

931-0887

A/D/C



AGRICULTURAL DEVELOPMENT COUNCIL
1290 Avenue of the Americas
New York, New York 10104

Le Conseil pour le développement agricole est une organisation qui exerce ses activités sur le terrain où, par l'intermédiaire d'un vaste programme d'activités éducatives, il se consacre aux ressources humaines. Le Conseil s'efforce de développer, dans les pays d'Asie surtout, une conscience et une compétence accrues face aux grands défis que posent l'accroissement de la production agricole et la promotion du progrès rural, ainsi que la distribution plus équitable des avantages du développement.

Les programmes de formation et de recherche du Conseil pour le développement agricole, ses publications et ses séminaires sont centrés sur les questions socio-économiques qui découlent des occupations précitées. Ses priorités actuelles comprennent:

- L'irrigation et la gestion des ressources en eau.

- Les ressources renouvelables (terres, eaux, forêts).

- L'emploi et les marchés ruraux du travail.

- La politique alimentaire.

Son personnel et son financement provenant de sources internationales, c'est un ensemble de collaborateurs en poste dans les pays en développement qui fait surtout fonctionner le Conseil.

Son réseau de recherche et de formation identifie les besoins en la matière par l'intermédiaire d'un programme de séminaires qui permettent la communication et la coopération entre les experts universitaires, privés et gouvernementaux et leurs homologues dans le tiers monde.

IMPACT DE L'AIDE ALIMENTAIRE SUR LE DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE

*Developmental Effectiveness
of Food Aid in Africa*

**Cheryl Christensen
Edward B. Hogan
Bede N. Okigbo
G. Edward Schuh
Edward J. Clay
John W. Thomas**

**Avant-propos par
Wila D. Mung 'Omba**

**AGRICULTURAL DEVELOPMENT COUNCIL (Conseil Pour Le
Developpement Agricole)
1290 Avenue of the Americas
New York, New York 10104**

TABLE DES MATIERES

Avant-propos	par <i>Wila D. Mung'Omba</i>	v
Chapitre 1	L'aide alimentaire: un instrument de développement. Compte-rendu du séminaire. • <i>Cheryl Christensen</i> et <i>Edward B. Hogan</i>	1
	Principaux thèmes du séminaire.	3
	Principaux points de consensus.....	3
	Points de désaccord	6
	Questions exigeant des discussions et des recherches complémentaires	7
	Récapitulation	9
	Références	10
Chapitre 2	Agriculture et production vivrière en Afrique tropicale. • <i>Bede N. Okigbo</i>	11
	Développement de l'agriculture en Afrique tropicale	16
	L'agriculture et les systèmes de production agricole	23
	Production vivrière et nutrition.....	38
	Augmentation potentielle de la production alimentaire d'Afrique.....	55
	Commentaires sur la "Déclaration relative au développement agricole en Asie et en Afrique: quelques différences qui influent sur l'aide et la politique alimentaires"	63
	Références	68

Chapitre 3	L'aide alimentaire: une composante de la politique générale pour l'économie et le développement • G. Edward Schuh	73
	Les incitations négatives de l'aide alimentaire	76
	L'aide alimentaire et les buts du développement.....	85
	Références	95
Chapitre 4	Aide alimentaire et sécurité des ressources alimentaires en Afrique sub-saharienne. • Edward J. Clay	97
	Une approche partielle de la sécurité des ressources alimentaires	98
	Sécurité des ressources alimentaires à l'échelon national.....	109
	Aide alimentaire et insécurité des approvisionnements.....	113
	Références	118
Chapitre 5	La prise de décision à l'échelon national et la gestion de l'aide et de la politique alimentaires: quelques questions tirées de l'expérience acquise en Afrique de l'Est. • John W. Thomas.....	121
	Facteurs historiques et dotation en ressources qui influencent la gestion de l'aide alimentaire en Afrique de l'Est	124
	La prise de décision et la gestion de l'aide et de la politique alimentaires	128
	Renforcement de la gestion étatique de l'aide et de la politique alimentaires	142
	Références	145
Appendice:	Participants au séminaire et observateurs	149

AVANT-PROPOS

La Banque africaine de Développement a eu l'honneur d'accueillir le séminaire du Conseil pour le développement agricole, intitulé "*Amélioration de l'impact de l'aide alimentaire sur le développement en Afrique,*" le troisième d'une série consacrée aux problèmes majeurs de l'aide alimentaire et du développement. L'alimentation est une des préoccupations les plus graves des pays africains, en particulier de ceux qui se trouvent dans la région sub-saharienne: la situation empire et les perspectives ne sont pas encourageantes.

Pour faire face à la situation alimentaire et agricole des pays africains, le Plan d'action de Lagos, adopté en avril 1980 par les chefs d'État de toutes les nations africaines, a fixé un but à la région: l'autosuffisance alimentaire pour l'année 1985. La stratégie qu'il recommande consiste à mettre au point des plans nationaux comprenant des clauses relatives à la sécurité des approvisionnements. Depuis 1977, date à laquelle il a lancé son premier Programme opérationnel quinquennal, le groupe de la Banque africaine de développement a accordé la plus haute priorité aux projets de mise en valeur agricole de ses pays membres. Il s'apprête actuellement à lancer le deuxième Programme opérationnel quinquennal (1982-1986), qui mettra l'accent sur les exigences de la production vivrière des pays membres, dans la ligne des plans de développement individuels et collectifs de ces pays.

L'importance des programmes d'aide alimentaire est reconnue depuis longtemps et de nombreux pays de la région ont bénéficié de programmes bilatéraux et multilatéraux. Nous nous empressons de reconnaître que l'Agence des Etats-Unis pour le développement international a largement participé aux programmes de secours et à d'autres projets très nécessaires pour les pays d'Afrique. Son action, et celle d'institutions similaires, se poursuivra sans doute pendant les années 80.

Dans le but d'accroître l'efficacité de l'aide alimentaire en Afrique, il sera de plus en plus demandé aux organismes donateurs de tenir compte de l'objectif général des pays intéressés et de l'Afrique dans son ensemble, à savoir, une répartition équitable des avantages du développement économique et social. A cet effort, les programmes d'aide alimentaire peuvent apporter une contribution efficace. Et les préoccupations humanitaires tiendront, nécessairement, une place importante dans ces programmes. Ce séminaire a fourni une base aux deux aspects de la question.

Wila D. Mung'Omba
Président
Groupe de la Banque
africaine de développement

Chapitre 1

L'AIDE ALIMENTAIRE: UN INSTRUMENT DE DEVELOPPEMENT. COMPTE-RENDU DU SEMINAIRE

Cheryl Christensen et Edward B. Hogan

Le séminaire intitulé "Amélioration de l'impact de l'aide alimentaire sur le développement en Afrique", qui s'est tenu à Abidjan, Côte d'Ivoire, en août 1981, est le troisième d'une série de séminaires sur l'aide alimentaire et le développement patronnés par le Conseil pour le Développement agricole, par l'intermédiaire de son réseau de recherche et de formation, et l'Agence pour le développement international. Le premier de ces séminaires (Princeton, New Jersey, Janvier 1979) a examiné à l'échelle mondiale les liaisons du développement et de l'aide alimentaire; le deuxième (Colombo, Sri Lanka, août 1980) a étudié le problème dans l'optique de l'Asie.

Pour plusieurs raisons, l'attention accordée à l'aide alimentaire en tant qu'instrument du développement vient à point nommé. Tout d'abord, elle entre pour une part croissante dans l'aide des Etats-Unis au développement, du fait surtout que d'autres formes d'aide diminuent. Il n'y a aucune raison de croire que ces autres formes augmenteront au cours des prochaines années. Il est donc extrêmement important d'examiner l'utilisation actuelle de l'aide alimentaire et de rechercher, dans un souci d'innovation, les moyens de l'employer plus efficacement, à titre d'instrument du développement. Deuxièmement, l'aide alimentaire est une ressource qui (du moins pour les Etats-Unis) présente des coûts d'option réels. Employée à l'origine comme un moyen d'écouler des excédents, elle est devenue un instrument de développement à une époque où non seulement on disposait d'excédents considérables, mais où on pensait aussi que ces excédents se maintiendraient. Aujourd'hui, alors qu'une année excédentaire peut être suivie de marchés relativement étroits l'année suivante, l'aide alimentaire ne peut être considérée comme une ressource bon marché. Ceci est d'autant plus vrai au moment où les Etats-Unis compriment fortement leur budget national.

Troisièmement, d'autres pays commencent à fournir une proportion beaucoup plus importante de l'aide alimentaire globale. On estime actuellement que plus de 40% de l'aide accordée sous forme de céréales provient d'autres sources que les Etats-Unis et que les pays des Communautés économiques européennes (CEE) apportent près de 20% du total de cette aide. En outre, l'aide fournie sous une autre forme que les céréales augmente, en particulier parce que chez les membres de la CEE les

excédents en produits agricoles non céréaliers sont relativement plus importants que les excédents céréaliers.

Il est devenu une région où se posent de graves problèmes alimentaires.

Depuis le début des années 70, il y a eu de sérieuses alertes au Sahel (1972-1974), en Afrique australe et orientale (1979-1980) et au Maroc (1981). Elles sont venues s'ajouter à un trait persistant et fort troublant: la diminution régulière de la production vivrière par tête dans toute l'Afrique sub-saharienne. En fait, c'est la seule région au monde où cette production recule depuis deux décennies. Bien qu'on ait constaté une amélioration de la production vivrière dans quelques pays africains, elle a plus ou moins fortement diminué dans la plupart d'entre eux. Les chiffres préliminaires pour l'année 1981 montrent que la production par habitant a été inférieure de 90% à la moyenne de 1969-1971 dans les pays suivants: Angola, Ethiopie, Ghana, Guinée, Madagascar, Mali, Mozambique, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Togo, Ouganda, Haute Volta et Zaïre. (Economic Research Service, USDA, à paraître).

Le recul de la production vivrière, ainsi que des changements diététiques ont entraîné un fort accroissement des importations d'aliments, ce qui pose des problèmes complexes, étant donné les graves difficultés financières que connaissent de nombreux pays d'Afrique et le fait que la plupart d'entre eux ne disposent que de faibles réserves en devises. Encore une grande partie de ces importations a-t-elle été achetée à des conditions avantageuses. De toutes façons, ce n'est pas en augmentant les importations alimentaires qu'on résoudra les difficultés de la production locale. Si au cours de la présente décennie les tendances des vingt dernières années ne sont pas renversées, les pays resteront au bord du gouffre; des variations météorologiques considérables déclencheront aisément des pénuries cruciales en matière alimentaire.

Depuis 1975 environ, l'Afrique a absorbé une part croissante de l'aide alimentaire globale. D'une part, dans l'ensemble, la production vivrière africaine a diminué; d'autre part, la hausse récente des prix du pétrole et des aliments a imposé de lourdes charges aux ressources en devises de nombreuses économies d'Afrique. En outre, la plupart des pays les plus pauvres du monde sont en Afrique et c'est vers eux que l'aide alimentaire des Etats-Unis est dirigée de plus en plus.

Au fur et à mesure que le volume global de l'aide alimentaire à l'Afrique s'est accru, le nombre des donateurs s'est multiplié, de même que le nombre des pays bénéficiaires. En conséquence, la coordination et la gestion de cette aide sont devenues extrêmement complexes. Il est impératif que les donateurs et les receveurs déterminent de concert l'utilisation optimale de l'aide alimentaire, en tant qu'instrument de développement de l'Afrique. Le séminaire d'Abidjan a marqué une étape dans la réalisation de cet objectif. Il est tout aussi indispensable de se donner les moyens d'appliquer les politiques et les programmes qui ont été jugés nécessaires à cet effet. Cette deuxième tâche déborde le cadre du présent

séminaire et demeure un domaine d'exploration et de recherche.

PRINCIPAUX THEMES DU SEMINAIRE

Les discussions ont été centrées surtout sur le rôle que peut jouer l'aide alimentaire pour favoriser le développement agricole; tel qu'il est employé ici, le concept du développement agricole embrasse la production, la transformation, la commercialisation, la nutrition et le fonctionnement des systèmes d'alimentation, soumis à des politiques et des institutions différentes. Cette optique ne traduit pas un désintérêt à l'égard du problème plus large du développement économique, mais plutôt une prise de conscience de l'influence cruciale qu'exerce une production insuffisante sur les problèmes économiques actuels de l'Afrique et du rôle important que peut jouer l'aide alimentaire dans la recherche de solutions à ces problèmes.

Du début à la fin, le séminaire a fortement insisté sur deux points; tout d'abord, les participants sont convenus que la plus haute priorité de tout effort de développement agricole est le lancement indispensable de programmes de recherche aptes à aborder avec des chances de succès les problèmes actuels de production. Ensuite, il a semblé indispensable de mieux faire comprendre aux fonctionnaires du développement les forces économiques, politiques et administratives, internes ou externes, qui ont déterminé la structure de l'agriculture africaine. Les participants au séminaire ont souligné l'importance de cette deuxième question pour la formulation et l'application de politiques acceptables, ainsi que pour la création d'institutions ayant une influence sur la production agricole et sa commercialisation.

PRINCIPAUX POINTS DE CONSENSUS

Les participants au séminaire ont été d'accord sur un certain nombre de questions générales auxquelles s'est greffée la discussion d'autres points. Ces questions ont traduit une même perception de la situation africaine et des secteurs dans lesquels l'aide alimentaire peut être utilisée avec le plus de succès.

- *Les problèmes africains d'alimentation sont en grande partie, mais non exclusivement, le résultat d'une production inadéquate.* Les projections actuelles indiquent que si la dynamique du présent système de production vivrière ne change pas au cours des années 80, les conséquences en seront extrêmement graves (Christensen, Dommen, Horenstein, Pryor, Riley, Shapouri & Steiner, 1981). Dans des conditions de "non-croissance" (revenus constants réels par tête et prix agricoles à partir de 1974 ou de 1979), les besoins en produits importés augmenteront, mais les besoins non satisfaits en alimentation dépasseront les importations commerciales; le fardeau imposé à l'aide alimentaire s'alourdira et la consommation locale se détériorera probablement. Même si les revenus

augmentent (suivant la tendance d'avant ou celle d'après 1974), de sérieux problèmes tendront à refléter la croissance irrégulière qui a prévalu au fil des années. Les importations commerciales des pays exportateurs de pétrole d'Afrique de l'Ouest se multiplieront sensiblement, supprimant tout "déficit énergétique" global. Le besoin d'aide alimentaire grandira cependant au Sahel, en Afrique centrale et de l'Est et cette dernière aura particulièrement besoin d'aliments importés à des conditions libérales (voir tableau 1.1). La conclusion semble évidente: une production vivrière accrue, fondée sur une productivité plus importante, sera essentielle au bien-être économique des nations et à la survivance physique des populations de toute l'Afrique sub-saharienne.

TABLEAU 1.1 Déficits d'importations et d'énergie projetés par régions; Afrique sub-saharienne, 1990 (en milliers tonnes équivalent céréales)

Projection	Région					Totaux	
	Sahel	Ouest	Centre	Est	Sud	Brut*	Net
C1975							
Déficit importations	1.220.0	5.279.4	(549.8)	2.057.6	3.434.4	11,991.4	11,441.
Déficit énergétique	1.060.0	1.236.7	909.6	9.160.1	(5.845.0)	12,366.4	
C1979							
Déficit importations	984.6	6.558.1	(424.0)	2.141.5	727.9	10,412.1	9.988.
Déficit énergétique	1.728.6	233.0	717.1	10.323.8	(2.286.7)	13,002.4	
T1965							
Déficit importations	964.3	11.863.9	(349.6)	2.457.7	3.294.6	18,580.5	18,230.
Déficit énergétique	1.472.9	(7.131.4)	570.4	7.024.8	(5.410.5)	9.068.1	
T1974							
Déficit importations	1.133.0	18.167.9	(356.5)	2.543.6	(405.5)	21,844.5	21,082.
Déficit énergétique	1.386.3	(14.640.8)	596.7	8.099.4	(1.215.2)	10.082.4	

SOURCE: Cristensen, Dommen, Horenstein, Pryor, Riley, Shapouri et Steiner, 1981

NOTES: Les projections sont fondées sur quatre définitions différentes de la tendance et supposent que les structures établies se poursuivront pendant les années 80. La première et la deuxième projection (C1975 et C1979) présumant que le revenu réel par tête et les prix réels à la production demeureront à leurs niveaux de 1975 et 1979 respectivement. La troisième (T1965) utilise la tendance de 1965 à 1979, faisant disparaître certaines des perturbations des années 70. La quatrième (T1974) est basée sur les structures de la période 1974-1979, à la suite de la première hausse importante des prix du pétrole et du début des crises alimentaires des années 70.

Les chiffres entre parenthèses donnent les montants des excédents.

*Additionne tous les déficits, en supposant que les excédents ne sont pas échangés entre les régions et que les améliorations diététiques surviennent dans les régions où elles sont possibles.

• *L'aide alimentaire doit jouer un rôle provisoire en Afrique.* Elle doit être utilisée et gérée de telle façon qu'elle ne crée pas une demande permanente de flux vivriers achetés à des conditions avantageuses. Pour traiter les problèmes, aussi bien de la production vivrière que de l'aide alimentaire, il faut donc examiner les causes de la récente diminution de la production: l'environnement physique de la production et les techniques particulières de culture; l'impact de l'urbanisation sur les habitudes diététiques et par conséquent sur la demande d'aliments; le manque

d'infrastructure dans certaines régions clés; la prédominance de politiques n'encourageant que faiblement l'accroissement de la productivité agricole; et enfin, la pénurie d'administrateurs compétents.

- *Certaines caractéristiques de la production agricole africaine soulignent la nécessité de trouver des moyens d'en promouvoir le progrès.* Ces caractéristiques sont les suivantes: (1) des modes de culture complexes, mis au point en vue de ménager la fertilité de sols tropicaux vulnérables; (2) une technologie mécanique beaucoup moins complexe que dans les autres pays; et (3) une pénurie et des problèmes de main d'oeuvre qui limitent l'accroissement de la production. Le système de production vivrière en Afrique est le contraire de celui des Etats-Unis: le premier se caractérise par des techniques mécaniques relativement simples et un mode de culture extrêmement complexe, alors que le deuxième emploie des techniques complexes et un mode de culture relativement simple. Le système africain étant conçu pour adapter la production aux nécessités locales de terre et de main d'oeuvre, il convient de l'étudier soigneusement. Il faudra procéder à des recherches délicates sur le terrain avant de pouvoir y introduire une technologie venue de l'extérieur et promettant l'accroissement spectaculaire de la production vivrière et de son rendement.

Dans une grande partie de l'Afrique sub-saharienne, la pénurie de main d'oeuvre (surtout en période de presse) limite la superficie de terre cultivable. Il faut donc adopter dans ce continent une approche diamétralement opposée à celle de la révolution verte qui visait avant tout à augmenter le rendement de surfaces limitées: pour augmenter la productivité de la main d'oeuvre on a besoin de techniques qui en économisent les faibles ressources.

- *L'aide alimentaire peut jouer un rôle important en vue d'adoucir l'impact du changement dans quatre secteurs principaux: la production matérielle, la commercialisation, les politiques et les institutions.* Elle peut modifier le rendement de la petite exploitation, renforcer et soutenir les marchés étroits; atténuer les effets des changements en attendant qu'ils soient acceptés; enfin, elle peut fournir les fonds nécessaires à la formation de cadres compétents, et au renforcement et à la restructuration des institutions qui remplissent des fonctions clés. Cependant, toute tentative visant à utiliser l'aide alimentaire de cette façon doit prendre garde à la série d'effets (directs ou indirects) qu'elle peut avoir sur des groupes divers dans les pays et sur les intérêts des donateurs. En outre, l'aide alimentaire utilisée pour soutenir des changements de politiques ou d'institutions doit obéir à un consensus sur la nature et l'orientation de ce changement.

- *Le recours à l'aide alimentaire ne doit pas exiger des pays africains une lourde administration.* Les administrateurs déjà formés sont une ressource rare; les mécanismes de gestion doivent donc être simples et les organismes donateurs doivent coordonner leurs activités afin de supprimer ce fardeau administratif.

POINTS DE DESACCORD

En dehors des questions principales, les participants au séminaire ont longuement discuté (et se sont trouvés en désaccord) sur un certain nombre d'autres points qu'ils ont jugés très importants. Les deux premiers relèvent globalement de l'aide alimentaire. Les deux autres s'appliquent tout particulièrement à la situation de l'Afrique.

- *Constitution d'un capital humain.* En général, les participants au séminaire ont jugé que l'aide alimentaire peut être utilisée dans ce but, mais les opinions ont divergé sur la manière de l'atteindre. Quelques-uns ont estimé que l'aide devait être acheminée aux pauvres, y compris par exemple, les femmes enceintes et les nourrices, ainsi que les jeunes, dans l'espoir d'augmenter leur productivité et leur compétitivité. D'autres ont pensé qu'il est légitime aussi d'affecter des fonds de contrepartie à la constitution d'un capital humain de "haut niveau", en formant par exemple des administrateurs.

- *Soutien de la balance des paiements.* Certains participants ont jugé qu'il ne fallait pas fournir une aide alimentaire dans le simple but de soutenir la balance des paiements, surtout parce que les déficits de cette balance sont souvent le reflet de politiques inappropriées. D'autres, au contraire, ont estimé qu'il s'agissait là d'une utilisation légitime et nécessaire de l'aide alimentaire, surtout lorsque les pays affrontent des situations d'urgence graves et soudaines.

- *Diversification des denrées alimentaires.* Les participants au séminaire se sont trouvés en désaccord sur l'importance pratique de la diversification des denrées de base et sur la mesure dans laquelle les donateurs d'aide alimentaire devaient s'efforcer de l'équilibrer. Certains ont pensé que l'aide crée parmi la population le goût de certains mets (par exemple, le blé et le riz), qui d'habitude sont peut-être consommés seulement par la population aisée, et qu'il faut prendre les mesures nécessaires pour éviter cette situation. Une de ces mesures est le "self targeting", suivant lequel les aliments importés qui sont normalement absorbés par les plus riches leur sont tout simplement vendus et le produit de cette vente est ensuite affecté à l'achat de denrées plus appropriées à l'aide alimentaire. D'autres participants ont estimé que cette forme d'aide n'a pas une grande influence sur les goûts d'une population et que la diversification des produits de base ne présente pas de problèmes dans de nombreux pays d'Afrique.

- *Sécurité des approvisionnements.* Les participants n'ont pu se mettre d'accord sur le fait de savoir si l'aide alimentaire doit jouer un rôle pour garantir la sécurité de l'alimentation, celle-ci étant définie comme la possibilité de conserver des habitudes alimentaires normales même en cas d'urgences. Certains ont trouvé que d'autres mécanismes l'assurent mieux: par exemple, les réserves monétaires et l'utilisation des marchés internationaux, une production intérieure accrue, et des achats commerciaux. D'autres ont jugé que l'aide alimentaire est une garantie de sécurité au moins aussi souhaitable que les achats parce qu'elle diminue les coûts.

QUESTIONS EXIGEANT DES DISCUSSIONS ET DES RECHERCHES SUPPLEMENTAIRES

Les débats du séminaire ont mis en évidence un certain nombre de points importants auxquels cette réunion n'a pu s'arrêter. Il a été convenu qu'il fallait poursuivre l'étude de ces questions et faire les recherches nécessaires à leur sujet.

- *Déficits alimentaires aigus/chroniques.* Il convient de trouver différentes manières d'utiliser l'aide alimentaire dans deux sortes de pays: ceux qui souffrent de pénuries de vivres à court terme et ceux qui affrontent le problème à long terme des déficits structurels en la matière.

- *Contraintes dues à la main d'oeuvre.* L'agriculture africaine subissant de sérieuses difficultés de main d'oeuvre, il serait souhaitable de mieux comprendre comment celle-ci est répartie suivant les secteurs et les activités, ainsi que dans les foyers. Il faudrait également mieux connaître le rôle des femmes dans la production car elle implique souvent des modes de travail complexes et différents selon les sexes.

- *Commercialisation accrue et amélioration des marchés.* Il est nécessaire d'examiner attentivement la manière dont l'aide alimentaire peut faciliter la transition vers une production agricole commercialisée et plus régulière et vers des marchés mieux développés. Même lorsque les cultivateurs produisent pour le marché des cultures d'exportation spécifiques telles que le café, le cacao et le thé, dans une grande partie de l'Afrique sub-saharienne la production alimentaire reste dominée par la culture de subsistance. Les exploitants n'ignorent pas les possibilités de commercialisation ou les prix pratiqués, mais les décisions qu'ils prennent au sujet de la production vivrière dépendent souvent de considérations de subsistance et la commercialisation des produits en souffre: par exemple, lors d'une mauvaise récolte elle sera très inférieure au déficit de production lui-même. Un effort délibéré devra être réalisé pour que la production alimentaire à l'intention des marchés commerciaux y ait des possibilités stables et en général favorables.

- *Migration urbaine-rurale.* Il convient d'examiner l'impact de la migration de la ferme à la ville tant sur l'agriculture que sur la structure de la demande d'aliments (par exemple, la demande accrue d'aliments "de convenance" tels que le riz et le blé). Les secteurs à explorer comprennent les termes de l'échange entre l'agriculture et l'industrie, les incitations négatives à la poursuite des travaux agricoles qui sont liés à la fois aux prix et aux politiques, ainsi que les divers effets de la migration saisonnière et permanente.

- *Rôle des populations nomades.* Les mécanismes qui permettraient de faire passer les nomades à des modes de production permanents doivent être étudiés. L'aménagement des parcours, par exemple, pourrait présenter une alternative valable à la sédentarisation. Les groupes de nomades deviennent plus vulnérables à mesure que d'autres activités agricoles subissent des transformations.

- *Utilisation des aliments de base locaux.* Une urbanisation progressive

combinée aux changements de goûts, a créé une tendance à la consommation accrue de certaines denrées qui ne peuvent en général être produites localement (le blé, par exemple) ou dont la production est souvent relativement onéreuse (par exemple, le riz dans nombre de régions). La vie urbaine valorise des aliments préconditionnés qui exigent moins de temps de préparation. Ainsi, le pain et le riz conviennent mieux que les racines et les tubercules traditionnels et ces derniers étant plus volumineux que le blé et le riz, leur transport revient aussi plus cher. De plus, certains aliments de base ne peuvent rester que relativement peu de temps en magasin et par conséquent tout retard de transport les endommage. Cette tendance à consommer moins d'aliments produits sur place pourrait dans une certaine mesure être inversée si on accordait plus d'attention aux possibilités de traiter les produits locaux de manière à en faciliter l'utilisation et le transport et à en améliorer la durée de conservation. Les pertes subies après la récolte sont souvent élevées chez les produits de base, alors qu'un approvisionnement régulier aurait de grandes chances de faire régresser la malnutrition et de promouvoir la sécurité des approvisionnements.

- *Problèmes d'exécution.* Des discussions soutenues et franches sont indispensables à la compréhension des problèmes que pose la mise en oeuvre des systèmes d'alimentation dans beaucoup de pays africains. Les efforts visant à encourager ou adoucir les politiques de transition seront futiles si des stratégies permettant d'appliquer ces changements ne sont pas élaborées.

- *Rôle de la politique gouvernementale.* Lorsque des changements d'orientation sont recommandés, il est important de se rappeler la complexité des politiques qui régissent les prix de détail, la commercialisation, la production, la fourniture de facteurs de production et le commerce d'une gamme variée de produits. En général, ces politiques doivent inciter les agriculteurs à produire et le prix que ceux-ci reçoivent en échange est un élément important de cette incitation. Un prix convenable, cependant, est une condition nécessaire mais non pas suffisante d'une productivité accrue. Les politiques qui gouvernent la fourniture des intrants, la ponctualité dans le paiement des produits et le versement intégral de ces sommes, l'incitation des entreprises de commercialisation à importer plutôt qu'à acheter sur place, ainsi que des facteurs macro-économiques comme les taux de change, auront tous un impact sur la réussite des efforts visant à augmenter la production vivrière et son rendement. De plus, les inconsistances des politiques, qui reflètent souvent les intérêts variés de différentes organisations, sont souvent aussi importantes pour en expliquer les résultats que la cohérence d'une seule de ces politiques.

En outre, les modifications des politiques améliorent souvent les incitations, mais s'il n'existe pas de motivation réelle pour augmenter la production, et ceci exige une recherche supplémentaire et une meilleure utilisation de ses résultats, on en arrivera à un point où les politiques ne feront que déplacer la demande d'un produit par celle d'un autre. Les prix relatifs représenteront un guide important de cet échange. La décen-

nie 80 verra peut-être de grandes améliorations en ce qui concerne les politiques mais, pour que ces améliorations subsistent jusqu'aux années 90, les institutions de recherche et de vulgarisation devront fournir une aide supplémentaire.

RECAPITULATION

Il ressort des exposés et des discussions du séminaire d'Abidjan que les participants sont préoccupés par le sérieux déficit de production vivrière survenu récemment en Afrique. Parmi les régions en développement du monde, l'Afrique est actuellement la plus menacée à ce sujet. Un certain nombre de questions importantes ont émergé des débats du séminaire et elles fournissent pour la prochaine décennie l'amorce d'un programme d'étude et de recherche en Afrique sur l'aide alimentaire, la production agricole et le progrès agricole global. Confrontés à une tâche considérable, les dirigeants africains devront s'efforcer de traiter ces questions d'une grande complexité et de résoudre d'éventuels conflits entre les exigences de la consommation à court terme et les objectifs de développement à long terme.

La présente monographie explore assez en détail un certain nombre de ces questions. Dans les chapitres qui suivent, il est souligné que les études de production agricole doivent être restructurées et élargies pour que la recherche agricole se concentre sur les cultures vivrières. Cette recherche doit être fondée sur la compréhension de modèles extrêmement élaborés de la production des aliments en Afrique et elle doit s'orienter vers la création d'ensembles technologiques compatibles avec le système de culture global.

Les problèmes que pose la sécurité des approvisionnements ne se limitent en aucun cas aux variations annuelles de la production vivrière. Les incidences de l'insécurité de l'alimentation varient selon différents niveaux—individuel, familial, communautaire, régional et national—de la société, mais aussi en fonction de la structure économique; ils sont généralement différents pour les populations urbaines et rurales et pour différentes catégories de producteurs ruraux et de consommateurs urbains. Les études et les analyses sur la question doivent dépasser de loin l'examen de points tels que l'avantage relatif des stocks régulateurs assurant l'approvisionnement ou les facilités de financement accordées à l'achat d'aliments. Pour établir la composition optimale de l'aide alimentaire il faut savoir comment affronter les questions complexes de l'insécurité alimentaire.

Au sein des économies de nombreux pays africains, ce passage d'une production vivrière excédentaire à un déficit vivrier a créé de graves problèmes aux politiques économiques et aux institutions de développement. Celles-ci, qui s'occupent nécessairement d'un ensemble de questions politiques, sociales et économiques, ont été créées généralement pour s'occuper de situations où la sécurité de l'approvisionnement n'était pas en question. La modification des politiques et des structures institu-

tionnelles en vue d'y intégrer les moyens de faire face à l'insécurité alimentaire et à l'aide alimentaire et d'augmenter la production vivrière n'affecte pas seulement la consommation et la production d'aliments, elle soulève également des problèmes économiques et sociaux très complexes. La modification des politiques et des institutions en vue d'améliorer la gestion de l'aide alimentaire, et par conséquent le développement, exige une parfaite compréhension de ces relations subtiles.

Enfin, l'effet de l'aide alimentaire sur le bénéficiaire peut être à la fois négatif et positif. Dans l'immédiat, l'aide alimentaire peut accroître le volume de denrées à la disposition du consommateur et alléger les pressions exercées sur un budget ou une balance des paiements. A long terme, cependant, l'aide alimentaire peut avoir un effet nocif sur le développement économique et social, y compris la production agricole. Autant les receveurs que les donateurs doivent peser soigneusement tous ces effets potentiels; il leur faut concevoir des moyens d'éviter les effets négatifs de l'aide alimentaire et d'optimiser ceux du développement.

Au cours de la prochaine décennie, les efforts en vue d'examiner les questions précitées redoubleront. Les chapitres 2 à 5 de la présente monographie préparent le terrain à cet effet en offrant une analyse stimulante de ces problèmes et perspectives de développement si importants.

REFERENCES

- Christensen, Cheryl, Arthur Dommen, Nadine Horenstein, Shirley Pryor, Peter Riley, Shahla Shapouri et Herb Steiner. *Food problems and prospects in sub-Saharan Africa*. Foreign Agricultural Research Report No. 166, Washington, D.C.: U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, août 1981.
- Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. *World indices of agricultural and food production*. Washington, D.C.: U.S. Department of Agriculture, à paraître.

Chapitre 2

AGRICULTURE ET PRODUCTION VIVRIERE EN AFRIQUE TROPICALE

Bede N. Okigbo

L'Afrique a une superficie de 30 millions de kilomètres carrés et s'étend grosso modo entre 37.5° de latitude nord et 35° de latitude sud. Etant donné qu'il existe des différences substantielles dans les systèmes de culture et le niveau de développement agricole entre l'extrême nord du continent africain (la région sous-tropicale ou méditerranéenne) et l'extrême sud, le présent chapitre est consacré exclusivement à la région connue sous le nom "d'Afrique tropicale".

L'Afrique tropicale est limitée approximativement par le 20ème degré de latitude nord et une ligne est-ouest tirée entre les 15ème et 20ème degrés de latitude sud: la frontière nord s'étend du Cap Blanc, sur la côte de la Mauritanie, jusqu'à la pointe nord de l'Ethiopie, sur les bords de la Mer Rouge. La limite méridionale descend de Moçâmedes, sur la côte de l'Angola, en direction du sud-est jusqu'à l'extrémité sud du Mozambique, sur la côte orientale d'Afrique, et inclut l'île de Madagascar. L'Afrique tropicale constitue un bloc de 5.150 kilomètres de long du nord au sud et de 7.400 kilomètres de large; elle s'étend de 52° de longitude est à 18° de longitude ouest et elle couvre une superficie de 22 millions de kilomètres carrés environ (Kimble, 1962). Cette région, près de deux fois plus grande que les Etats-Unis, représente 18.3% de la superficie du monde et renferme une grande variété de reliefs, de climats, de végétations, de populations, ainsi que de particularités culturelles et historiques.

Au point de vue physique, l'Afrique tropicale est un plateau massif entouré d'une plaine côtière de largeur variable. Une grande partie de ce plateau est formée de plaines vallonnées allant de zéro à 600 mètres d'altitude. Au nord et à l'ouest s'élèvent, à plus de 600 mètres d'altitude, les hautes terres de Guinée, les montagnes du Hoggar (2.918 m) et du Tibesti (3.145 m), ainsi que les hauts plateaux du Cameroun (4.070 m) et le massif Adamaoua (2009 m). Les montagnes d'Ethiopie s'étendent au nord-est (4.520 m). Le haut plateau d'Afrique de l'Est se trouve au sud de ces régions et s'étend au sud-ouest jusqu'au plateau angolais. Les points culminants du plateau oriental sont le Mont Kenya (5.202 m) et le Kilimandjaro (5.963 m).

Trois principaux systèmes fluviaux parcourent le plateau d'Afrique tropicale: l'un coule vers l'océan Atlantique, avec les fleuves Congo (4.700 km) et Niger (4.200 km); l'autre vers l'océan Indien (le plus long de ces

fleuves est le Zambèze, 2.700 km); enfin, le Nil (6.500 km) se jette dans la Méditerranée. Un grand nombre de ces rivières descendent des plateaux en formant des chutes et des cataractes, barrant ainsi la navigation.

La Rift Valley est une particularité saisissante de l'Afrique; la branche est de cette profonde tranchée va des hautes terres du Kenya à celles d'Éthiopie, tandis que sa fourche occidentale s'étend de la vallée du Luangwa jusqu'à la vallée supérieure du Nil en traversant le lac Edouard. On trouve dans cette région plusieurs des lacs les plus grands et les plus profonds du monde, tels le lac Victoria qui a une superficie de 69.485 kilomètres carrés et le lac Tanganyika, dont la profondeur atteint 1.434 mètres.

Sous les tropiques, la température est uniformément élevée toute l'année. Sauf dans les hauts plateaux, les moyennes, même pendant les mois les plus froids, dépassent généralement 18° centigrades. La température moyenne annuelle oscille entre 20° et 30° C et dans les régions désertiques comme le sud du Sahara elle peut monter au dessus de 30°. La radiation solaire varie de quelque 330 cal/cm²/jour dans la forêt hygrophile, près de la côte, à 580 cal/cm²/jour à l'intérieur des terres en bordure de désert. Près de l'équateur, l'humidité relative est de plus de 80% pendant toute l'année, en particulier dans le bassin du Congo et le long de la côte occidentale. Dans l'arrière pays et sous une latitude plus élevée, l'humidité relative varie avec les saisons, mais elle peut descendre au-dessous de 30% au cours de la saison sèche. Les précipitations oscillent de près de 4.000 mm dans certaines régions proches de l'équateur à moins de 100 mm dans les régions désertiques ou semi-désertiques du Sahara et la partie sud-ouest de l'Angola qui borde le désert de Namibie (voir Figure 2.1). Le tableau 2.1 décrit les cinq climats de l'Afrique tropicale en se fondant sur les classifications de Trewartha (1968), Hare (1973) et Troll (1966), parmi d'autres, et on peut y constater que les zones de végétation coïncident avec les zones climatiques, surtout en ce qui concerne le volume et la durée des précipitations.

Le long des côtes se trouve parfois une végétation de marécages et de mangroves. Les régions au-dessus de 900 mètres portent une végétation subalpine qui correspond à celle d'altitudes progressivement plus élevées: savane arborée sur le plateau, puis bouquets d'arbres et fourrés de bambous, lobéliacées et enfin herbages au-dessous de la ligne de neige, mais, bien entendu, il existe des variations locales. Une savane côtière longe les côtes du Togo et du Ghana et quelques plantes de savane ont poussé dans des régions de forêt hygrophiles produites autant grâce à des traits physiographiques qu'à la main de l'homme qui a modifié la végétation en brûlant, en faisant paître ses animaux, en défrichant et en cultivant le sol. En conséquence, la plupart des forêts ont été transformées en brousse secondaire et en savane dérivée.

Les sols de l'Afrique tropicale sont en général fortement lessivés et leur fertilité naturelle est faible, sauf en ce qui concerne les sols volcaniques récents et les sols alluviaux des plaines de rivières inondables et

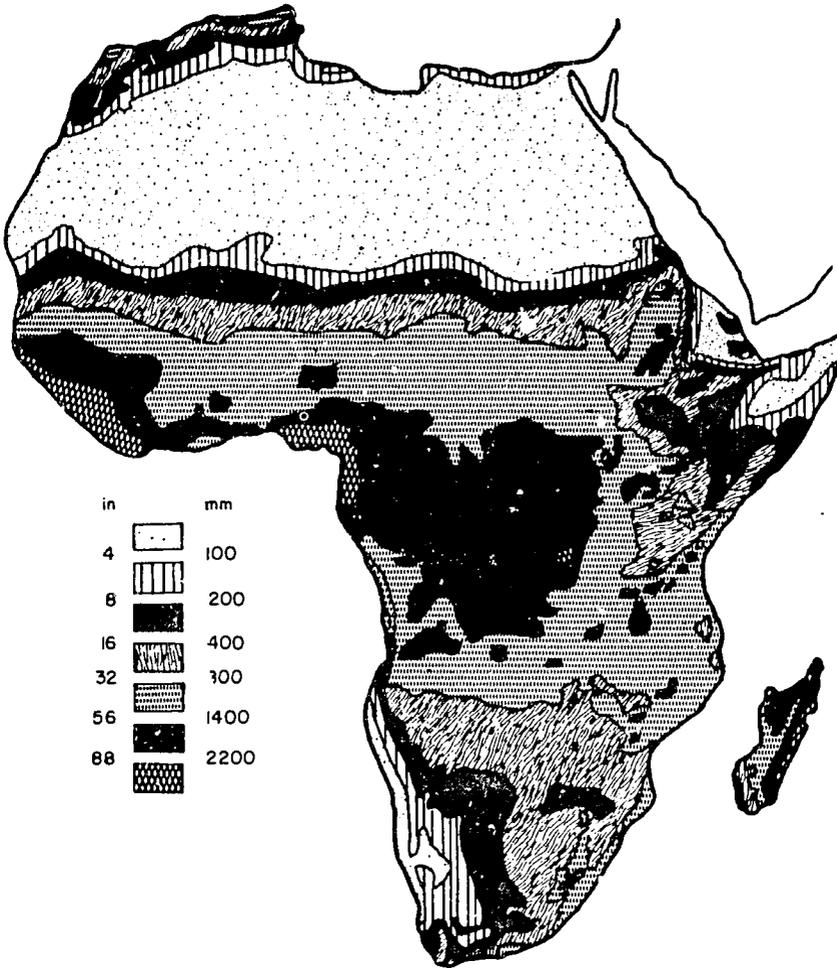


Fig. 2.1 Afrique: Pluviométrie moyenne annuelle. (D'après Best et de Blij, 1977)

des bas-fonds. La figure 2.2 et le tableau 2.2 décrivent les principaux sols d'Afrique.

D'un point de vue socio-économique, les pays d'Afrique tropicale se ressemblent nettement:

- Ils ont obtenu leur indépendance au cours des 25 dernières années.
- Ils comptent parmi les pays les moins développés du monde.
- Leurs populations augmentent rapidement (2-3% par an) et plus de 40% de leurs individus ont moins de 15 ans.
- Ils souffrent d'une pénurie aigue de main d'oeuvre qualifiée à différents niveaux et dans différentes disciplines.

TABLEAU 2.1. Pluviosité et végétation des principales zones climatiques de l'Afrique tropicale

	Précipitations annuelles		Principal usage de la terre ^a	Végétation
	Total en mm	Mois humides		
Climats tropicaux pluvieux (A)				
1. Tropical humide en toute saison (Af) (Perhumide)	2000+	11-12	Taf	Forêt équatoriale ou tropicale hygrophile; forêt dense; à feuilles persistantes, surtout.
2. Type: tropical humide de mousson (Am)	1500-2000	9-11	tAF	Forêt feuilles persistantes et caduques mélangées; savane dérivée à la limite nord.
3. Tropical humide et sec (Aw)	1100-1500	7-9	tAF	Savane tropicale, arbres à feuilles caduques; hautes herbes dans la forêt de Miombo; Région boisée à <i>Brachystegia</i> .
Climat tropical sec (Bs)	750-1100	4.5-7	AF	Épineux, Acacias, herbes courtes.
Tropical sec avec brève saison des pluies (Bsh) (Semi-aride)	500-750	2-4.5	AF	Épineux, Acacias, herbes courtes et rares.
Climat aride et désert (BWk)	500	0-2	af	Steppe herbeuse; épineux; désert avec plantes annuelles de brève durée.
Climats montagneux	Variable	Variable	V	Végétation subalpine (forêt de basse altitude, zone de bambous; zone de <i>Hagenia-Hypericum</i> ; bruyère ou ceinture d'éricacées de zone alpine sur les plus hautes montagnes d'Afrique de l'Est.

SOURCE: D'après Hare, 1976; Sprague, 1975; Trewartha, 1968; Troll, 1966.

NOTE: On s'est efforcé d'obtenir une classification simplifiée et complète des différents climats. Il n'est donc pas surprenant que les périodes de précipitations ou de mois humides se chevauchent.

^aT = excellente pour certaines cultures arboricoles; t = bonne pour certaines cultures arboricoles.

A = excellente pour cultures en champ, a = bonne pour certaines cultures en champ.

F = excellente pour cultures fourragères; f = bonne pour certaines cultures fourragères.

V = variable.

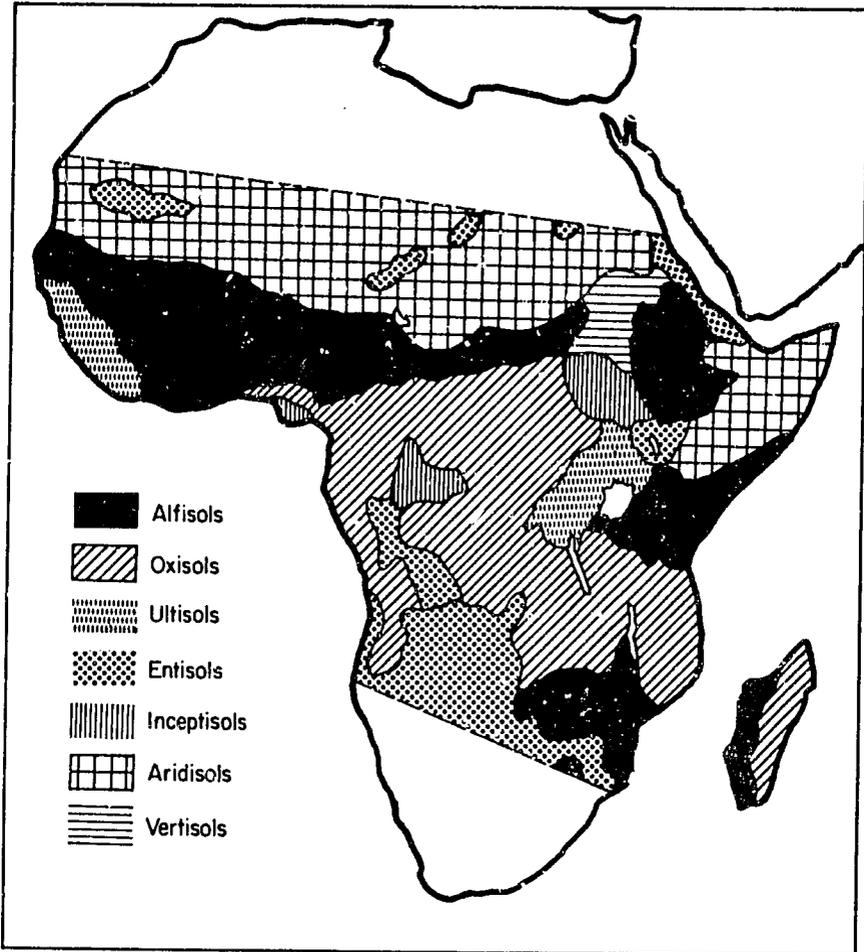


Fig. 2.2 Groupes de sols prédominant en Afrique tropicale (d'après USDA, Soil Conservation Service)

- Ils sont fortement spécialisés, soit par pays soit par région, dans la production de denrées agricoles de base; la plupart disposent seulement d'un ou deux de ces produits et/ou minéraux pour se procurer des devises.
- Ils ont dans le passé accordé la priorité aux cultures de rapport ou d'exportation, à leur amélioration, leur multiplication et leur commercialisation, au détriment des cultures vivrières.
- Ils comptent de plus en plus sur des importations alimentaires pour satisfaire une demande en expansion accélérée à cause de facteurs tels que l'explosion démographique et l'urbanisation.

Enfin, dans tous ces pays, la population compte plus de 60% d'agriculteurs.

Malgré ces ressemblances, les divers peuples des pays de l'Afrique tropicale présentent des différences marquées dans leur passé colonial et

les institutions socio-économiques qui s'y rattachent, telle la religion, ainsi que dans leurs institutions et leur stabilité politiques, le degré de commercialisation de leurs produits agricoles, leur développement économique et leurs stratégies du développement. L'interaction de ces peuples avec leur environnement, leurs ressources et leur technologie s'est exprimée dans les différents systèmes d'agriculture qu'examine le présent chapitre.

TABEAU 2.2 Principaux groupes de sols d'Afrique tropicale

ALFISOLS: Constitués sur des hauteurs bien drainées d'une couche superficielle de texture grossière ou moyenne et d'un taux de saturation de plus de 50%. Se trouvent surtout dans des zones de savane et de transition savane/forêt en Afrique de l'Ouest ou de l'Est et dans les hautes terres d'Afrique centrale où sont situées les grandes exploitations agricoles mécanisées.

ULTISOLS: Semblables au point de vue morphologique aux alfisols, mais avec un taux de saturation de l'horizon B inférieur à 50%; ils sont donc plus acides et plus lessivés que les alfisols. Ces sols prédominent au Libéria, en Sierra Leone, dans le Cameroun oriental et au centre de l'Angola, au sud-est du Nigeria et en Côte-d'Ivoire.

OXISOLS: Fortement érodés sans grandes variations de profondeur. Les oxisols renfermant des roches basaltiques ont une importance primordiale pour l'agriculture dans les hauts-plateaux de l'est et du centre, ainsi que dans quelques régions dispersées d'Afrique occidentale.

VERTISOLS: Appelés aussi "black soils", ce sont des sols argileux craquelés de couleur foncée, riches en argiles gonflantes et difficiles à travailler lorsqu'ils sont mouillés. On les trouve dans les plaines alluviales de la région du lac Tchad, dans les plaines d'Accra et les savanes d'Afrique de l'Est.

ENTISOLS et INCEPTISOLS: Jeunes sols d'origine alluviale ou colluviale que l'on trouve dans les bas-fonds.

ARIDISOLS: Formés dans des régions arides avec une différenciation d'horizon et une accumulation de carbonate de calcium, de gypse ou de sel en profondeur; ce sont des sols foncés à pH fortement basique.

MOLLISOLS: Très riches en matières organiques.

SOURCE: Juo, 1980.

DEVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE EN AFRIQUE TROPICALE

L'évidence concernant les origines de l'agriculture africaine en ce qui a trait aux dates, aux procédés, aux matériaux, et aux ressources de base se perd dans la nuit des temps. Les opinions sur la question sont fondées sur de rares données archéologiques, botaniques, historiques et autres (voir Clarke, 1970; Coursey, 1967; 1976; Harris, 1976; Murdock, 1959; Okigbo, 1980; Porteres, 1962; Purseglove, 1976; Shaw, 1972, 1976, 1977 et Wrigley, 1970). Parmi ceux qui se sont efforcés de reconstituer les données disponibles, il existe depuis longtemps une controverse entre

partisans de la théorie de la diffusion (Clark, 1970; Ikuver et Fage, 1970) et ceux de la théorie d'une origine indépendante (Murdock, 1959; Porteres, 1962). On admet cependant actuellement que l'agriculture en Afrique est le résultat de plusieurs milliers d'années (4.000 au moins) d'une évolution par tâtonnement, qui a amélioré séparément plusieurs espèces de plantes cultivables africaines, aussi bien que de la diffusion d'idées et du transfert de matériaux et de pratiques venues d'autres régions, ces deux processus ayant subi des interactions (Okigbo, 1980).

Proteres (1962) estime, idée importante et largement admise, que l'Afrique a créé deux complexes agricoles: *un complexe d'ensemencement*, caractéristique de la savane et comprenant la culture en plein champ de graines et de plantes porteuses de semences, et un *complexe végé-cultu-ral*, spécifique aux régions forestières et comprenant la culture de racines, de tubercules et de boutures en jardin plutôt qu'en plein champ. Harlan (1971) a énoncé une théorie des *centres* et *non centres* selon laquelle on trouve en Afrique des centres d'acclimatation de plantes autour de l'Éthiopie et en Afrique de l'Ouest comme dans le centre-est ou le sud-ouest de l'Asie. Suivant Harlan, ses collaborateurs (1976) et plusieurs autres sources, "l'agriculture traditionnelle africaine est une mosaïque de cultures, de traditions et de techniques qui ne présente pas un centre, un noyau ou un point unique d'origine" (p. 13). Elle est la culmination de milliers d'années de chasse et de cueillette, encore pratiquées aujourd'hui dans une certaine mesure, et de milliers d'années d'expérimentation avec plusieurs plantes sauvages qui ont abouti, il y a environ 4.000 ans, à la culture des ignames africaines, par exemple, la *Dioscorea rotundata* ou igname blanche de Guinée; celle-ci est devenue la plus importante culture vivrière aux lisières de forêt à l'est de la rivière Bandama, en Côte d'Ivoire (Coursey, 1969). À l'ouest, cette expérimentation a conduit à l'acclimatation du riz flottant (*Oryza glaberrima*), depuis le delta intérieur du Niger (Porteres, 1962) ce qui est peut-être un des premiers systèmes de culture sur *décru* en Afrique. Le sorgho, (*Sorghum bicolor*), le mil (*Pennisetum* et *Digitaria* spp.) et le niébé (*Vigna unguiculata*) ont été les principales cultures acclimatées aux savanes. En Éthiopie, le blé (*Triticum* spp.), l'ensete (*Ensete ventricos*), le teff (*Eragrostie teff*), le khât (*Catha edulis*), le pois chiche (*Cecur* spp.) et d'autres espèces ont été également mises en valeur.

Le tableau 2.3 énumère quelques cultures africaines locales à remarquer. Elles ont été fondées sur un système précoce de culture itinérante sur brûlis. Au cours du premier millénaire après Jésus-Christ environ, un certain nombre de cultures asiatiques ont été introduites en Afrique, plusieurs d'entre elles via l'île de Madagascar, puis quelques espèces américaines après la découverte de l'Amérique en 1492. Le tableau 2.4 énumère un grand nombre d'espèces importées en Afrique à partir d'autres régions. Un certain nombre de ces espèces exotiques (asiatiques et américaines) n'ont pas seulement été cultivées de la même manière que les espèces africaines indigènes, elles ont même été greffées sur les systèmes de culture qui existaient déjà. En outre, plusieurs d'entre elles (taros de

TABLEAU 2.3. Cultures africaines autochtones

ZONE VEGETURALE

PLANTES-RACINES

<i>Dioscorea rotundata</i>	Igname Guinée
<i>D. cayensis</i>	Igname de Cayenne
<i>D. praeensis</i>	Igname blanche
<i>D. dumetorum</i>	Igname sauvage
<i>D. bulbifera</i>	Igname bulbifère
<i>Plectranthus esculentus</i>	Pomme de terre Kaffir
<i>Solenostemon rotundifolius</i>	Pomme de terre noire
<i>Sphenostylis stenocarpa</i>	Dolique tubéreuse

ARBRES

<i>Elaeis guineensis</i>	Palmier à huile
<i>Cola nitida</i>	Kolatif
<i>Cola acuminata</i>	Kolatif
<i>Cola lepidota</i>	Kolatif
<i>Treculia africana</i>	Arbre à pain africain
<i>Dacryodes edulis</i>	Safoutier
<i>Irvingia gabonensis</i>	Dika du Gabon

LÉGUMES, NOIX, SEMENCES

<i>Abelmoschus esculentus</i>	Gombo
<i>Telfairia occidentalis</i>	Kouème
<i>Vernonia amygdalina</i>	Vernoniacée
<i>Solanum macrocarpum</i>	Aubergine indigène
<i>Sphenostylis stenocarpa</i>	Dolique tubéreuse
<i>Celosia argentea</i>	Célosie
<i>Cucumeropsis edulis</i>	Ononde
<i>Colocynthes vulgaris</i>	Coloquinte
<i>Ricinus communis</i>	Ricin
<i>Lagenaria scieraria</i>	Calebasse

ZONE DE RIZ

<i>Oriza glaberrima</i>	Riz flottant
<i>Aframomum melegueta</i>	Malaguetta

ZONE DE SORGHO-MIL

CÉRÉALES

<i>Sorghum bicolor</i>	Sorgho
<i>Digitaria exilis</i>	Fonio
<i>D. iburua</i>	Fonio noir
<i>Pennisetum typhoides</i>	Mil Chandelle
<i>Eleusine coracana</i>	Eleusine, caracan
<i>Eragrostis teff</i>	Teff

LÉGUMINEUSES À GRAINES

<i>Vigna unguiculata</i>	Niébé
<i>Voandzeia subterranea</i>	Voandzou, pois bambara
<i>Kerstingiella geocarpa</i>	Arachide Kerstings
<i>Cajanus cajan</i>	Cajan, ambrevade

ARBRES

<i>Butyrospermum paradoxum</i>	Karité
<i>Parkia fillicoides</i>	Néré
<i>P. clappertoniana</i>	Néré
<i>Tamarindus indica</i>	Tamarinier
<i>Adansonia digitata</i>	Baobab

LÉGUMES ET DIVERS

<i>Polygala butyracea</i>	Polygale
<i>Sesamum indicum</i>	Sésame
<i>Citrullus vulgaris</i>	Pastèque
<i>Hibiscus subdariffa</i>	Roselle
<i>Ensete ventricosa</i>	Ensete
<i>Cucumis melo</i>	Melon
<i>Catha edulis</i>	Khât

SOURCE: Adapté de Harris, 1976

Chine, choux caraïbes et bananes plantain) semblent avoir été aussi facilement traitées et préparées pour la consommation que les ignames locales et chacune s'est adaptée à des zones écologiques semblables à celles de son lieu d'origine.

La plupart du cheptel africain a été domestiquée ailleurs ou est venue d'Afrique du Nord et du sud-ouest de l'Asie, entre autres espèces les chèvres, les moutons, les poulets, les porcs et les canards. Certains animaux se sont adaptés à des zones écologiques spécifiques, par exemple le zébu indien (*Bos indicus*) s'est acclimaté surtout dans la savane et les zones dépourvues de mouches tsé-tsé. Les taurins de type européen (*Bos taurus*), qui se trouvaient à l'origine en Afrique du Nord, vivent maintenant dans les secteurs sous tropicaux et montagneux des tropiques. Les seules espèces adaptées aux forêts d'Afrique de l'Ouest, N'dama et Muturu, à cornes courtes et trypanotolérants, n'étaient pas bonnes laitières, c'est pourquoi la production laitière n'a pas fait partie de la culture des peuples des forêts en Afrique tropicale. En résumé, le seul patrimoine zootechnique strictement autochtone dans cette région est la pintade.

Un certain nombre de facteurs ont provoqué en se combinant des changements dans les systèmes agricoles de l'Afrique tropicale. Selon Okigbo et Greenland (1976), ces modifications sont venues, tout d'abord, de l'introduction de cultures asiatiques au cours des trois premiers siècles de notre ère, puis de l'introduction postérieure d'espèces américaines, après 1500 (voir tableau 2.4). Ces différentes cultures ont modifié les

TABLEAU 2.4. Cultures importées d'Asie et d'Amérique

Cultures Asiatiques		Cultures Américaines	
CÉRÉALES			
<i>Triticum spp.</i> ¹	Blé	<i>Zea mays</i>	Maïs
<i>Hordeum vulgare</i>	Orge		
<i>Oryza sativa</i>	Riz		
PLANTES-RACINES			
<i>Colocasia esculenta</i>	Taro	<i>Manihot esculenta</i>	Manioc
<i>Dioscorea alata</i>	Grande igname	<i>Ipomoea batatas</i>	Patate douce
<i>Zingiber officinale</i>	Gingembre	<i>Xanthosoma sagittifolium</i>	Chou caraïbe
		<i>Solanum tuberosum</i>	Pomme de terre
LÉGUMINEUSES			
<i>Pisum sativum</i>	Pois	<i>Arachis hypogaea</i>	Arachide
<i>Cicer arietinum</i>	Pois chiche	<i>Phaseolus vulgaris</i>	Haricot
<i>Lens esculenta</i>	Lentille	<i>P. lunatus</i>	Haricot de Lima
<i>Glycine max</i>	Soja		
ARBRES			
<i>Citrus spp.</i>	Agrumes	<i>Theobroma cacao</i>	Cacaoyer
<i>Camelia sinensis</i>	Théier	<i>Persea americana</i>	Avocatier
<i>Musa spp.</i>	Bananier	<i>Anacardium occidentale</i>	Anacardier
<i>Mangifera indica</i>	Manguier	<i>Carica papaya</i>	Papayer
<i>Cocos nucifera</i>	Cocotier	<i>Psidium guajava</i>	Goyavier
LÉGUMES ET DIVERS			
<i>Solanum melongena</i>	Aubergine	<i>Capsicum annuum</i>	Piment
<i>Allium cepa</i>	Oignon	<i>C. frutescens</i>	Piment doux
<i>Saccharum officinarum</i>	Canne à sucre	<i>Curcubita spp.</i>	Courge
		<i>Ananas comosus</i>	Ananas
		<i>Lycopersicon esculentum</i>	Tomate
		<i>Gossypium hirsutum</i>	Coton velu
		<i>G. barbadense</i>	Coton, Sea Island
		<i>Agave sisalantia</i>	Sisal

SOURCE: Adapté de Morris, 1976

ressources essentielles du paysan africain et on fournit à l'Afrique sans aucun doute la possibilité de faire face aux accroissements démographiques survenus à différentes époques. A ces plantes se sont ajoutées de nouvelles techniques de production, de transformation, etc.

De plus, l'introduction de cultures exotiques a certainement relégué au deuxième plan plusieurs cultures indigènes, interdisant à l'agriculteur

africain actuel de réaliser leur potentiel. Plusieurs des traits qui rendent désirables certaines acclimatations ont fait défaut, du moins à l'origine, aux cultures autochtones.

Deuxièmement, les modifications se sont produites à la suite de la récente explosion démographique qui a suivi les premiers accroissements de population causés par la forte augmentation des ressources vivrières, due elle-même à l'introduction des cultures asiatiques. Les progrès réalisés dans le domaine des sciences, de la médecine, de l'hygiène, de la santé publique et de l'éducation en général ont provoqué l'explosion démographique. Ces événements ont exigé du sol un rendement de plus en plus important qui, à son tour, a drastiquement raccourci les périodes de repos indispensables, dans un système d'assolement, à la préservation de la fertilité et de la productivité du sol. Ces contraintes ont conduit à l'établissement de jachères broussailleuses et graminéennes et aux systèmes intensifs de production plus ou moins permanente qui sont actuellement appliqués dans de nombreuses régions.

En troisième lieu, la colonisation européenne a profondément modifié l'agriculture africaine. Les colonisateurs ont commencé à commercialiser les produits forestiers sauvages tels que le poivre de Guinée et le caoutchouc et, plus tard, le palmier à huile, l'arachide et le coton. Les politiques coloniales variées des pays industriels et fortement urbanisés d'Europe ont eu des répercussions profondes. Par exemple, les politiques de la colonisation britannique en Afrique de l'Est ont conduit, en particulier dans les White Highlands du Kenya et les Rhodésies, où des établissements anglais se sont installés très tôt, à un système d'acquisition des terres et à un régime foncier qui ont créé de grandes exploitations à l'europpéenne produisant des récoltes de type sous-tropical ou tempéré, destinées surtout à la vente. Les autochtones ont été soit des ouvriers agricoles employés sur ces terres soit des paysans (p. 13) continuant à utiliser les systèmes d'agriculture traditionnels.

Par ailleurs, en Afrique de l'Ouest où les terres basses, infestées de malaria, n'attiraient pas les colons européens, la politique britannique a encouragé les cultures de rapport et les cultures arboricoles de petites exploitations plutôt que les grandes plantations. La commercialisation du cacao, de l'huile de palme, du caoutchouc et de l'arachide a été le résultat à la fois de l'aide gouvernementale à la recherche et à la vulgarisation et de la réaction des paysans face aux revenus que fournissaient les cultures commerciales, influencées par les fluctuations des prix mondiaux. A l'époque, cette politique d'encouragement au petit exploitant semblait bonne, humaine et en quelque sorte plus "démocratique". Aujourd'hui, cependant, ses conséquences freinent grandement les efforts visant à augmenter la production, car les petites exploitations à cultures arboricoles sont incapables d'absorber certains des facteurs de production dont bénéficient pleinement les grandes exploitations. A l'opposé, en Malaisie, une politique encourageant les plantations a permis au pays de conserver actuellement son rang dans la production mondiale d'huile de palme et de caoutchouc.

En Afrique occidentale, la politique française a encouragé l'établissement de plantations et les cultures de rapport en les fondant sur une "association" assez flottante, ce qui a découragé dans une certaine mesure (jusqu'à récemment) le développement des capacités africaines locales en matière de recherche, de gestion et de rendement technique. Cette politique a cependant eu pour conséquence un accroissement constant de nombreuses cultures commerciales en Côte d'Ivoire et au Cameroun. Dans ce dernier pays, elle est venue renforcer une politique allemande plus ancienne favorisant l'exploitation de plantations.

Le modèle français n'a pas toujours réussi dans les pays qui ont subi de graves bouleversements politiques. Au Zaïre, en Angola et dans la République de Guinée, par exemple, l'exode du personnel technique et de gestion étranger, à la veille de l'indépendance, a freiné les possibilités locales. En outre, l'instabilité politique et les changements stratégiques ou idéologiques ont abouti, dans une certaine mesure, à un résultat décevant dans le secteur agricole. Certains cas, cependant, où les Africains ont pris en charge de grandes exploitations (au Kenya, par exemple), n'ont pas produit les mêmes résultats.

La haute priorité que les puissances coloniales ont accordée en général aux cultures de rapport ou d'exportation, souvent au détriment des cultures vivrières, est largement responsable des difficultés alimentaires que traverse actuellement l'Afrique tropicale. La colonisation européenne a conduit généralement à la commercialisation de l'agriculture et à la création d'une économie fondée sur les exportations, mais les marchés et l'infrastructure de soutien locaux sont restés insuffisants. De plus, la colonisation européenne a provoqué la croissance accélérée des centres urbains et une certaine commercialisation de cultures vivrières et maraîchères. A l'origine, cette production était destinée à satisfaire la demande des populations européennes, mais par la suite elle en est venue à satisfaire les exigences globales dues à un taux élevé d'urbanisation en Afrique; ce taux est le double de la moyenne mondiale (Mabogunje, 1976).

La création des chemins de fer et de réseaux routiers qui ont relié les principaux centres urbains et administratifs le long desquels se sont installés de nouvelles agglomérations, des exploitations et des marchés, a été le quatrième facteur de changement des systèmes d'exploitation agricole. Ce développement a permis de transporter rapidement d'un point d'Afrique, ou d'un pays d'Afrique, à un autre différents produits (récoltes, équipement ou techniques). Il a donné un grand élan à la commercialisation de l'agriculture et il a permis aux marchés intérieurs et étrangers ainsi qu'aux consommateurs, de recevoir ou d'expédier des produits agricoles et industriels.

Cinquièmement, la production de manioc a augmenté, car cette culture s'est adaptée à une période de jachère plus brève (ce qui diminue la fertilité du sol) et les centres urbains ont demandé des aliments de base meilleur marché. (Morgan, 1959 a,b). En outre, le manioc est une des rares cultures vivrières qui prospèrent sans irrigation dans des régions où la saison sèche dure de un à quatre mois. Il a donc provoqué des modifi-

cations dans la rotation et l'ordre des cultures, ainsi que dans l'utilisation de la terre.

Sixièmement, la mécanisation, la culture de fruits et de légumes traités sur place, la mise en conserve et le conditionnement de ces produits pour la consommation interne autant que pour l'exportation sont en train de modifier fortement les systèmes d'exploitation agricole. Dans des pays comme le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Kenya et la Haute Volta, les exploitations commerciales produisent des tomates pour l'exportation, ainsi que d'autres légumes ou fleurs.

Enfin, de récentes découvertes industrielles, comme l'invention et la fabrication de plastiques et de machines ont permis de mettre au point de nouvelles techniques et de l'équipement en vue d'augmenter la production agricole. Le rythme accéléré et le volume de la recherche agricole en ce qui concerne les produits de base, alimentaires ou non, commencent à produire des variétés améliorées de cultures à grand rendement, et des races de bétail bien adaptées, ce qui à son tour modifie remarquablement les systèmes d'exploitation agricole dans de nombreuses régions d'Afrique.

L'AGRICULTURE ET LES SYSTEMES DE PRODUCTION AGRICOLE

Cette partie examine les caractères généraux des systèmes d'exploitation traditionnels et transitionnels en Afrique tropicale. Ce bref résumé est basé sur les travaux d'Okigbo (1975, 1980, 1981) et d'Okigbo et Greenland (1976).

L'exploitation agricole traditionnelle en Afrique tropicale.

But et commercialisation de l'agriculture.

L'agriculture est destinée principalement à assurer la subsistance, mais les systèmes d'exploitation subissent une commercialisation croissante et variée. Selon Cleave (1974), le pourcentage des produits vendus contre espèces va de 3% pour du maïs à Chiweshe (Zimbabwe) à 95% pour du cacao à Abeokuta (État d'Ogun, Nigéria) et la proportion des exploitations produisant des cultures de rapport oscille entre 8 et 85%.

Systèmes d'exploitation et méthodes de culture.

Un modèle simpliste de ferme traditionnelle en Afrique tropicale se compose d'une série de champs situés à des distances variées autour de l'enclos et/ou du jardin familial (Fig. 2.3). Diverses méthodes d'aménagement des sols et de préservation de leur fertilité sont pratiquées dans ces champs, ainsi que dans le jardin; en général, elles comprennent des mises en jachère, des systèmes de défrichement et de production en vue de pratiquer certaines cultures et/ou d'élever du bétail suivant les pratiques en usage, les coutumes et les besoins de l'agriculteur. Chaque ferme

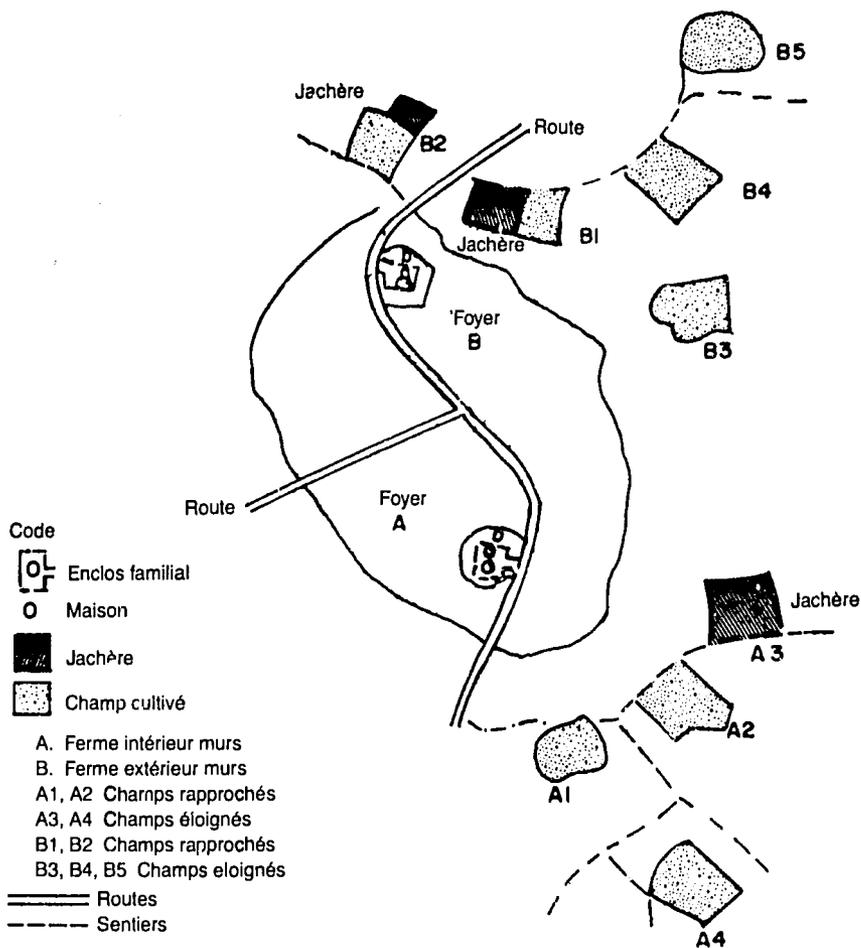


Fig. 2.3 Diagramme schématique des "enclos familiaux" et leur relation avec les cultures associées des systèmes d'exploitation traditionnels des zones tropicales humides de l'Afrique de l'Ouest.

traditionnelle est donc un ensemble d'unités ou de sous-systèmes, différents selon les éléments du processus de production, mais tous destinés à réaliser les objectifs du cultivateur; ce sont: des éléments *physico-chimiques* (sols, eau, climat, nutriments); *biologiques* (récoltes, animaux, maladies ou ravageurs); *socioéconomiques* (main d'oeuvre, marchés, religion, coutumes, préférences personnelles); *technologiques* (outils, machines, pratiques) et *administratifs* (connaissances, prise de décision, courage).

L'exploitation peut être l'entreprise et le gagne-pain d'un ou plusieurs individus, mais elle l'est généralement pour une unité familiale dont une partie ou la totalité des membres participent aux travaux à temps partiel ou presque à temps plein.

Les exploitations sont petites: plus de 60% ont entre 0,10 et 3 hectares; dans les régions de savane elles sont en général plus grandes qu'en zone de forêt hygrophile, peut-être parce que le défrichement, le désherbage, etc. exigent plus de main d'œuvre dans ces dernières. En Zambie, au Kenya et dans beaucoup d'autres pays il n'y a que quelques grandes exploitations, mais elles augmentent actuellement. Il existe en outre des plantations de cultures arboricoles dans des pays comme la Côte d'Ivoire et le Cameroun.

Les systèmes d'exploitation varient, depuis la véritable culture itinérante et la transhumance où les agglomérations se déplacent souvent, jusqu'à la culture sédentaire et l'élevage intensif, l'aviculture et la production laitière modernes. La véritable culture itinérante est rare aujourd'hui, et il semble qu'elle soit limitée à certaines parties de la Rhodésie, c'est-à-dire de la Zambie et du Zimbabwe actuels (Allan, 1955), de la Côte d'Ivoire, du Cameroun ou de la frontière Cameroun-Nigéria (Grigg 1974; Morgan, 1969). La transhumance est largement pratiquée dans le Sahel semi-aride, la savane soudanaise et les régions sèches adjacentes de l'Afrique de l'Ouest et de l'Est. Il est à remarquer que l'authentique culture itinérante, où les habitations se déplacent en même temps que les exploitations, a probablement été remplacée par des systèmes comprenant des exploitations permanentes et des huttes provisoires à proximité des fermes éloignées ou sur leur terrain. A ce sujet, il est plus exact de dire qu'il existe maintenant en Afrique tropicale des jachères broussailluses et graminéennes plus brèves, des périodes de culture variables, mais plus longues, et différentes périodes de jachère raccourcie.

Les cultures permanentes se font dans les jardins potagers ou les "enclos familiaux" dans certaines régions à sols très fertiles; dans des espaces restreints comme les hauts plateaux et les îles (par exemple, les flancs abrupts du Maku, dans l'état d'Anambra, Nigéria, où on pratique la culture en terrasse, ou l'île Ukara dans le lac Victoria); dans des plantations en forêt ou dans des parcelles irriguées, comme dans le Gezira; enfin, dans des régions surpeuplées comme les secteurs Ibo et Ibibio de l'Anambra, la Cross River et les états Imo du Nigéria, les pentes couvertes de rizières de l'est de la république malgache, la région de Kano à forte densité agricole, du nord du Nigéria (Morgan, 1969) et les oasis du désert.

L'"enclos familial" est le système agricole sédentaire le plus courant. Il constitue le noyau d'où rayonnent d'autres champs et d'autres unités de production et différentes activités gravitent autour de lui. Le plus grand nombre de cultures mixtes se trouve dans ce type d'exploitation; elles sont entreprises non seulement pour leur utilité en tant que ressources alimentaires, mais pour diverses autres raisons; elles fournissent par exemple des huiles et des graisses, des condiments et des épices, des médicaments, des fibres, des matériaux de construction, des boissons, du four-

rage, des poteaux de démarcation, des masticatoires et des stimulants, du combustible, de l'ombre, un écran à la vie privée ou un ornement; enfin, elles ont une fonction religieuse et sociale (voir tableau 2.5). La création "d'enclos familiaux" qui sont une caractéristique des méthodes d'agriculture traditionnelles dans la plupart de l'Afrique, et surtout dans les zones humides et sub-humides peu urbanisées, est reliée à trois phénomènes:

1. Le travail est divisé entre les sexes, de sorte que les femmes sont responsables de la cuisine et de la préparation de soupes, sauces et aliments complémentaires qui servent d'accompagnement aux féculents de base, souvent cultivés par les hommes, pour lesquels il est nécessaire et utile d'avoir à portée de la main toute l'année des légumes frais, des condiments et des épices.
2. Vu les nombreux défrichements de forêts ou de broussailles, les arbres utiles, qu'ils soient à l'état sauvage ou protégés par des jachères, disparaissent rapidement; leur culture dans des "enclos familiaux" permet de disposer facilement de leurs produits et les empêche de disparaître ou de se raréfier.
3. Le jardin de la ferme sert de terrain d'expérimentation pour tenter la culture de plantes intéressantes recueillies dans des exploitations voisines ou au cours de sorties dans les champs. (Vermeer, 1976).

Dans d'autres systèmes, il existe des cultures semi-permanentes coupées de jachères variables.

Aménagement des sols, défrichement et développement.

En ce qui concerne surtout les récoltes, les systèmes traditionnels africains tirent parti au maximum de la topographie locale, du microrelief et d'autres particularités, tels que les anciens emplacements d'habitations, les termitières, les sols hydromorphes et les bas-fonds. Il faut remarquer, cependant, que si la canne à sucre, les fruits et les légumes peuvent pousser dans des bas-fonds et à des endroits où les nappes phréatiques sont importantes, comme dans la savane et la plupart des régions proches de centres urbains, un trait important de l'agriculture africaine est qu'elle reste confinée dans des systèmes de production à plus haute altitude. Elle utilise donc peu les sols hydromorphes fertiles comme le font les cultures de riz en Asie, par exemple. Cette caractéristique vient peut-être de ce qu'ils présentent certains risques pour la santé (schistosomiase et simulis), mais dans d'autres régions des facteurs culturels entrent aussi partiellement en ligne de compte.

La plupart des activités agricoles et des méthodes ou systèmes de culture, de même que certains aspects de l'élevage, dépendent du régime et du volume des pluies. L'irrigation, qu'elle soit de type traditionnel ou moderne, n'a que peu d'influence, surtout au Sahel où les sécheresses causent des ravages parmi les hommes et les troupeaux.

Le défrichement par débroussaillage et brûlage de la végétation est largement utilisé, avec des variations locales ou des cultures d'aménage-

TABLE 2.5 Plantes alimentaires et autres plantes utiles faisant partie des cultures associées dans les "enclos familiaux" et les exploitations écartées du sud-est du Nigéria

Groupe de cultures	Secteurs d'enquête										Pourcentage fréquence moyenne
	Savane dérivée 0,003-0,45 Ha		Zone de transition/ Savane dérivée/ Palmier à huile 0,04 Ha		Palmier à huile/Forte densité pop. 0,04-0,4 Ha		Palmier à huile Densité pop. moyenne ou forte 0,005-0,5 Ha		Palmier à huile/Forte densité pop. 0,04-0,5 Ha		
	Etendue	Moyenne	Etendue	Moyenne	Etendue	Moyenne	Etendue	Moyenne	Etendue	Moyenne	
1. Racines et tubercules	1-12	5	4-6	5	5-8	7	1-8	4	7-9	8	47
2. Céréales et autres féculents	0-3	1	1-2	1	2-3	2	0-4	2	2-3	2	38
3. Légumes à feuilles	3-7	4	0-4	2	4-8	6	10-11	6	2-8	5	27
4. Légumes à fruits	4-6	4	1-3	2	5-6	5	0-6	2	3	3	44
5. Légumineuses	1-5	3	0-4	2	2-4	2	0-3	1	0-3	2	33
6. Fruits, noix et plantes oléagineuses	1-14	5	0-1	1	10-11	10	2-15	7	5-12	9	20
7. Epices et boissons	0-3	1	0-1	1	2-6	4	0-9	4	1-7	4	18
8. Plantes utiles variées	0-7	2	0-1	0	10-14	13	1-29	11	4-18	12	11
Etendue du nombre total d'espèces ou de cultivars	0-65		4-19		40-48		6-62		25-52		

SOURCE: Okigbo et Greenland (1976)

ment du sol. Ces dernières sont souvent minimales cependant et l'ensemencement peut se faire à plat sur le sol ou en préparant des reblais, des planches, des billons et des trous de calibre différent pour contrôler la nappe phréatique et le drainage, concentrer la couche de terre superficielle ou les résidus organiques et faciliter la récolte. La pénurie de main d'œuvre et les grands projets agricoles nécessitant une mécanisation ont éliminé la couverture forestière, endommagé la structure du sol et abouti à une culture ininterrompue qui provoque une sérieuse érosion, une dégradation irréversible et un déclin rapide de la productivité des sols.

Main d'œuvre, outils et mécanisation.

La plus grande partie du travail agricole se fait à peu près partout à la main et avec des outils simples, dans des régions étendues où les mouches tsé-tsé et les trypanosomiasés sont endémiques, la mécanisation est minime et l'utilisation des animaux reste limitée.

La plupart des exploitations de l'Afrique tropicale souffrent d'une pénurie de main d'œuvre, en particulier pendant les périodes de presse où la terre est défrichée, préparée, plantée, sarclée et récoltée. Il y a plusieurs causes à cette pénurie: la division du travail entre les sexes, le fait que la plupart des enfants vont à l'école et ne peuvent aider, les faibles bénéfices obtenus et les corvées qu'impose ce travail et qui encouragent la migration rurale-urbaine, la concurrence avec l'industrie qui joue sur le marché du travail et une modification des standards qui a conduit à détester le travail manuel. Le résultat est que les cultures sont de plus en plus abandonnées aux vieillards des deux sexes.

Aménagement des sols et fertilité.

Le cultivateur traditionnel dépend surtout de la jachère et de l'assolement pour restaurer la fertilité des sols, diminuée par chaque récolte, et pour l'agriculture extensive c'est une pratique écologiquement sûre qui demande peu d'investissements. Dans certaines régions, la période de jachère a été sévèrement réduite et ne peut, sans l'aide d'engrais, rendre au sol sa productivité.

Dans les jardins familiaux et dans certains systèmes de culture sédentaire la fertilité est maintenue grâce aux détritiques et aux ordures ménagères, aux cendres et aux déchets agricoles, au fumier de ferme, aux excréments humains et au compost.

Utilisation des pesticides et autres investissements.

Les investissements dispendieux, tels les engrais et les pesticides, sont d'un usage très limité, sauf en ce qui concerne certaines cultures de rapport ou d'exportation, parce que de nombreux fermiers ne disposent pas de crédit ou du capital nécessaires pour acheter les facteurs de production et payer les services.

Systèmes de culture et assolement.

Les cultures intercalaires (en sillon, mélangées, en carrés ou en relais)

sont communément pratiquées dans tous les systèmes de culture en plein champ. Les cultures en sillon se préparent le plus souvent avec du bétail de trait ou des tracteurs. La culture pure se pratique en général pour des cultures commerciales, des cultures de plantation ou d'environnement particulier, comme le riz, par exemple.

Dans "l'enclos familial", les produits essentiels annuels, les légumes et d'autres plantes alimentaires sont intercalés au voisinage d'arbres et d'arbustes perennes, souvent selon des mélanges complexes. Cette coutume aboutit fréquemment dans les régions de forêt hygrophile à une structure aux niveaux multiples proche d'un écosystème de forêt tropicale. Mais il existe très souvent, autour du jardin de l'enclos, des assolements de brève durée, avec jachères de un ou deux ans, qui constituent un écosystème agricole moins complexe où des cultures arboricoles sont entretenues et protégées en même temps que des cultures annuelles, alimentaires ou non.

En un lieu donné, les cultures les plus essentielles, cultures commerciales on nitrophiles adaptées aux sols riches, telles les ignames et le maïs, sont plantées au cours de l'année qui suit l'abattage et le sarclage de la végétation. En général, la variété des espèces cultivées diminue aussi à mesure qu'augmente le nombre des années de culture précédant la mise en jachère. Les cultures moins sensibles à la fertilité du sol, comme le manioc, viennent en dernier avant la jachère arbustive. Les rotations des différents systèmes se caractérisent 1) par la diminution des périodes de jachère sous l'effet d'une pression démographique croissante; 2) par la diminution des espèces d'arbres et de légumes, le plus grand nombre des cultures de base s'éloignant du jardin familial; 3) par une taille rigoureuse des arbres et des arbustes situés dans des champs éloignés, afin de réduire les zones d'ombre, mais de laisser à certains endroits des souches de hauteur variable pour soutenir les plantes grimpantes, comme les cucurbitacées et les niébés. Cette pratique permet une régénération rapide du sol et constitue une réserve de bois de combustion.

Systèmes d'élevage.

Dans presque toutes les exploitations traditionnelles, un nombre variable de petit bétail (surtout des volailles, des chèvres, des moutons et des porcs) est élevé dans les fermes ou à proximité, soit en liberté soit parqué au moment des récoltes. Ces animaux servent 1) de sources de protéines économiques, en transformant en viande les déchets de l'exploitation et de la cuisine; 2) de sources de fumier pour entretenir la fertilité du sol et conserver à celui-ci le volume nécessaire de matière organique; 3) de source potentielle de revenus en cas de pénurie; 4) d'animaux de location, les jeunes femelles étant partagées entre les membres d'une même famille, ce qui diminue les risques de perdre une bonne race pour cause de maladie ou autre (Uchendu, 1965).

Le gros bétail, comme les boeufs, se trouve en grand nombre seulement dans les savanes sans mouches tsé-tsé et les régions semi-arides où circulent les nomades transhumants comme les Fulani d'Afrique de l'Ouest

et les Masai d'Afrique de l'Est. Les différentes tentatives visant à sédentariser ces nomades sur des parcours ou des pâturages permanents ont rarement réussi en Afrique. En ce qui concerne les bovins, la production moderne et intensive en reste limitée à des régions favorables, comme les White Highlands du Kenya ou à des zones relativement fraîches, comme la Zambie et le Zimbabwe. Près des centres urbains, l'aviculture intensive progresse. Cependant, dans l'élevage traditionnel, les animaux constituent souvent un signe extérieur de richesse plutôt qu'une source de revenus purement commerciaux.

On peut conclure, en général, que l'agriculture traditionnelle africaine est très complexe: chaque fermier cultive souvent de nombreuses plantes et élève plusieurs sortes de bétail, tout en entreprenant d'autres activités en dehors de l'exploitation (voir Fig. 2.4, 2.5 et 2.6). La spécialisation de la production ne fait que commencer et l'agriculture semble avoir pour objectif principal de produire, régulièrement ou annuellement avec un minimum de risques, une gamme et un volume de produits suffisants pour à la fois assurer la subsistance et satisfaire certains besoins commerciaux. Les cultivateurs traditionnels s'efforcent rarement d'augmenter la production d'une de leurs cultures dans le seul but de la vendre. La productivité des systèmes de culture traditionnels reste faible, compte tenu d'un certain nombre de facteurs: les techniques améliorées ne sont pas adoptées, la recherche n'existe pas, la solution des problèmes spécifiques de production agricole n'avance pas. En général, la productivité n'est qu'une infime proportion de ce qu'elle pourrait être, si on la compare

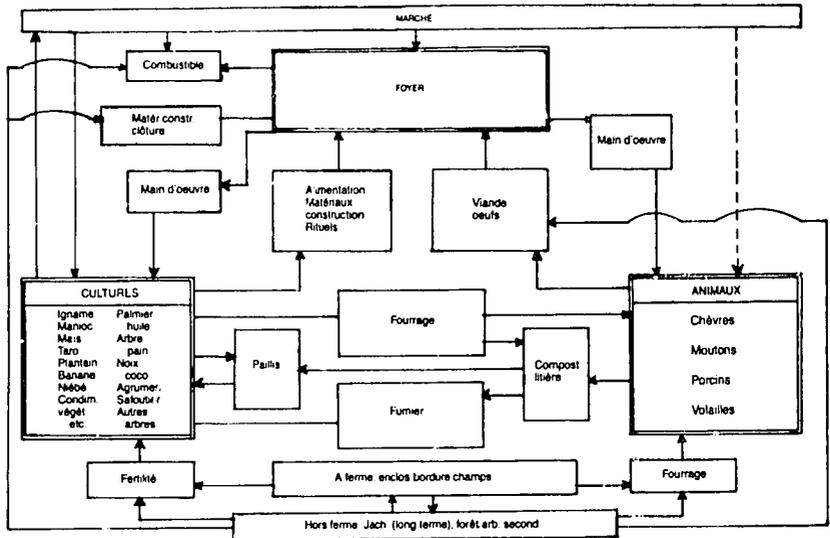


Fig. 2.4. Exploitation d'enclos familiaux, culture intensive, jachère broussaillieuse en forêt hygrophile tropicale, état d'Inii sud-est du Nigéria (Basé sur Lagemann, 1977; adapté de McDowell et Hildebrand, 1980).

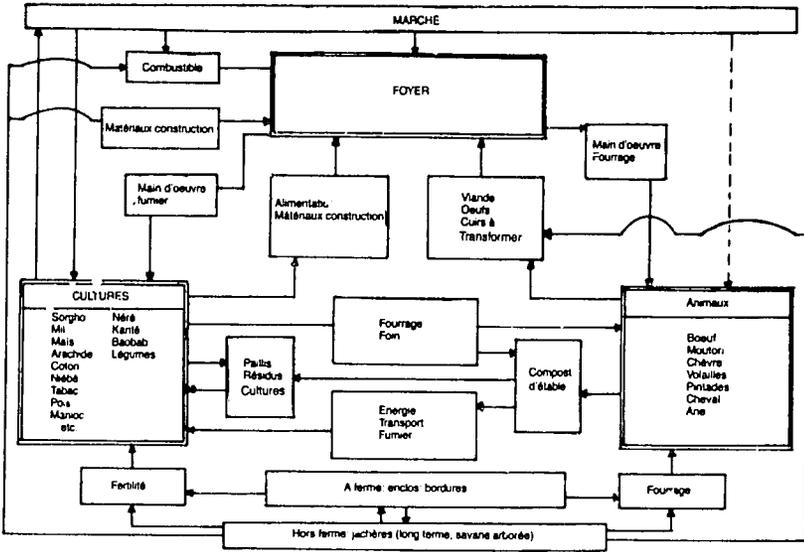


Fig. 2.5. Exploitation des enclos à agriculture sédentaire rudimentaire et jachère arbusive dans la savane de Guinée du Nigéria septentrional. (Adapté de McDowell et Hildebrand, 1980).

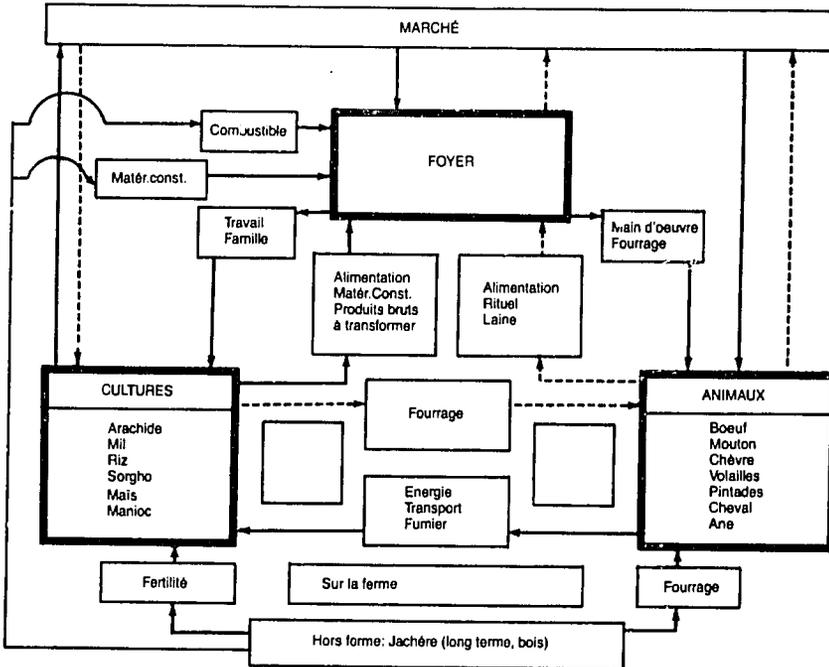


Fig. 2.6. Agriculture sédentaire rudimentaire en Afrique de l'Ouest (Gambie): assolement, intégration modérée des récoltes et du bétail (animaux gardés ou entravés).

à la recherche menée dans les centres d'expérimentation et ceci est surtout vrai pour les cultures vivrières, en particulier les légumineuses comme les niébés.

Classification des systèmes d'agriculture.

Il n'existe pas encore une typologie universellement reconnue des systèmes de culture en Afrique tropicale. Pour des raisons de convenance, cependant, il a été tenté ici de présenter une description et une classification des systèmes traditionnels ou de transition en Afrique, tirées de Allan (1965), Miracle (1967), Morgan (1959, 1969), Morgan et Pugh (1969), Floyd (1969), Boserup (1970), White et Gleave (1971), Ruthenberg (1971), Benneh (1972), Greenland (1974), Grigg (1974), Okigbo et Greenland (1976), et McDowell et Hildebrand (1980). Cette étude est présentée dans le tableau 2.6, tandis que le tableau 2.7 décrit les cultures et les principaux animaux d'élevage associés aux systèmes d'agriculture les plus souvent employés.

(continued on page 38)

TABLEAU 2.6 Systèmes d'exploitation en Afrique tropicale.

-
- A. Systèmes traditionnels et de transition.**
1. (a) Transhumance.
(b) Culture itinérante (Phase I), $L > 10^4$.
 2. Jachère broussailleuse ou rotation des terres:
Culture itinérante (Phase II), $L = 5 - 10$.
 3. Agriculture sédentaire rudimentaire:
Culture itinérante (Phase III), $L = 2 - 4$.
 4. "Enclos familiaux" et agriculture de subsistance extensive:
Culture itinérante (Phase IV), $L < 2$.
(a) Agriculture de haut plateau (en terrasse ou non).
 5. Cultures en terrasse et agriculture sur terres inondables.
(a) Agriculture sur décrue ou en bas fonds.
- B. Systèmes modernes et leurs adaptations locales.**
1. Exploitation mixte.
 2. Elevage en ranching.
 3. Elevage intensif (volailles, porcs, produits laitiers).
 4. Grandes exploitations et plantations.
(a) Grandes cultures arboricoles.
(b) Projets d'irrigation en vue de cultures.
(c) Grandes fermes productrices de denrées alimentaires en culture pluviale.
 5. Horticulture spécialisée.
(a) Jardins potagers.
(b) Jardins maraîchers et plantations de fruits.
(c) Production commerciale de fruits et légumes à transformer.
-

SOURCE: Okigbo et Greenland (1976).

* $L = C + F/C$: C = période de culture, F = jachère et L = Facteurs d'utilisation de la terre.

TABLEAU 2.7 Systèmes agricoles de production avec composantes culturales et animales associées, dans différentes zones climatiques de l'Afrique tropicale.

Système d'exploitation	Principales cultures	Principaux animaux	Principales régions	Source de fourrage
A. SYSTEMES TRADITIONNELS ET DE TRANSITION				
1. a. Transhumance	Aucune en général; parfois légumes ou cultures à cycle court près de huttes temporaires.	Boeuf, chèvre, mouton.	Soudan, Sahel, savanes; parfois migration vers savanes de Guinée du nord ou régions plus humides en saison sèche.	Pâtures et fourrage naturels du parcours, herbes, légumineuses.
b. Culture itinérante Phase I, L \geq 10	<i>Mais/ignames/riz/plantain</i> Mais, riz, igname, manioc, plantain, taro, légumes, palmier à huile, agrumes, et autres arbres.	Chèvre, mouton, volailles.	Tropiques humides à sub-humides.	Pâtures, jachères, résidu culture, déchets cuisine et ferme.
2. Culture itinérante à jachère broussailleuse Phase II, L = 5 - 10	<i>Sorgho/mil</i> Sorgho, mil, maïs, niébé, manioc, canne à sucre, légumes, néré, sésame.	Boeuf, mouton, chèvre, cheval, volailles, âne.	Savane de Guinée sud, du Soudan ou équivalents en Afrique de l'Est.	Jachères, pâtures, résidu culture, lianes, paille, racines diverses.
	<i>Igname/riz/plantain</i> Igname, riz, plantain ou banane; manioc, maïs, légumes, arbres, taro.	Chèvre, mouton, volailles, quelques porcs.	Tropiques humides ou sub-humides.	Jachères, arbres et arbustes, résidus récolte et ferme.
	<i>Sorgho/mil</i> Sorgho, mil, maïs, soja, canne à sucre, légumes, banane, igname, tabac, niébé.	Boeuf, chèvre, mouton, volailles, cheval, âne.	Mosaïque forêt/savane, savane de Guinée nord et sud.	Jachères, pâtures, résidus récolte, plantes grimpanes, racines.

Système d'exploitation	Principales cultures	Principaux animaux	Principales régions	Source de fourrage	
3. Agriculture sédentaire rudimentaire, culture itinérante Phase III, L = 2 - 4	<i>Riz/igname/plantain.</i> Igname, riz, maïs, plantain et banane, manioc, légumes, arbres (palmier à huile, caoutchouc, cacao, agrumes etc.), taro.	Chèvre, mouton, volailles, quelques porcs.	Tropiques humides et sub humides.	Jachères, pâtures, résidus récolte, déchets du foyer.	
	<i>Sorgho/mil.</i> Sorgho, mil, maïs, légumes, sésame, canne à sucre, coton, tabac, arachide, banane, manioc, hévé, karité, mangue, autres arbres.	Boeuf, chèvre, mouton, volailles, âne, cheval.	Mosaïque forêt/savane, Guinée, Soudan, savane sahélienne.	Jachères, pâtures, résidus récolte, plantes grimpantes, racines, tourteaux arachide, fibres, etc.	
	4. "Enclos familiaux" et agriculture de subsistance, culture itinérante Phase IV, L = < 2.	<i>Igname/riz/plantain/arbres.</i> Igname, plantain, banane, riz, arbres, manioc, maïs, légumes, taro.	Chèvre, mouton, porc, volailles.	Tropiques humides et sub-humides.	Pâtures, résidus récolte, racines et tubercules, produits arboricoles secondaires, déchets domestiques.
		<i>Légumes.</i> Légumes, canne à sucre, maïs, tabac, sésame, arachide.	Chèvre, mouton, volailles.	Forêt/savane.	Pâture, résidus récoltes, produits arboricoles secondaires, plantes grimpantes, déchets cuisine.
	<i>Sorgho/mil.</i> Sorgho, mil, maïs, légumes, niébé, manioc, coton, tabac, melon.	Boeuf, chèvre, mouton.	Savane, Guinée nord, Soudan, savane sahélienne.	Jachères, pâtures, résidus récolte, plantes grimpantes, arachides, chaumes.	

Système d'exploitation	Principales cultures	Principaux animaux	Principales régions	Source de fourrage
5. Agriculture de haut plateau	<i>Maïs/igname/riz/plantain.</i> Maïs, igname, riz, plantain, taro, thé, café, légumes tropicaux et sub-tropicaux.	Chèvre, mouton, volailles, porc.	Mosaïque forêt/savane tropicale humide et sub-humide.	Jachères, arbres et arbustes, résidus culture.
	<i>Sorgho/teff/blé/maïs.</i> Sorgho, teff, blé, maïs, haricot, niébé, mil, arachide, légumes et fruits sub-tropicaux, café, thé, canne à sucre, sésame.	Boeuf, mouton, chèvre, volailles, cheval, âne.	Savane, climat sub-alpin.	Jachères, pâturages, résidus récolte.
6. Agriculture sur décaie, bas-fonds.	<i>Igname/riz/banane.</i> Igname, riz, légumes, banane, canne à sucre, maïs, taro, arachide.	Chèvre, mouton dans jardins des foyers et champs.	Humide et sub-humide	Résidus récolte, quelques pâtures.
	<i>Riz/banane/canne à sucre.</i> Riz, banane, maïs, canne à sucre, légumes, igname, arachide, niébé, taro.	Pas d'animaux sauf dans champs voisins.	Savane, de Guinée au Sahel.	Résidus récolte apportés dans jardin enclos.
B. SYSTÈMES "MODERNES" ET LEURS ADAPTATIONS LOCALES				
1. Exploitation mixte (Fermes à l'européenne en Afrique de l'Est, Soudan, zone de savane autour Kano)	Sorgho, coton, mil, légumes, niébé, peu d'arbres (Acacia, néré).	Boeuf, mouton, chèvre, volailles, cheval, âne.	Soudan au Sahel, savane.	Pâtures, herbe de jachères, résidus récolte.
<i>Note: Dans les tropiques humides, la plupart des fermes sont des exploitations mixtes.</i>				

Système d'exploitation	Principales cultures	Principaux animaux	Principales régions	Source de fourrage
2. Elevage en ranching.	Aucune en général-herbes/légumin, et plantes région.	Boeuf.	Savane Soudan au Sahel.	Sites naturels avec ou sans ensemencement d'espèces fourragères.
3. Elevage intensif (produits laitiers, aviculture).	<i>Herbes fourragères/ légum. et pâtures</i> Maïs à ensiler, herbe à éléphant (légumes et arbres fruitiers dans enclos).	Boeuf, volailles.	Humide à savane, au mieux dans hauts plateaux tropicaux, végétation sub-alpine.	Pâturages, herbes, fourragères, légum, foin.
4. Grandes fermes et plantations à l'européenne.				
a. Plantations.	Noix de coco, cacao, palmiers à huile, caoutchouc, thé.	Pas de bétail en général, maïs parfois associé à produits laitiers, aviculture.	Tropiques humides et sub-humides et zones de savane plus humides.	Herbages ou légumineuses, en particulier sous cocotiers.
b. Projets d'irrigation.	<i>Riz/coton/maïs.</i> Sorgho, blé, légumes, (tomates, p. ex.).	Pas d'animaux en général, sauf bovins.	Zones de savane.	Pâturages s'il y a des animaux + jachères et résidus récolte.
c. Grands projets cultures pluviales en champ.	Maïs, riz, manioc, arachide.	Pas d'animaux en général, sauf de trait dans régions sans tsé-tsé.	Humide à sub-humide.	Quelques pâturages, résidus récolte.

Système d'exploitation	Principales cultures	Principaux animaux	Principales régions	Source de fourrage
5. Horticulture spécialisée.				
a. Jardins potagers.	Légumes, fruits, plantes ornementales locales (okra, celosia) et sous-tropicales (laitue, épinard indien, agrumes, papaye), légumes et fruits.	Pas d'animaux en général, mais aviculture occasionnelle	Tropiques humides à savane sahélienne.	Jachères ou résidus récolte et produits dérivés animaux.
b. Cultures maraîchères, plantations fruits et légumes (surtout pour exporter)	Tomates et légumes, haricots, piments, ananas, avocat, banane.	Pas d'animaux en général.	Tropiques humides à savane Sahel. Tous hauts-plateaux tropicaux et zones de savane irriguée.	Pas nécessaire en général.

SOURCE: Adapté de McDwell et Hildebrand (1980).

PRODUCTION VIVRIERE ET NUTRITION

En Afrique tropicale la production vivrière est le souci de millions de petits cultivateurs, parmi lesquels plus de 90% cultivent moins de cinq hectares. On estime en outre que plus de 90% des aliments produits en Afrique tropicale viennent de petites exploitations. Il est important de se rappeler ces faits au moment d'examiner la situation du secteur alimentation et de préparer ou d'élaborer des programmes efficaces pour résoudre les problèmes de production vivrière en Afrique.

Tous les chiffres des vingt dernières années indiquent que la production vivrière s'est accrue régulièrement presque partout en Afrique, mais à un rythme très lent. Dans bien des cas, cependant, la production par habitant semble diminuer, par conséquent les importations alimentaires ont augmenté également dans de nombreux pays d'Afrique tropicale, alors que ces pays doivent faire face à des dépenses croissantes en matière d'énergie vu la cherté sans précédent du pétrole. Cette situation, combinée à l'inflation qui sévit actuellement dans le monde entier, ne présage rien de bon pour le bien-être économique, nutritionnel et général des populations et des pays d'Afrique tropicale. Parmi ces derniers, beaucoup ont récemment acquis leur indépendance et ont le souci, par conséquent, de maintenir la paix et la stabilité et de consolider leur puissance et leur prospérité afin de préserver leur intégrité territoriale et leur souveraineté dans le concert des nations. Mais étant donné l'accroissement des coûts de leurs importations en aliments et en pétrole, la plupart d'entre eux se trouvent dans l'impossibilité de financer le développement de l'éducation et la valorisation des ressources humaines, l'industrialisation, ainsi que les programmes de santé et de développement économique en général. Dans notre monde où l'interdépendance augmente, la situation alimentaire de l'Afrique, aujourd'hui et d'ici à vingt ans, est une préoccupation majeure non seulement pour les Africains, mais aussi pour les pays industriels.

En 1980, la FAO a déclaré qu'au moins 20 pays, la plupart africains, souffraient de pénuries alimentaires aigues. La même année, 26 Etats africains, qui affrontaient de sérieux problèmes à ce sujet, ont sollicité une aide alimentaire pour compléter leurs maigres ressources. La sécheresse, les tremblements de terre, les typhons et la guerre ont réduit ces ressources au cours de la dernière décennie et ont placé de nombreux pays sous la dépendance du Programme alimentaire mondial. Stacey (1981) note que l'Afrique est la seule région du monde où la production vivrière par habitant a décliné au cours des vingt dernières années et où les importations alimentaires sont montées en flèche, alors que les devises et de lourdes dettes limitent fortement les possibilités d'importations commerciales de la plupart des nations africaines. Même un pays affilié à l'OPEP, comme le Nigéria, doit affronter la lourde charge qu'imposent des importations alimentaires accrues. Pour faire face à cette situation, le Nigéria a lancé trois programmes au cours des dix dernières années: un programme national de production vivrière accélérée¹, une opération

¹National Accelerated Food Production program (NAFPP).

intitulée "Pour nourrir la nation"² et un "Programme de révolution verte"³; ils visent tous à l'autosuffisance en matière de production vivrière et à faire retrouver au pays la place importante qu'il occupait en tant que producteur de cacao, de produits dérivés de l'huile de palme et d'arachides. Des programmes semblables ont été lancés par le Ghana, le Libéria et plusieurs autres pays, mais rien n'indique que la solution effective des problèmes des pénuries alimentaires soit proche.

Situation de la production vivrière en Afrique sub-saharienne.

Des études récentes de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires⁴ (Paulino et Yeung, 1981) et de la FAO (Mazumdar, 1980) ont mis en relief plusieurs problèmes de production en se fondant sur des analyses statistiques de la production de 1961-1965 à 1973-1977 et de la consommation entre 1972 et 1974, y compris des projections jusqu'en 1985 et en l'an 2.000. Selon l'étude de l'IFPRI sur l'année 1977 (Paulino et Yeung, 1981), la production mondiale des principales cultures vivrières s'élevait à l'époque à 1686 millions de tonnes, celle de bétail et de volailles à 602 millions de tonnes (voir tableau 2.8). Les cultures comprenaient des céréales (1476 millions de tonnes) et des produits de base non céréaliers (210 millions de tonnes); les produits de l'élevage et de l'aviculture se composaient de viande (128 millions de tonnes), de lait (449 millions de tonnes) et d'oeufs (25 millions de tonnes), comme le montre le tableau 2.8. En 1977, les pays en développement, qui comptent environ 75% de la population du globe, ont fourni seulement 48% de la production céréalière mondiale, mais 72% de la production non céréalière. Les mêmes pays ont fourni 35% de la production mondiale de viande, 22% de la production laitière et 33% de la production d'oeufs. Parmi les pays en développement, l'Afrique sub-saharienne, qui renferme 7% de la population mondiale, a produit 3% du total des céréales, 15% des produits non céréaliers, 2% des oeufs et 1% du lait.

La production vivrière et la consommation de l'Afrique sub-saharienne pour 1977 sont présentées en détail dans le tableau 2.9. Les céréales constituaient à cette époque 53% des principaux produits alimentaires, les racines 31%, les légumineuses 6%, les arachides 5%, de même que les bananes et les plantains. Parmi les céréales, le sorgho et le mil, dont la plus grande partie est cultivée actuellement au Sahel, sujet à des sécheresses périodiques, représentaient 23% de la production, le maïs 20%, le riz 5%, le blé 2%, et diverses céréales 4%. La plupart des pays de la région ont importé à cette époque des quantités importantes de blé et de riz car ils éprouvaient de forts déficits céréaliers: 72% du blé et 29% du riz nécessaires à la consommation intérieure globale. En ce qui a trait à d'autres céréales, les déficits ont varié entre 5% et 7% de la consommation, la production céréalière totale s'élevant à 6.1 millions de tonnes, soit environ 14% des besoins locaux en 1977. De légers déficits

²Operation Feed the Nation (OFN).

³The Green Revolution Program.

⁴International Food Policy Research Institute (IFPRI).

TABLEAU 2.8 Population et production vivrière mondiales, 1977.

	Monde	Pays développés	Pays en développement		
			Total	Afrique sub-saharienne	Autres régions
Population (millions)	4205 (100)	1139 (27)	3066 (73)	311 (7)	2755 (66)
Production vivrière (millions tonnes)					
Principales cultures:	1686 (100)	830 (49)	856 (51)	68 (4)	788 (47)
Céréalières	1476 (100)	771 (52)	705 (48)	36 (3)	669 (5)
Non céréalières ^a	210 (100)	59 (23)	151 (72)	32 (15)	119 (57)
Produits d'élevage et aviculture:					
Viande ^b	128 (100)	84 (65)	44 (35)	3 (2)	41 (33)
Lait ^c	449 (100)	351 (78)	99 (22)	6 (1)	93 (21)
Oeufs	25 (100)	17 (67)	8 (33)	d (2)	8 (31)

SOURCE: Paulino et Young, 1981

NOTES: Le système de classification de la FAO a été utilisé pour répartir les pays dans les catégories "développés" ou "en développement".

Les chiffres peuvent ne pas correspondre aux totaux: ils ont été arrondis. Les pourcentages des totaux mondiaux sont inclus entre parenthèses.

^aTotalité des plantes-racines, légumineuses, arachides, bananes, et plantains; en céréales équivalentes.

^bTotalité du bétail indigène, chèvres, moutons, porcs et volailles; en poids-carcasse équivalent.

^cTotalité du lait de vache, brebis et chèvre, mais lait de chamelle exclus.

^dMoins d'un demi million de tonnes.

ont été enregistrés dans la culture des racines, des tubercules et des légumes, mais la région était plus ou moins autosuffisante en cultures non céréalières, à la suite de quelques excédents de bananes, de bananes plantains et d'arachides. En se fondant sur l'utilisation totale des denrées locales, la consommation globale en 1977 s'est élevée à 58% pour les céréales et 42% pour les produits non céréaliers, le maïs, le mil, le sorgho et les racines comptant pour 70% de cette consommation. L'Afrique dispose donc de plusieurs aliments amyliacés autres que le riz, alors que celui-ci est la principale ressource alimentaire de la plus grande partie de l'Asie.

En 1977, 56% de la viande consommée était de la viande de boeuf, 21% du mouton et de la chèvre, 15% de la volaille et 8% du porc. La production et la consommation de viande et d'oeufs se sont équilibrées, mais le lait a manqué: 6 millions de tonnes ont été produits, mais 7 millions ont été consommés. Le lait a été de vache surtout (82%) et de chèvre (19%); les oeufs, principalement de poule (99%). La source de lait

TABLEAU 2.9 Composition de la production vivrière et de la consommation alimentaire sub-saharienne, 1977.

Produits	Production		Consommation ^a	
	Milliers tonnes	Pourcentage	Milliers tonnes	Pourcentage ^b
Principales cultures vivrières	67.717	100.0	72.859	100.0
Céréalières	36.149	53.4	42.221	57.9
Mil et sorgho	15.224	22.9	16.486	22.6
Maïs	13.521	20.0	14.223	19.5
Riz (usiné)	3.555	5.2	5.020	6.9
Blé	1.051	1.6	3.821	5.2
Autres	2.498	3.7	2.671	3.7
Non céréalières	31.568	46.6	30.638	42.1
Plantés-racines	(20.857)	(30.8)	(21.170)	(29.1)
Légumineuses	(3.816)	(5.6)	(4.135)	(5.7)
Arachides	(3.529)	(5.2)	(2.330)	(3.2)
Bananes et plantains	(3.366)	(5.0)	(3.00)	(4.1)
Viande ^d	3.050.3	100.0	2.973.7	100.0
Bovine	1.733.1	56.8	1.660.9	55.9
Ovine et caprine	631.5	20.7	611.2	20.6
De porc	230.9	7.6	242.9	8.2
De volaille	455.5	14.9	458.7	15.4
Lait ^c	5.849.5	100.0	7.437.4	100.0
Vache	4.556.0	77.9	6.077.1	81.7
Brebis	222.9	3.8	275.4	3.7
Chèvre	757.2	12.9	771.6	10.4
Chamelle	313.3	5.4	313.4	4.2
Oeufs	414.1	100.0	424.2	100.0
Poule	408.2	98.6	418.3	98.6
Autres	5.8	1.4	5.8	1.4

SOURCE: Paulino et Yeung, 1981.

NOTES: Les chiffres ont été arrondis et peuvent ne pas correspondre aux totaux.

^aReprésente l'utilisation intérieure globale, en équivalent de produits essentiels.

^bDu groupe principal de produits.

^cQuantités en équivalent céréalier.

^dQuantités en poids-carasse équivalent; la production de viande bovine, ovine et porcine vient d'animaux indigènes.

^eQuantités en équivalent de lait entier.

a varié dans différents pays, cependant. Au Nigéria, à Madagascar, en Ouganda et au Zimbabwe, le lait de vache a constitué la plus grande partie de la production, mais en Somalie le lait de chèvre a représenté 35 à 40% et le lait de chamelle 30% de la production laitière totale.

Entre 1961 et 1977, le taux d'accroissement de la production des aliments de base a été de 1,6%, soit 1% de moins que le taux d'accroissement démographique. Une analyse détaillée des données a indiqué que deux pays seulement avaient enregistré des taux annuels d'accroissement de la production alimentaire supérieurs aux taux d'augmentation de la popula-

tion: le Kenya, dont la population a augmenté à raison de 3,5% et la production alimentaire à raison de 5% et le Zaïre où ces chiffres ont été de 2,3% et 2,7% respectivement. Au cours de ces 16 années, la production alimentaire du Sahel a augmenté au taux très lent de 0,1%. Ce développement déficient est attribué au fait qu'une forte tendance à la baisse de la production céréalière a été compensée seulement par un très léger accroissement de la composante non céréalière de la production totale. 80% environ de l'accroissement de la production vivrière sont venus de l'expansion des régions réservées à la culture de produits céréaliers ou non. Ces tendances régionales se sont retrouvées à différents degrés dans chaque pays. La plupart des denrées alimentaires essentielles sont le produit de cultures pluviales et dépendent par conséquent des conditions météorologiques. Au cours de la période examinée, des variations extrêmes ont provoqué des fluctuations marquées de la production qui ont multiplié les problèmes alimentaires de la région. Les variations les plus sérieuses ont eu lieu au Sahel, en République malgache, en Tanzanie et au Zaïre.

La consommation totale des principales cultures vivrières en Afrique sub-saharienne de 1961-1965 à 1973-1977 a augmenté à un rythme annuel de 2,3% (voir tableau 2.10). Ce taux a été inférieur de 0,4% au taux d'accroissement démographique estimé pour la région et a marqué une diminution de l'absorption locale de ces produits. Bien que la consommation des cultures vivrières ait augmenté plus vite que la population au Ghana, à Madagascar et au Zaïre et bien qu'elle soit restée légèrement supérieure à cet accroissement en Ouganda et en Tanzanie, elle a été inférieure de 1% en Ethiopie, au Kenya, au Nigéria et dans les pays du Sahel. En général, l'augmentation de la consommation moyenne de céréales a été forte au Zaïre (5,3%) et au Ghana (4,9%). Sauf au Kenya, l'augmentation de la consommation de produits non céréaliers a été régulière là où le taux de consommation locale des cultures vivrières est tombé au-dessous du taux de croissance démographique. Le volume des principales de ces cultures affectées à la consommation humaine directe a augmenté de 2,6%; celui des cultures vivrières utilisées comme fourrage a augmenté de 2,9% et celui des récoltes affectées à d'autres usages a augmenté de 1,1%. L'accroissement de l'utilisation des cultures vivrières comme fourrage a été proportionnel au taux d'augmentation des élevages de volailles. La consommation de viande s'est accrue de 2,1% par an, le lait de 2% et les oeufs de 3,5%. La consommation de viande et de lait est donc restée inférieure à l'accroissement de population alors que la consommation d'oeufs a augmenté plus vite qu'elle. La consommation de porc et de volailles a dépassé le taux d'accroissement démographique et c'est au Nigéria que la consommation de lait a augmenté le plus vite et a été la plus forte. Le taux d'accroissement le plus élevé de la région a atteint 13%.

TABLEAU 2.10 Pourcentage annuel moyen de l'accroissement de population et de consommation de différents groupes de produits dans plusieurs pays et régions d'Afrique sub-saharienne, 1961-65 à 1973-77.

Pays/région	Population ^a	Produits				Oeufs
		Produits céréaliers	Produits non céréaliers	Viande ^b	Lait ^c	
Ethiopie	2.5	1.5	1.8	-0.4	1.4	1.5
Kenya	3.6	2.6	1.5	1.4	-9.3	4.9
Nigéria	3.0	1.3	2.2	1.5	6.6	3.0
Tanzanie	2.8	3.1	2.6	3.2	2.1	4.7
Zaire	3.1	5.3	2.6			
Zimbabwe	3.7			5.5	1.5	2.7
Sahel ^d	2.6	1.3	2.2	4.0	1.2	2.3
Afrique sub-saharienne ^e	2.7	2.3	2.3	2.0	2.1	3.5

SOURCE: Paulino et Young, 1981.

^aBasée sur les statistiques démographiques des Nations Unies pour 1963 et 1975.

^bY compris la viande bovine, ovine, caprine, de porc et de volaille, en poids carcasse équivalent.

^cY compris le lait de brebis, de chèvre et de chamelle et les produits laitiers (équivalent lait entier).

^dY compris la Gambie, le Tchad, le Mali, le Mauritanie, le Niger, le Sénégal et la Haute Volta.

^eMoyennes sub-sahariennes fondées sur un plus grand nombre de chiffres que celles du tableau.

Commerce des aliments.

De petit exportateur de produits vivriers, la région sub-saharienne est devenue un importateur important entre 1961-1965 et 1973-1977 (voir tableau 2.11). L'exportation de ces denrées, surtout des arachides, a diminué de 56% et les importations, surtout des céréales, ont augmenté de 122%. La moyenne des importations annuelles nettes de la région en 1973-1977 s'est élevée à 3.5 millions de tonnes, soit 5% environ de la consommation annuelle moyenne au cours de la même période. Seuls l'Éthiopie et le Kenya ont conservé leurs places parmi les principaux producteurs et exportateurs de cultures vivrières de la région, qui comprenaient également le Nigéria et Madagascar. C'est au Nigéria qu'a eu lieu le changement le plus spectaculaire: pays largement agricole, il dépend maintenant surtout de ses exportations de pétrole. En 1961-1965, le Nigéria était le plus grand exportateur d'un certain nombre d'aliments de base (par exemple, des arachides, des produits dérivés de l'huile de palme, du cacao), mais en 1973-1977 il est devenu le plus grand importateur de denrées alimentaires (voir tableau 2.12). Ce changement est le résultat d'une lente croissance de la production vivrière locale et d'une augmentation rapide des revenus.

Les statistiques d'autosuffisance sub-saharienne indiquent un déclin en 1973-1977 par rapport à 1961-1965, plus prononcé en ce qui concerne le lait; la viande et les oeufs ont conservé leur équilibre relatif. Les exportations de viande ont augmenté de 14% entre 1961-1965 et 1973-1977, mais les importations se sont accrues d'au moins moitié autant. Les exportations de viande ont dépassé les importations de 3% de la produc-

TABLEAU 2.11 Exportations, importations, échanges nets et taux d'auto suffisance des principaux produits de base et de l'élevage (y compris les volailles) dans des pays et des régions d'Afrique sub-saharienne sélectionnés, 1961-65 et 1973-77

Pays/ Régions	Exportations			Importations			Echanges nets ^a (milliers tonnes)		Taux suffisance ^b (pour cent)	
	1961-65 (milliers tonnes)	1973-77	Variation des taux (%)	1961-65 (milliers tonnes)	1973-77	Variation des taux (%)	1961-65	1973-77	1961-65	1973-77
Ethiopie	89	119	+34	12	106	+818	77	15	1.02	1.00
Kenya	112	166	+36	90	46	-49	22	120	1.11	1.04
Nigéria	824	70	-91	123	787	+541	701	(77)	1.05	0.96
Tanzanie	78	24	-69	109	267	+144	(31)	(243)	0.99	0.93
Zaire	4	1	-88	158	414	+162	(154)	(413)	0.96	0.92
Sahel	672	232	-58	337	838	+149	335	(556)	1.06	0.92
Afrique sub-saharienne ^d										
Cultures	2543	1113	-56	2090	4640	+122	453	3527	1.01	0.95
Elevage										
Viande ^e	2615.5	301.2	14.3	195.2	209.2	9.2	68.3	92.0	1.032	1.034
Lait ^f	33.0	52.6	59.4	488.5	1254.1	156.7	(455.5)	(1201.4)	0.912	0.870
Oeufs	1.1	0.6	-45.7	1.2	2.3	83.4	(0.1)	(1.6)	1.000	0.996

SOURCE: Paulino et Yeung, 1981

^aExportations moins importations; les chiffres nets sont entre parenthèses.

^bTaux de l'approvisionnement local; importations nettes par rapport à l'utilisation intérieure.

^cY compris le Tchad, la Gambie, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal et la Haute Volta.

^dChiffres fondés sur un plus grand nombre de pays que dans le tableau.

^eY compris celle de chèvre, mouton, porc, volaille, chiffres ajustés au commerce d'animaux (en poids-carcasse équivalent).

^fY compris lait de brebis, chèvre, chamelle et produits laitiers (équivalent lait entier).

TABLEAU 2.12 Exportations de pétrole et importations de denrées alimentaires au Nigéria.

Année	Exportations totales (millions \$)	Pourcentage des exportations totales de pétrole	Importations totales (millions \$)	Valeur des importations alimentaires (millions \$)	Pourcentage des importations alimentaires dans importations 1969
1969	1.006 9	55	795.8	66.7	100
1970	1.403.4	67	1.210.2	92.3	138
1971	2.049.3	95	1.726.2	140.6	211
1972	2.238.6	85	1.592.0	152.2	228
1973	5.644.8	81	1.958.4	201.6	302
1974	9.219.2	94	2.744.0	248.0	372
1975	7.980.8	93	5.947.2	371.2	556
1976	10.596.8	94	8.244.0	706.9	1.059
1977	13.876.8	92	11.673.6	1.264.0	1.895*

SOURCE: Okigbo, 1979

NOTES: En 1977, le PNB s'élevait à 29.120 millions de dollars; le PNB par habitant à 356.6 dollars.

*Estimé.

tion, et sont venues surtout d'Éthiopie, du Kenya, de Madagascar, du Zimbabwe et des pays du Sahel. Le Nigéria a été le principal importateur de viande.

Les exportations sub-sahariennes de lait entre 1961-1965 et 1973-1977 ont augmenté de 60% environ, alors que les importations ont dépassé 150% d'augmentation. Les importations sub-sahariennes totales en lait se sont accrues de 9% par rapport à la consommation du début des années 60 et de 18% environ par rapport à celle du milieu des années 70. La plupart des pays sub-sahariens sont des importateurs nets de lait; encore une fois, le plus gros importateur est le Nigéria. Ces importations ont baissé au Kenya, à Madagascar et au Zimbabwe entre 1961-1965 et 1973-1977; le Kenya est resté le seul exportateur important de lait. Les oeufs ne font pas l'objet d'un commerce très actif sur de grandes distances sans réfrigération, mais la plupart des pays de la région ont été autosuffisants en ce domaine.

Les incidences du recul de la production vivrière sur la nutrition.

Tous les renseignements disponibles indiquent que le rythme d'accroissement de la production vivrière en Afrique tropicale est trop lent pour répondre aux besoins nutritionnels d'une population qui se multiplie rapidement; en réalité, les disponibilités par habitant sont même en train de diminuer. La situation est grave parce que le volume de nourriture produit est insuffisant pour satisfaire la demande, non seulement de la population en accroissement, mais aussi celle qui découle de revenus plus élevés, des besoins de fourrage ou de ceux du commerce et de l'industrie. Le Nigéria, par exemple, était le premier exportateur d'huile de palme, produit utilisé en cuisine par un ample secteur de la population de ce pays de 80 millions d'habitants. Rien ne permet de penser que le volume d'huile de palme produit annuellement a réellement diminué et pourtant le Nigéria importe maintenant cette huile, sans doute parce qu'il n'arrive pas à produire suffisamment pour satisfaire les besoins de sa population en huile de cuisine ou ceux de l'industrie en huiles nécessaires à la fabrication de savons, bougies et margarine et à la métallurgie du fer-blanc.

Même les statistiques relatives aux besoins alimentaires moyens d'un pays, qui servent à établir le niveau auquel les ressources disponibles assurent une alimentation suffisante à sa population et à estimer les besoins futurs, ne nous donnent pas une idée nette de l'état nutritionnel d'une population. Ces chiffres ne tiennent d'ailleurs pas compte de tous les besoins à satisfaire. L'évaluation de l'autosuffisance d'un pays en matière alimentaire et les projections des besoins à venir se basent généralement sur le rapport entre les estimations des ressources vivrières moyennes par habitant et celles des besoins moyens du pays. Ces chiffres, ajoutés aux bilans alimentaires, fondés également sur des données générales, ne reflètent pas toujours l'étendue de la malnutrition dans une population. Il est nécessaire de disposer de renseignements à ce sujet pour réaliser

des projections significatives des besoins futurs en matière d'alimentation et pour comprendre l'ampleur du problème de la production vivrière.

Pour Mayer (1976), la malnutrition est un état qui se caractérise par l'un des traits suivants:

- Un individu n'absorbe pas assez de nourriture et par conséquent il est sous-alimenté.
- Il manque à un régime alimentaire un ou plusieurs éléments nutritifs essentiels, ce qui provoque des maladies de carence.
- Un individu, dont l'état ou la maladie a une origine génétique ou est dû à l'environnement, ne peut absorber ou assimiler correctement certaines composantes alimentaires.
- Un individu absorbe trop de calories ou consomme un volume excessif d'un ou plusieurs aliments et se trouve par conséquent suralimenté.

Mazumdar (1980) signale que les données disponibles tendent fortement à prouver qu'il existe une certaine sous-alimentation même lorsque la moyenne des ressources alimentaires par habitant est supérieure à celle des besoins du pays. En général, l'inégalité des revenus, jointe à une distribution et un stockage inappropriés des denrées alimentaires, aboutissent à un volume de nourriture absorbée différent selon les secteurs de la population d'un pays donné: une grande partie ne peut se procurer la nourriture disponible en quantité suffisante et souffre de sous-alimentation, alors qu'une forte proportion de la population est assez riche pour acheter et consommer un volume de nourriture qui les conduit à la suralimentation.

Dans sa quatrième enquête mondiale, la FAO a mené une double recherche pour estimer les besoins futurs en aliments ainsi que l'ampleur de la malnutrition dans le monde (Mazumdar, 1980): 1) elle a défini un niveau critique d'absorption des aliments par jour et par habitant et 2) elle a établi un rapport entre la proportion des denrées indispensables disponibles et l'étendue de la sous-alimentation.

Premièrement, elle a estimé que ce niveau critique d'absorption des aliments est 1,2 fois le taux métabolique de base (TMB). Au-dessous de 1,2 TMB Pa nourriture est considérée insuffisante pour mener une vie normale et saine. Les individus qui en ingèrent moins souffriront de divers types de malnutrition, non seulement selon des carences diététiques spécifiques, mais aussi suivant l'âge, le sexe, les activités et l'environnement. Lorsque ce critère a été appliqué dans 46 Etats africains, on s'est aperçu que la moyenne des disponibilités alimentaires par jour et par habitant était de 2.110 calories, soit 90% des 2.336 calories nécessaires, d'après les calculs du niveau crucial de 1,2 TMB. L'analyse des données fournies par 25 Etats d'Afrique disposant de statistiques raisonnablement sûres a révélé que la proportion des sous-alimentés allait de 8% en Côte d'Ivoire et au Maroc à 50% et plus au Mali, au Tchad et en Mauritanie, par exemple.

Deuxièmement, l'étude d'un rapport presque linéaire entre les ressources

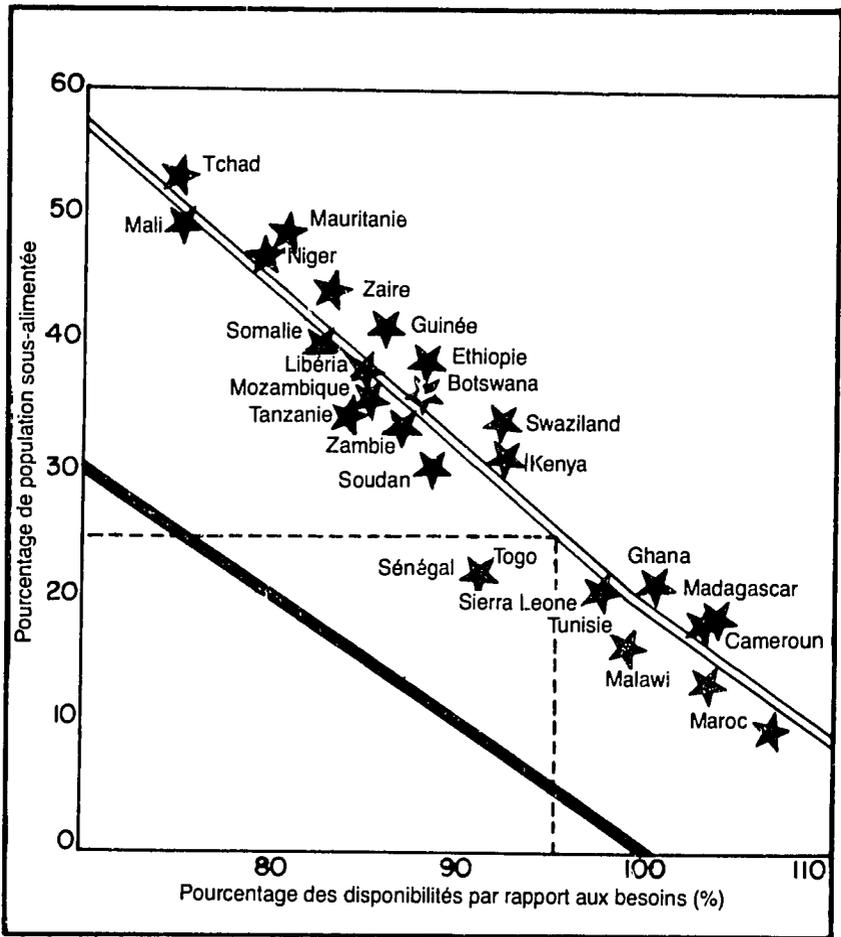


Fig. 2.7 Relations entre les disponibilités alimentaires par rapport aux besoins et la proportion de sous-alimentés en Afrique.

vivrières considérées comme un pourcentage des besoins globaux et la proportion des sous-alimentés d'une population (fig. 2.7) a montré que chaque fois que ces ressources augmentent de 3% la proportion de sous-alimentés diminue de 4%. La relation s'est révélée valable jusqu'au moment où l'équilibre se fait entre les disponibilités et les besoins alimentaires. Au-dessus de ce point, le taux besoins/ressources s'accroît plus rapidement que le taux unitaire de diminution des individus sous-alimentés. Mais l'examen de données fournies par la Côte d'Ivoire et l'Amérique latine indique qu'une faible proportion de la population reste sous-alimentée même lorsque la moyenne des vivres disponibles dépasse largement les besoins. La fig. 2.7 a servi à estimer la proportion d'individus sous-alimentés dans 21 pays ne disposant pas de données sûres, ce qui a

montré que pour la période 1972–1974, 100 millions de personnes environ étaient sous-alimentées, soit 32% de la population d'Afrique tropicale.

Besoins alimentaires pour l'avenir: Nécessité d'une politique alimentaire régionale.

Lorsqu'on dispose de renseignements sur la proportion d'individus sous-alimentés dans chaque pays d'Afrique, on peut quantifier le déficit vivrier d'un pays donné pendant une période spécifique et préparer les grandes lignes d'une politique régionale comprenant éventuellement des subdivisions par pays. Mazumdar (1980) a employé les chiffres de l'enquête sur l'alimentation menée par la FAO pour formuler une ébauche de politique régionale africaine qui maintient que "dans aucun pays d'Afrique, la proportion d'individus sous-alimentés ne devra dépasser 25% de la population en 1985" (p. 37). En examinant les données fournies par la période 1972–1974, Mazumdar a constaté que cette proportion dépassait 25% dans 23 des 46 pays de la région; il a observé également que ces 23 pays renfermaient environ 75% de la population totale et 87% des individus sous-alimentés et que ces derniers absorbaient en moyenne 2.010 calories par habitant alors que dans les autres pays de la région ils en absorbaient 2.392 en moyenne. La proportion de sous-alimentés dans les 23 pays examinés était estimée à 37% et à moins de 16% dans les 23 autres. En outre, la moyenne estimée des ressources alimentaires par habitant dans les 23 pays étudiés répondait à seulement 85% des besoins, alors que dans les autres pays elle les dépassait de 3%.

Une politique régionale comme celle que préconise Mazumdar peut s'efforcer de faire passer la population sous-alimentée des 23 pays étudiés de 32% en 1972–1974 à moins de 22% en 1985, en admettant que les 23 autres pays continuent d'améliorer leur situation alimentaire. La figure 2.7 montre que si le nombre des individus sous-alimentés ne représente plus que 25% de la population d'un pays, les ressources par habitant augmentent jusqu'à pouvoir satisfaire 95% des besoins. Si la politique régionale a pour but spécifique "d'assurer qu'en 1985, dans aucun pays d'Afrique, les ressources vivrières par pays et par habitant ne seront inférieures à 95% de leurs besoins" (p. 38), il devrait être possible de projeter les besoins alimentaires futurs de chaque pays. Les calculs mentionnés par Mazumdar (1980) signalent que les augmentations des disponibilités alimentaires prévues par la politique qu'il propose varieront, en se fondant sur les chiffres de 1972–1974, de 5% ou moins pour le Kenya, le Rwanda, Sao Tome et Principe à plus de 25% pour le Tchad, le Mali et la Haute Volta. Il est donc nécessaire que les politiques régionales de quelque type qu'elles soient tiennent compte des populations changeantes et des conditions socio économiques des différents pays. Ceux-ci doivent surtout rechercher une intégration économique plus étroite et une action conjointe en vue du bien commun, sur le modèle de celle que leur apporte graduellement la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Si les pays augmentent leur interdé-

TABLEAU 2.13 Besoins additionnels en denrées alimentaires dans des pays d'Afrique sub-saharienne spécifiques entre 1972-74 et 1985 (en milliers de tonnes)

Pays	Céréales	Racines et tubercules
Algérie	1.269	185
Angola	214	754
Bénin	127	330
Botswana	46	3
Ethiopie	1.786	365
Guinée	259	226
Haute Volta	540	61
Kenya	850	482
Libéria	768	1.575
Mali	551	49
Mauritanie	71	4
Mozambique	322	1.128
Niger	398	96
Nigéria	3.517	9.890
Ouganda	352	588
Rwanda	80	452
Sao Tome et Principe	3	4
Somalie	208	18
Swaziland	27	4
Tanzanie	649	1.832
Tehad	308	53
Zaïre	407	4.700
Zambie	405	107

SOURCE: Mazumdar (1980).

pendance et s'ils reconnaissent "qu'aucun ne peut prospérer par lui-même à moins que les besoins essentiels des populations de tous les autres pays de la région soient satisfaits" (Mazumdar, 1980, p. 37), une politique régionale comme celle qui vient d'être mentionnée a des chances de réussir.

Encore une fois, les données 1972-1974 permettent de calculer, non seulement les excédents alimentaires disponibles de chaque pays entre 1972-1974 et 1985, mais aussi la proportion de chaque produit ou groupe de produits, tel que les céréales, les racines et les tubercules (Tableau 2.13). Et si l'on dispose en outre de renseignements sur les importations alimentaires au cours de la même période, il est possible de calculer les proportions de la production locale et des importations dans les disponibilités par habitant et par jour. (Tableau 2.14). En admettant qu'il y ait très peu de changements dans la consommation de céréales par rapport aux racines au cours de la brève période 1974-1985, on peut établir le volume de calories supplémentaires que fournissent les différents produits, en tenant compte de la progression démographique dans chaque pays. En se fondant sur les équivalences caloriques, il est alors possible de calculer les taux d'accroissement annuels de la production, ainsi que l'en-

TABLEAU 2.14 Proportions comparées de la production locale et des importations dans les disponibilités alimentaires par habitant de pays d'Afrique sub-saharienne spécifiques. 1972-74 (en Kcal/jour)

Pays	Production intérieure	Produits aliment. importés	Total	% produits aliment. importés
Algérie	1.656	409	2.065	19.8
Angola	1.823	174	1.997	8.7
Bénin	1.915	125	2.040	6.2
Botswana	859	1.166	2.025	57.6
Ethiopie	2.041	10	2.051	0.5
Guinée	1.826	168	1.994	8.4
Haute Volta	1.638	90	1.728	5.2
Kenya	2.025	112	2.137	5.2
Libéria	1.630	346	1.976	17.5
Mali	1.465	294	1.759	16.7
Mauritanie	930	937	1.867	50.3
Mozambique	1.894	95	1.989	4.8
Niger	1.775	82	1.857	4.4
Nigéria	2.000	73	2.073	3.5
Ouganda	2.094	47	2.141	2.2
Rwanda	2.081	21	2.102	1.0
Sao Tome et Principe	902	1.228	2.130	57.6
Somalie	1.615	301	1.916	15.7
Swaziland	1.504	614	2.118	29.0
Tanzanie	1.789	172	1.958	8.8
Tchad	1.638	127	1.765	7.2
Zaire	1.739	109	1.848	5.9
Zambie	1.690	326	2.016	16.2

SOURCE: Mazumdar (1980).

semble des importations nécessaires pour atteindre les buts fixés par la politique susmentionnée.

Il importe également d'établir, par rapport aux taux de croissance prévus, la production probable, non seulement de céréales, de racines et de tubercules, mais aussi de fruits, de noix, de légumes et de matières grasses. Les mauvaises récoltes d'un des produits du groupe devraient être compensées par les autres. Il faudrait aussi tenir compte des influences relatives des importations, déterminées par des facteurs tels que les politiques, les modifications éventuelles des stocks, les besoins en produits fourragers et en semences, ceux de l'industrie de transformation, et enfin les déchets (Mazumdar, 1980). En ce qui a trait aux importations, il appartient à chaque pays d'établir la proportion qu'il souhaite entre la production intérieure et les importations. Ces chiffres devraient être réalistes et s'appuyer sur des conditions socio-économiques authentiques. Par exemple, un pays agricole tropical, qui produit surtout des racines et des tubercules et importe la plupart des calories dont il a besoin sous

forme de blé, serait imprudent de viser à l'autosuffisance en produisant à la fois du blé (ce qui peut être anti-économique), des racines et des tubercules. Ce pays devrait s'efforcer de se procurer des devises pour acheter le blé, mais peut-être aussi de réduire les importations de cette denrée en la remplaçant partiellement dans la préparation de pain enrichi par des céréales amyliacées et des racines faciles à produire. Ce type de planification diminuerait le volume de blé importé en vue de faire du pain.

Mazumdar (1980), a projeté les taux de croissance nécessaires dans certains pays d'Afrique en se fondant sur les éventuelles politiques ci-après:

- I. La production intérieure et les importations augmentent au même rythme annuel en ce qui concerne la valeur énergétique des aliments. En 1985, le rapport entre la valeur énergétique d'une alimentation moyenne produite dans le pays et celle d'un approvisionnement importé reste la même que celui de la période 1972-74.
- II. La valeur énergétique par jour et par habitant des importations de 1985 reste la même que celle de la période 1972-1974; autrement dit, en ce qui concerne la valeur énergétique, les importations alimentaires croissent au même rythme que les populations et les besoins alimentaires supplémentaires sont satisfaits au moyen d'une production locale accrue.
- III. La valeur énergétique par habitant de la production intérieure reste la même en 1985 qu'en 1972-74; c'est-à-dire que la production vivrière par habitant est la même en 1985 qu'en 1972-74, les besoins alimentaires supplémentaires étant satisfaits par un accroissement des importations.
- IV. En 1985, la moitié de la valeur énergétique des besoins alimentaires accrus est fournie par la production locale, l'autre moitié par des importations.
- V. En 1985, il n'y a pas d'importation d'aliments; la production intérieure suffit à elle seule à satisfaire tous les besoins.

Les projections basées sur les options I, II et V figurent dans le tableau 2.15.

Mazumdar (1980) a observé aussi que "les chiffres relatifs à l'augmentation des besoins alimentaires concernent les disponibilités pour la consommation humaine. Ils peuvent différer de ceux des besoins accrus de production, compte tenu de l'importance variable des importations, des modifications des stocks et de leur utilisation; dans les pays à titre d'aliments pour animaux, de semences et de denrées à transformer; compte tenu surtout de l'importance que prennent les déchets. Dans la plupart des pays d'Afrique, il n'existe pratiquement pas d'importations ou d'exportations de racines et de tubercules, ni de modifications importantes des stocks annuels" (p. 39). Si l'on considère la proportion de ces produits disponibles en 1972-1974 pour la consommation humaine au Nigéria, pays qui en consomme le plus dans la région, on s'aperçoit qu'elle ne

TABLEAU 2.15 Projections des taux d'accroissement nécessaires (%) entre 1972-74 et 1985, suivant trois options, dans des pays d'Afrique sub-saharienne spécifiques.

Pays	Option I		Option II		Option V
	Production annuelle	Importations cumulatives	Production annuelle	Importations cumulatives	Production annuelle
Algérie	4.3	66	4.5	49	6.2
Angola	3.6	53	3.7	35	4.4
Bénin	3.4	50	3.5	39	4.0
Botswana	3.7	55	4.7	41	11.4
Ethiopie	3.2	46	3.2	34	3.3
Guinée	3.5	51	3.6	36	4.3
Haute Volta	4.6	72	4.7	32	5.1
Kenya	3.7	54	3.7	49	4.1
Libéria	3.5	52	3.7	35	5.2
Mali	4.7	73	5.0	36	6.3
Mauritanie	3.7	54	5.0	29	9.9
Mozambique	3.5	50	3.5	33	3.8
Niger	4.4	68	4.5	39	4.8
Nigéria	3.7	55	3.7	41	4.0
Ouganda	3.4	49	3.4	44	3.5
Rwanda	3.4	49	3.4	42	3.5
Sao Tome et Príncipe	3.2	46	3.8	39	10.9
Somalie	4.2	63	4.4	41	5.3
Swaziland	3.4	49	3.5	43	6.3
Tanzanie	4.3	65	4.4	45	6.5
Tchad	4.3	65	4.4	29	4.9
Zaire	3.9	58	3.9	38	4.4
Zambie	4.0	61	4.2	46	5.6

SOURCE: Mazumdar (1980).

représentait que 69% de la production locale. Les 31% restants comprenaient des produits fourragers, des déchets de fabrication, etc. Il est donc nécessaire que le volume de la production de manioc prévue pour 1985 soit supérieur à celui de la production prévue pour la consommation humaine cette même année. Autrement dit, la quantité de manioc indispensable au Nigéria, en 1985, pour nourrir la population doit être augmentée de 31% au moins pour compenser ses diverses autres utilisations non alimentaires, pertes, etc. Il faut noter cependant que les taux de croissance annuels envisagés par les trois options schématisées dans le tableau 2.15 sont très élevés par rapport aux taux actuels de 1-2%, ce qui est vrai surtout dans le cas de l'option V. Le programme de "révolution verte" en cours au Nigéria parle d'autosuffisance pour 1985 en ce qui concerne les produits d'alimentation et d'élevage les plus importants. Cet objectif implique une augmentation annuelle de la production de l'ordre

de 6% environ pour les cultures vivrières, 7% pour les cultures industrielles ou de rapport et 11% pour le bétail; ces taux exigeraient des efforts de production, de gestion et d'investissement financier sans précédent.

Définition des objectifs de production fondée sur des considérations nutritionnelles.

Pour déterminer les objectifs de production de l'Afrique, il est indispensable de tenir compte d'un certain nombre de facteurs, outre les exigences de la transformation ou de l'industrie et les besoins en semences ou en produits fourragers, etc. Tout d'abord, le rythme d'urbanisation très soutenu de l'Afrique tropicale (environ le double de la moyenne mondiale, voir plus haut), la mobilité croissante des populations rurales et urbaines, ainsi que les modifications du rôle et du statut des femmes ont créé une demande sans précédent d'aliments faciles et rapides à préparer. A ces facteurs s'ajoutent le prix élevé du combustible de cuisine dans les régions urbaines, à un moment où le bois de feu est non seulement inconmode à employer, mais où il est en train de disparaître. En dehors des déchets qu'ils produisent et de leurs utilisations dans le domaine industriel et l'alimentation animale, il est très vraisemblable que la relative rigidité de la demande en racines et tubercules, qui accompagne l'augmentation des revenus, ait contribué à ne réserver pour la consommation humaine que 69% environ de leur production totale. De plus, ces produits ne se transportent pas facilement et exigent une longue préparation avant d'être consommés. Il faut donc associer une augmentation de la production de plantes à racines et à tubercules (et en fait de nombreuses cultures locales) à des installations de transformation plus nombreuses, si l'on souhaite augmenter la demande de ces produits. Les goûts et les préférences alimentaires subissent actuellement des modifications rapides en Afrique. Les grosses importations de riz et de blé sont fortement liées à la demande d'aliments faciles à préparer.

La manière la plus efficace de résoudre le problème de la malnutrition consiste à produire régulièrement des quantités suffisantes de denrées alimentaires. Si cela s'avère impossible, les pays doivent trouver les moyens financiers nécessaires pour éliminer la pauvreté et acheter suffisamment de produits alimentaires (Altschul, 1969). D'autres facteurs influencent l'état nutritionnel d'une population, outre le niveau de production et des revenus: les systèmes d'exploitation; les préférences locales et les tabous; les convictions religieuses; le degré d'éducation en matière de nutrition; les conditions écologiques (sols, climat, végétation); des facteurs biologiques, tels que les parasites ou les déficits métaboliques congénitaux; enfin des facteurs socio-économiques, comme le niveau de la technologie et de l'industrie alimentaires, le progrès économique, l'urbanisation, les coutumes, les transports, le réseau routier et le degré de richesse de la population (Okigbo, 1980). Il est important de tenir compte de tous ces facteurs, non seulement pour prédire les modifications des besoins alimentaires que réserve l'avenir, mais aussi pour établir les priorités et

les stratégies destinées à apporter des solutions efficaces au problème alimentaire de l'Afrique.

AUGMENTATION POTENTIELLE DE LA PRODUCTION ALIMENTAIRE D'AFRIQUE

Il existe plusieurs options pour accroître la production alimentaire en Afrique tropicale: on peut augmenter les surfaces cultivées ou la quantité et la qualité de la production par unité; on peut également introduire la mécanisation et/ou la technologie appropriée, améliorer la manipulation, le transport, le stockage et la transformation des récoltes, ou encore tirer une nourriture supplémentaire du bétail ou des animaux de ferme, de l'eau et des forêts ou d'autres sources d'alimentation non classiques (Okigbo, 1980).

Expansion des superficies cultivées.

Plus de 80% de l'augmentation de la production vivrière en Afrique s'obtient en multipliant les terres cultivées, ainsi qu'on l'a dit plus haut. Actuellement, le total des surfaces cultivées d'Afrique s'élève à 0,48 hectares par habitant, alors que son potentiel est de 1,71 hectares par habitant. Les chiffres concernant d'autres pays sont donnés ci-dessous:

	Hectares cultivées par habitant	
	Actuelles	Potentielles
Australie et Nouvelle Zélande	1.00	3.57
Asie	0.21	0.28
Amérique du Sud	0.43	1.79
Amerique du Nord	0.75	1.31

Les possibilités d'augmenter les surfaces cultivées en Afrique sont encore nombreuses, mais elle sont gênées par une pénurie aigue de main d'oeuvre au stade du défrichage, c'est pourquoi la tentation est grande en ce moment d'introduire sous les tropiques des méthodes d'exploitation hautement mécanisées, en particulier en ce qui concerne le défrichage forestier, le conditionnement préalable des terres et les labours destinés à contrôler les mauvaises herbes. Un défrichage forestier lourdement mécanisé et le labourage classique de sols tropicaux extrêmement fragiles provoquent souvent des modifications indésirables de la structure du sol, une érosion, une dégradation irréversibles et un recul de sa productivité. De longs soins, un matériel spécial et des techniques écologiquement sûres sont indispensables si l'on veut préserver la fertilité d'une terre récemment défrichée. Il convient d'intensifier les recherches à ce sujet car les expériences d'exploitations fortement mécanisées ont été très décevantes sous les tropiques. Il convient également de des recherches supplémentaires sur les méthodes d'aménagement appliquées

après le défrichage, sans oublier les mesures à prendre en vue de freiner l'érosion, telles que les façons culturales nulles et l'utilisation des déchets. La mise en valeur de bas-fonds fertiles, hydromorphes, qui couvrent environ un million d'hectares en Afrique tropicale, offre de grandes possibilités si toutefois les problèmes que soulèvent les coûts élevés du développement et les risques de maladies (schistosomiase, par exemple), sont résolus efficacement. Par ailleurs, l'irrigation permettrait de multiplier les terres mises en culture, en particulier dans les zones semi-arides. Le potentiel d'expansion de ces terres est plus grand en Afrique qu'en Asie, car bien que cette dernière dispose de plus de terres irrigables, celles-ci ont déjà été irriguées dans une proportion plus grande qu'en Afrique (voir tableau 2.16).

TABLEAU 2.16. Ressources potentielles en terres et utilisation de l'irrigation, des engrais et des pesticides dans les principales régions du monde en développement.

Ressources ou activités agricoles	Afrique	Asie	Amérique Latine	Proche Orient
Utilisation des terres arables (ha par hab.) 1980	0.55	0.21	0.52	0.39
Terres arables en puissance (ha par hab.) 1980	1.71	0.28	1.79	0.60
Réserves de terres arables en puissance (millions d'ha), 1975	433	90	476	44
Terres arables en puissance: % du total des terres arables (millions d'ha), 1980	68	25	73	34
Superficie arable (millions ha), 1980				
Irriguées	4	66	14	20
Pluviales	200	198	177	65
Total	204	264	191	85
Superficie des cultures (millions ha), 1980				
Irriguées	4	82	12	18
Pluviales	108	204	107	39
Total	112	286	119	57
Densité des cultures, 1980				
Irriguées	101	124	86	90
Pluviales	53	102	60	60
Total	55	108	62	68
Importance de l'irrigation (%)	2	25	7	23
Emploi des engrais (millions t.N.P.K.)* 1980	1	9.8	5.4	2.8
Emploi des pesticides (millions \$E. U.), 1980	344	725	749	265

SOURCE: FAO, 1979.

*Millions de tonnes d'engrais riches en azote, phosphate et potasse.

Augmentation quantitative et qualitative de la production par unité de surface.

Plusieurs facteurs contribuent à augmenter la production par unité:

- Des variétés améliorées de cultures.
- Des pratiques saines d'aménagement et de conservation du sol.
- L'emploi d'engrais et de produits de traitement du sol.
- Une utilisation plus efficace de l'eau.
- Des pratiques culturales réalisées en temps voulu.
- Des méthodes de culture multiple et plus intensive.
- Une diminution des pertes causées par les plantes adventices, les ravageurs et les maladies.

Les petits cultivateurs qui disposent d'un faible crédit ont besoin de variétés à rendement amélioré aussi bien que de variétés résistantes aux maladies et aux ravageurs et adaptées à l'environnement, afin d'amortir le coût des engrais et des pesticides. Un meilleur usage des engrais et l'importance accrue de la fixation biologique de l'azote et des méthodes d'assolement permettent quelques espoirs. La possibilité d'une production continue, associée à des rendements importants, est peu probable dans les régions tropicales humides et sub-humides, où les jachères bloquent l'utilisation des terres. Celles-ci pourraient être libérées si les cultures pouvaient se suivre sans difficulté malgré un raccourcissement des périodes de jachère. Des cultures multiples et plusieurs types de cultures intercalaires considérés autrefois comme primitifs sont vitaux pour les petits exploitants. La spécialisation de l'agriculture peut servir également à augmenter la production par unité, les différentes cultures se faisant seulement aux endroits auxquels elles sont le mieux adaptées. A cet égard, la production agricole de l'Afrique n'est pas encore aussi intensive que celle de l'Asie. (voir tableau 2.16).

Mécanisation et technologie appropriée.

La mécanisation et les améliorations techniques peuvent contribuer puissamment à augmenter le rendement agricole, surtout du fait que la diminution des corvées agricoles arrêtera peut-être la migration rurale vers les villes qui sévit parmi les jeunes africains et diminuera les pénuries de main d'oeuvre qui en résultent. Mais il reste à réaliser le potentiel et la mécanisation des cultures vivrières tropicales n'en est encore qu'au stade de l'enfance. La mise au point de moyens techniques que les petits cultivateurs puissent utiliser, louer, posséder et/ou réparer et que leurs coutumes leur permettent d'accepter, tout en satisfaisant leurs besoins, permet beaucoup d'espoirs en cette période de transition où la tractorisation, même lorsqu'elle est possible, n'est pas toujours économiquement viable. En ce qui concerne la mécanisation et l'emploi d'engins adaptés à un travail intensif, l'Asie est très en avance sur l'Afrique (voir tableau 2.17). Actuellement, seule une mécanisation partielle est possible pour la

TABLEAU 2.17. Sources d'énergie pour l'agriculture (équivalents en milliards d'homme/jour)

Région	Puissance totale disponible (cv/ha)	Pourcentage de puissance disponible		
		Humaine	Animale	Mécanique
Afrique	0.10	35	7	58
Asie*	0.22	26	51	23
Amérique latine	0.25	9	20	71
Total		24	26	50

SOURCE: FAO, 1976, p. 105.

*La Chine exceptée.

plupart des cultures vivrières d'Afrique; les opérations susceptibles d'une mécanisation à ce stade sont le défrichage et le labourage.

Amélioration de la manipulation, du transport, du stockage et de la transformation après la récolte.

Les pertes après la récolte atteignent près de 60% en ce qui a trait aux céréales et jusqu'à 100% en ce qui concerne les denrées périssables. Naturellement, les disponibilités alimentaires se trouveraient considérablement augmentées par une réduction de ces pertes. De plus, comme on l'a déjà dit, le traitement de la production peut augmenter l'usage de certaines denrées en les transformant en aliments vite préparés. La transformation et le stockage permettent à de nombreux produits saisonniers d'être disponibles plus régulièrement et la première améliore aussi la distribution, le transport et la commercialisation. A cet égard, l'Asie est en avance sur l'Afrique.

Augmentation des denrées provenant de cultures non vivrières.

Il est possible de tirer des ressources supplémentaires de l'élevage en s'efforçant d'améliorer un certain nombre d'aspects de la production de bétail, par exemple le patrimoine génétique et l'alimentation, ainsi que la culture des plantes fourragères et son aménagement; la production du fourrage (en réduisant les coûts); l'aménagement des parcours; le contrôle des parasites et des maladies; le logement des animaux et enfin la transformation de leurs produits.

La possibilité de trouver des sources additionnelles de nourriture dans les *étangs*, les *rivières*, les *mers* et les *océans* a été très peu étudiée jusqu'à présent, les méthodes de pêche étant encore très primitives. Actuellement, de nombreux pays non africains, comme le Japon et l'URSS, tirent la plus grande partie de leur pêche des eaux qui entourent l'Afrique. Le contrôle de la pollution, ainsi que l'amélioration des méthodes de

transformation permettent de grands espoirs, mais de nombreuses recherches seront encore nécessaires avant que le potentiel des pêcheries et de l'aquiculture en Afrique soit réalisé.

La chasse et la cueillette en forêt s'ajoutent encore aux ressources fournies par les cultures vivrières et l'élevage, mais elles sont limitées à la fois par une croissance démographique et un déboisement accélérés. Avec une bonne gestion, l'élevage en ranching offre quelques perspectives en Afrique de l'Est et, dans des pays comme le Kenya, par exemple, la faune et la flore sauvages représentent une bonne source de devises permettant de financer certaines importations alimentaires. En outre, de nombreuses plantes utiles et comestibles d'Afrique qui sont encore protégées ou à l'état sauvage devraient maintenant être cultivées. Il conviendrait également de procéder à des recherches en vue de diminuer la concurrence que se font l'agriculture et la sylviculture. Des méthodes agro-forestières améliorées peuvent augmenter les disponibilités en bois de chauffe, dont la pénurie risque de provoquer une crise majeure, étant donné que 85% et plus du bois coupé dans la plupart des pays africains est encore utilisé comme combustible.

Actuellement la plupart des nouvelles sources d'aliments, comme les plats préconditionnés, ne semblent pas viables. La recherche est loin de mettre à la portée des pays en voie de développement les protéines tirées d'organismes unicellulaires; de même, les protéines d'origine végétale et autres produits inhabituels n'ont d'utilité qu'en temps de guerre ou d'autres désastres et même alors cette utilité reste très limitée.

Contraintes limitant la production agricole.

Plusieurs types de contraintes, physiques (climats et sols), biologiques et socio-économiques harcèlent les fermiers traditionnels en Afrique (voir tableau 2.18) et seule la recherche en matière de production vivrière permettra de les réduire, surtout les deux premières, ou de les contrôler de mieux en mieux. Sous les tropiques, ce genre de recherche a été défavorisée par rapport à la recherche sur les cultures de rendement ou d'exportation.

Pour que la recherche destinée à améliorer les méthodes culturales de l'Afrique tropicale soit adaptée aux besoins et à la situation du petit exploitant, il faut qu'elle soit centrée sur les systèmes de production et sur certains aspects de la production agricole sur une grande échelle. De nombreux gouvernements africains s'intéressent à cette dernière bien qu'elle soit souvent géographiquement circonscrite et que le transfert horizontal de la plupart des techniques créées dans les pays tempérés se soit révélé inefficace jusqu'à présent. Après tout, les méthodes de production vivrière sur une petite ou une grande échelle sont complémentaires et l'une ne devrait pas remplacer l'autre.

L'approche qui consiste à étudier les systèmes de production agricole exige un travail d'équipe et l'interaction de nombreuses disciplines: premièrement, une recherche *en amont* qui examine l'environnement

des exploitants, les systèmes culturels existants, les relations entre les facteurs de production et les limitations qui freinent l'amélioration de la productivité; cette information sert ensuite à établir les priorités de recherche et les stratégies visant à mettre au point des techniques améliorées. Deuxièmement, ce type d'approche réclame des recherches *sur place* en vue de créer d'autres options de production, pour des cultures et un élevage améliorés, fondées sur une connaissance des contraintes imposées aux systèmes en vigueur, ainsi que sur les tendances futures éventuelles. D'habitude, quelques systèmes de production possibles sont examinés et évalués, ainsi que leurs composantes, tout d'abord à la station principale de recherche et ensuite dans des stations situées dans certaines zones écologiques qui servent de point de référence. Enfin une recherche *en aval* permet d'expérimenter les techniques éprouvées et de les évaluer à la ferme, sous la supervision du cultivateur. Les renseignements rétroactifs que fournit cette approche et les modifications qu'elle subit aident non seulement les enquêteurs sur le terrain à élaborer, modifier et créer de nouvelles techniques, mais aussi à mettre au point des "combinaisons techniques" plutôt que des composantes individuelles, distinctes, et parfois même sans objet.

TABLEAU 2.18 Contraintes limitant la production agricole de l'Afrique tropicale

CONTRAINTES PHYSIQUES

Des conditions météorologiques défavorables comprennent:

- Des précipitations irrégulières en ce qui concerne leur début, leur durée et leur intensité.
- Des périodes imprévisibles de sécheresse, d'inondations et de difficultés écologiques.
- Une diminution de l'efficacité des pluies sur les sols sablonneux et les pentes raides.
- Une température du sol élevée pour quelques cultures et processus biologiques (fixation de l'azote).
- Des taux de décomposition élevés et un faible volume de MO.
- Des temps nuageux et une efficacité de photosynthèse diminuée.

La plupart des *sols* des régions tropicales humides et sub-humides:

- Sont durement éprouvés par les intempéries, sablonneux et peu argileux.
- Ont de très faibles CEC et par conséquent un complexe colloïdal moins actif.
- Sont d'une très faible fertilité naturelle (sauf sur des sols hydromorphes et volcaniques récents).
- Sont extrêmement acides et ont parfois des températures superficielles élevées.
- Sont extrêmement sujets à de multiples carences et toxicités des nutriments en situation de culture continue.
- Ont un taux de fixation du P très élevé.
- Sont fortement lessivés et par conséquent présentent un risque d'érosion élevé au moment des orages.
- Présentent de sérieux problèmes de salinité s'ils ne sont pas correctement irrigués.

CONTRAINTES BIOLGGIQUES

- Cultures et élevage non améliorés.
- Faibles rendements et faible potentiel.
- Maladies et attaques de ravageurs.
- Forte incidence de maladies, de ravageurs et de plantes adventices dus à un environnement favorable à ces phénomènes.
- Fortes modifications écologiques provoquées par les activités humaines qui ont des effets nocifs sur l'équilibre écologique.

CONTRAINTES SOCIO-ECONOMIQUES

- Importance réduite des exploitations, diminuée encore par la pression démographique.
 - Régimes fonciers défavorables, ayant souvent pour conséquence la parcellisation.
 - Pénurie de main d'oeuvre.
 - Manque de crédits et faible revenu.
 - Faibles possibilités de commercialisation et de structuration des prix.
 - Coût élevé et extrême rareté des facteurs de production.
 - Services de vulgarisation insuffisants.
 - Analphabétisme et superstitions qui entravent parfois le processus d'adoption d'autres méthodes.
 - Réseau de transport réduit.
 - Facteurs de production inadéquats.
 - Manque d'une approche globale de la technologie, du développement et de l'utilisation.
-

Les principales difficultés auxquelles se heurtent de nombreux pays d'Afrique désireux d'adopter cette approche de recherche sont: (1) la pénurie de main d'oeuvre à tous les échelons et dans la plupart des disciplines; (2) la nécessité d'encourager le personnel formé à des disciplines spécifiques à travailler en équipes interdisciplinaires; (3) la nécessité d'entreprendre des recherches socio-économiques, négligées ou considérées inutiles jusqu'alors. En outre les recherches de base concernant les systèmes d'exploitation sont plus nécessaires qu'on ne l'aurait cru tout d'abord. Elles pourraient être menées si la coopération avec les universités était encouragée plus qu'elle ne l'est d'habitude dans beaucoup de pays africains. L'existence de nombreux centres internationaux de recherche agricole come l'Institut international pour l'agriculture tropicale (IITA) et l'Institut international de recherches sur le riz (IRRI) qui forment des experts en recherche-développement de systèmes d'exploitation, a augmenté les chances de renforcement des disponibilités des pays en matière de recherche sur les méthodes culturales.

Outre les contraintes susmentionnées, qui freinent l'augmentation des récoltes et d'autres produits agricoles, un certain nombre de questions supplémentaires doivent être examinées en vue de résoudre les problèmes alimentaires. Les recherches en cours n'identifient pas efficacement les composantes importantes des systèmes d'exploitation agricole existants

qui devraient faire l'objet d'un effort particulier de recherche. Par exemple, en ce qui concerne la recherche sur les cultures associées, le système des fermes polyvalentes met en relief la nécessité d'une intégration accrue entre la culture et l'élevage (petit bétail dans les régions humides et gros bétail dans les zones sans tsé-tsé, plus sèches) vu les possibilités qu'elles offrent de maintenir la fertilité du sol tout en fournissant plusieurs produits de base. Parfois ce système exige aussi l'utilisation d'animaux de trait (voir également McDowell et Hildebrand, 1980).

En zone tropicale humide, il est important aussi d'équilibrer d'une part les cultures de rapport arboricoles et celles de plein champ et, d'autre part, les cultures vivrières. En outre, il faut accorder une haute priorité à la crise actuelle de l'énergie et aux préoccupations écologiques, et mettre au point de nouvelles techniques visant à obtenir un rendement soutenu sous les tropiques. En ce qui a trait à l'intégration des techniques dans les projets de développement rural, le danger accru d'érosion auquel sont soumis les sols cultivés en permanence exige aussi que l'on s'intéresse au développement de bassins versants. Tous les besoins susmentionnés demandent non seulement que la politique de recherche et les stratégies soient modifiées, ils exigent aussi de nouveaux mécanismes de pensée et de nouvelles approches de la part des directeurs des instituts de recherche africains et des responsables des programmes.

Enfin, il faut reconnaître l'importance de l'engagement politique pour la recherche et le développement agricoles et faciliter et augmenter à cet effet la communication entre les chercheurs et les dirigeants. Il convient également de noter que l'agriculture peut progresser rapidement si une attention suffisante est accordée à ce que Mosher (1970) a appelé les *facteurs essentiels* et les *accélérateurs* du développement agricole. Les cinq facteurs essentiels de Mosher sont:

1. Un système de commercialisation efficace pour l'écoulement des produits agricoles.
2. Une recherche continue et systématique produisant de nouvelles techniques agricoles.
3. Des stimulants appropriés à l'intention des fermiers pour les pousser à augmenter leur production ou à l'intention des responsables de services agricoles pour qu'ils remplissent efficacement leur tâche.
4. Un réseau de transport et de communication accessible à la plupart des exploitations.
5. La disponibilité locale, à des prix raisonnables, de l'équipement et des facteurs de production nécessaires aux cultivateurs, soit en les fabriquant soit en les important.

L'efficacité de ces facteurs essentiels est augmentée par les accélérateurs suivants:

1. Des possibilités d'éducation et de formation adéquates à l'intention des techniciens et des experts agricoles de tous les services de soutien.

2. La disponibilité de facteurs de production.
3. La possibilité, pour les fermiers, d'une action groupée dans le cadre de coopératives ou d'organisations sociales (En Afrique, c'est une nécessité pour que les cultivateurs arrivent à mieux se faire entendre et soient délivrés des intermédiaires).
4. Les moyens d'améliorer et de multiplier les terres cultivables.
5. Un mécanisme permettant de planifier et de diriger les programmes de développement agricole comme des composants du développement économique global.

La présente section serait incomplète si elle ne rappelait pas que les programmes d'aide extérieure bilatéraux et multilatéraux doivent accorder la priorité absolue au développement du potentiel des pays africains pour qu'ils atteignent rapidement une autosuffisance économiquement saine et culturellement acceptable en matière de production vivrière et agricole. A moins que les programmes n'adoptent cette priorité, les chances de résoudre le problème alimentaire actuel resteront infimes.

COMMENTAIRES SUR "LA DECLARATION RELATIVE AU DEVELOPPEMENT AGRICOLE EN ASIE ET EN AFRIQUE: QUELQUES DIFFERENCES QUI INFLUENT SUR L'AIDE ET LA POLITIQUE ALIMENTAIRES."*

1. *Le développement agricole en Asie exige des ressources plutôt que des connaissances; en Afrique, il exige des connaissances plutôt que des ressources. Cette déclaration signifie qu'en Afrique, par rapport à l'Asie, l'aide alimentaire devrait être utilisée pour créer des connaissances (la recherche agricole) et non pas comme une ressource en soi.*

Cet énoncé est essentiellement exact. Le développement agricole dans beaucoup d'endroits d'Asie est en général plus avancé qu'en Afrique. Les exceptions comprennent des régions de Nouvelle Guinée; la forêt humide de l'île de Mindanao, aux Philippines, habitée par les Tasaday (la tribu de 28 membres de l'âge de pierre) et certaines régions de la Thaïlande, où se fait une culture itinérante, et où l'agriculture est aussi traditionnelle et dépassée qu'en bien des régions de l'Afrique tropicale et même plus, car l'Asie a exploité une plus grande proportion de sa terre et de son potentiel agricole que l'Afrique. Le système asiatique de production de riz pluvial est une des meilleures méthodes d'agriculture continue du monde. Il est largement utilisé en Asie, mais très peu en Afrique. Cette dernière se spécialise en méthodes de production agricole en altitude, mais jusqu'à présent, à l'exception des potagers et des vergers, elle n'a créé encore aucun système global d'agriculture permanente à grand rendement.

*Cette déclaration a été préparée pour le séminaire d'Abidjan; chacun de ses sept points figure en italique dans ce chapitre, suivi des commentaires de M. Okigbo. Ed.

La production agricole est plus intense en Asie qu'en Afrique (voir tableau 2.17); l'irrigation est plus importante en Asie, qui a non seulement irrigué de plus grandes surfaces que l'Afrique, mais a aussi cultivé une plus grande proportion de ses terres potentiellement irrigables. Etant donné la très forte densité de population de l'Asie et les pressions socio-économiques qu'elle entraîne, les techniques intensives de travail sont plus diffusées et plus acceptables pour la société qu'en Afrique, comme le montre le tableau 2.17.

Il est absolument nécessaire de disposer de connaissances supplémentaires pour améliorer l'agriculture africaine. Une haute priorité doit être accordée à la création de techniques qui réduisent le travail fastidieux et soient acceptables aux yeux de la société africaine. L'Asie exporte déjà son excédent de main d'oeuvre et compte plusieurs institutions de recherche agricole importantes au service de quelques pays à "révolution verte", mais ce type d'institutions est encore à mettre au point en Afrique.

2. *Le cadre temporel pour l'augmentation de la production vivrière intérieure est très différent en Afrique et en Asie: l'Afrique prend le départ beaucoup plus tard que l'Asie, ce qui signifie qu'en Afrique il faut obtenir des résultats dans un délai plus bref qu'en Asie. La question est de savoir si l'aide alimentaire peut contribuer à accélérer ce processus ou non.*

Il est exact que le temps dont on dispose pour augmenter la production vivrière en Afrique est beaucoup plus bref qu'il ne l'était en Asie, du fait que l'Afrique commence une action en ce sens beaucoup plus tard. Mais parvenir à un niveau raisonnable d'autosuffisance en Afrique est encore plus difficile du fait que la croissance démographique de ce continent est actuellement supérieure à celle de l'Asie. Alors qu'en Asie ce type de pressions diminue, après avoir poussé les Asiatiques à intensifier leur production vivrière, les millions d'hectares de terres vacantes et les pressions démographiques plus faibles de l'Afrique ont conduit à un certain contentement de soi. Non seulement l'Afrique n'a pas accordé une grande priorité au progrès agricole, mais elle n'a pas réussi à introduire dans son développement des mesures visant à restreindre le taux élevé d'accroissement démographique. L'aide alimentaire peut à la fois accélérer la production agricole et y appliquer des incitations négatives, mais cela dépend de la gestion de cette aide et de la réponse des dirigeants des pays bénéficiaires aux facteurs qui ont provoqué la demande d'aide alimentaire.

3. *L'aide alimentaire des Etats-Unis comprend des produits qui normalement ne se trouvent pas en abondance en Afrique, bien que quelques-uns le soient en Asie. Il est nécessaire d'éviter de créer des goûts nouveaux (pour le blé et le riz, par exemple) là où ils n'existaient pas auparavant.*

L'aide alimentaire n'est souvent rien de plus qu'un palliatif inévitable et indispensable, lors de catastrophes comme les tremblements de terre, les typhons, la sécheresse et la guerre. Elle n'apporte cependant jamais

une solution durable au problème. En période de désastres, elle comprend n'importe quelle denrée alimentaire disponible et, par conséquent, un pays n'a pas beaucoup le loisir de se demander si les produits qu'il reçoit vont changer les goûts locaux.

Les produits de base qui constituent l'aide alimentaire arrivent souvent sous une forme qui ne convient pas aux denrées traditionnellement préférées par l'Afrique. De plus, compte tenu des taux d'urbanisation très élevés, d'une mobilité accrue et des longues périodes de formation subies par les intellectuels africains en Europe ou en Amérique du Nord, de nombreux citadins africains aisés ont déjà modifié leurs palais en ce qui concerne les plats faciles à faire et vite préparés. L'aide alimentaire peut-elle être accordée de telle façon que les nourritures "exotiques" soient acheminées vers ceux dont les goûts ont déjà changé et les denrées et préparations plus traditionnelles vers les masses rurales? Est-il possible de vendre des articles spécifiques d'aide alimentaire aux pays ou secteurs qui en consomment déjà de grandes quantités et d'utiliser le produit de ces ventes pour acheter des aliments traditionnels et pour s'assurer un appui institutionnel?

Il est important de se poser ces questions avant d'élaborer les lignes directrices de l'aide alimentaire. Au point de vue culturel, de nombreux facteurs religieux et socio-économiques ont polarisé les habitudes alimentaires des Asiatiques vers des produits et des préparations plus proches de ceux que fournit l'aide alimentaire et qui ne modifieront pas aussi aisément qu'en Afrique les goûts des receveurs.

De quelque façon que l'aide alimentaire soit fournie, il conviendrait d'accorder la priorité à d'autres formes d'assistance dont les effets directs et indirects pourraient contribuer substantiellement à développer chez les pays bénéficiaires la capacité nécessaire pour qu'ils se nourrissent eux-mêmes. Cette assistance devrait également offrir suffisamment d'incitations, combinées au développement de l'infrastructure, pour assurer une augmentation soutenue de la production vivrière. La possibilité d'accroître la production agricole pour qu'un pays puisse payer ses importations de denrées alimentaires de ses propres devises aurait un effet semblable. Il y a lieu d'examiner dans quelle mesure l'aide alimentaire peut contribuer à l'écoulement d'excédents vivriers dans les pays en développement, sans qu'aucun effort ne soit fait en vue de minimiser les effets nocifs que ce type d'aide peut avoir sur les goûts de la population et sur la production vivrière.

4. *L'Afrique semble plus sujette à la sécheresse que l'Asie et, par conséquent, la sécurité des ressources alimentaires peut apparaître plus nécessaire en Afrique qu'en Asie, bien qu'en vérité une telle sécurité soit indispensable dans le monde entier. L'aide alimentaire peut-elle jouer un rôle à ce sujet, en établissant des stocks de réserve, par exemple?*

Il est vrai que l'Afrique paraît plus sujette à la sécheresse que l'Asie. En outre, la désertification a atteint plus de terres africaines qu'asiatiques: 16.600 kilomètres carrés et 15.230 kilomètres carrés respectivement.

L'Afrique a progressé aussi beaucoup moins vite que l'Asie en ce qui concerne le développement et la réalisation de son potentiel d'irrigation. Comme il a été déjà dit au paragraphe (1) du présent annexe, l'Asie a un potentiel de terres irrigables légèrement supérieur et en a déjà aménagé une grande partie (voir tableau 2.16).

Un système de réserves alimentaires est indispensable, en particulier pour le Sahel et d'autres régions semi-arides d'Afrique; c'est une entreprise de longue haleine qui peut utiliser, du moins en partie, des produits du secteur africain; il n'est pas nécessaire que toute la réserve soit constituée de denrées alimentaires exotiques. Les pays qui disposeraient de ce système pourraient être aidés, aux époques favorables, à produire des excédents qui s'amoncelleraient dans des structures de stockage améliorées. Ces vivres pourraient ensuite être employés lors de désastres ou à des moments défavorables pour la production vivrière.

5. Le commerce interrégional peut représenter à la fois un problème et une aubaine plus grands pour l'Afrique que pour l'Asie. Le problème découle de la contrebande qui sévit aux différentes frontières des pays africains. Comment peut-on justifier un programme d'aide alimentaire à un pays X, lorsque des denrées passent en contrebande de X en Y? L'aubaine vient du fait que quelques pays africains sont, ou peuvent être, des exportateurs: le Zimbabwe, le Kenya, le Soudan. Comment cette occasion de commercer entre régions peut-elle être reconnue et utilisée?

Il existe un commerce interrégional en Afrique, mais il est vrai que dans certains cas il constitue un problème. Certains pays trouvent souvent plus facile d'échanger certains produits de base avec les pays développés plutôt qu'entre eux. L'aide alimentaire pourrait être aménagée de manière à encourager le commerce interrégions ou inter pays.

Le problème de la contrebande est réel, mais il existe déjà une fraude plus importante en cultures de rapport ou d'exportation qu'en cultures vivrières, étant donné les conditions économiques différentes et les barrières tarifaires, et cette contrebande se fait plus entre pays africains qu'entre pays africains et non africains. Si chaque pays réussit à réaliser son potentiel global, en ce qui a trait aux produits de base qui lui procurent un réel avantage économique, il sera possible d'établir un commerce officiel au-delà des frontières, ce qui verra régresser la contrebande. Dans certains cas, celle-ci est difficile à freiner parce qu'elle est secrètement soutenue par des personnes influentes à des échelons élevés. Il appartient aux fonctionnaires publics qui s'occupent de l'aide alimentaire dans les pays bénéficiaires de prendre les mesures nécessaires pour diminuer la contrebande, mais les organismes d'aide doivent éviter de s'engager dans des activités de lutte anti-contrebande qui peuvent leur coûter plus cher que l'aide alimentaire qu'ils accordent à un pays défini. Les articles frauduleux sont en général des produits de marché noir rares dans certains pays et leur contrebande pourrait être très efficacement jugulée s'ils étaient rendus plus accessibles dans tous les pays de la région. On réussit rarement à restreindre l'échange de ces produits qui ont des prix élevés dans quelques

pays parce que leur rareté réelle ou artificielle est due aux politiques appliquées.

6. *Il y a abondance de denrées alimentaires et quantité de donateurs pour l'Afrique, ce qui n'est pas le cas pour l'Asie. Comment traiter ce problème?*

Il est vrai qu'il y a beaucoup de donateurs pour l'Afrique. Parfois, ils envoient une aide alimentaire que les pays bénéficiaires sont incapables de gérer efficacement (ou de stocker ou de distribuer). Stevens (1980) cite l'exemple de la sécheresse de 1972-73, au cours de laquelle la Grande-Bretagne a offert au Lesotho 6.000 tonnes de blé, alors que le pays pouvait en absorber 1.000, et la Belgique a proposé 1.000 tonnes de farine de blé au lieu des 662 que le Lesotho avait sollicitées. Les donateurs ont besoin de centres d'échange, de préférence à la fois à l'intérieur et à l'extérieur des pays bénéficiaires, pour pouvoir coordonner leurs activités et éviter d'adopter des mesures contradictoires ou de provoquer plus de problèmes qu'ils n'en résolvent.

7. *Il existe une différence entre la demande vivrière des zones urbaines et rurales d'Afrique. Quelle importance a-t-elle en ce qui concerne l'aide et la politique alimentaires?*

Il y a une nette différence entre les demandes urbaines et rurales en Afrique, mais elle est plus marquée en ce qui a trait aux aliments commodes à préparer. Parfois les populations rurales sont plus ignorantes des questions sanitaires que les masses urbaines, mais les mortalités infantiles plus élevées qui ont été récemment observées en zone urbaine et dans des secteurs éduqués où les enfants sont plus souvent nourris au biberon, du fait de la propagande de Nestlé, prouvent que les populations urbaines ne sont peut-être pas aussi avancées qu'on pouvait l'attendre. Et même si elles le sont, elles semblent incapables de mettre en pratique ce qu'elles savent ou de surveiller suffisamment leurs bonnes d'enfants pour assurer l'application de simples mesures d'hygiène. Il est plus sensé, par exemple, de procurer des aliments aux mères dans tous les secteurs pour qu'elles puissent mieux nourrir leurs enfants au sein que de fournir un volume supérieur de lait en conserve aux femmes des villes sous prétexte qu'il y a plus de chances qu'elles nourrissent leurs enfants au biberon.

Il y a une interdépendance entre les populations urbaines et rurales. Diriger vers les masses urbaines une aide alimentaire consistant en produits vite faits peut réduire le transfert de nourriture des zones rurales vers les villes et diminuer la production même si cela crée en même temps un marasme des marchés ruraux. L'aide alimentaire qui encourage la production des zones rurales en fait bénéficier indirectement les populations urbaines. Il est nécessaire d'élaborer des politiques avantageuses pour ces deux secteurs de population et de leur rendre la nourriture accessible lorsque cela s'avère nécessaire. Ceux qui n'ont rien peuvent rarement se montrer difficiles. En même temps, l'aide alimentaire devrait disposer de composantes qui encouragent les cultivateurs à produire des denrées alimentaires et les citadins à travailler aux questions d'infrastruc-

ture importantes pour le développement agricole (telles que les routes, les fournitures et la distribution des intrants).

L'aide alimentaire existera tant qu'il y aura des désastres, naturels ou non, dans le monde. Il est important, cependant, de recueillir des statistiques adéquates sur ses différents aspects afin que les études sur ce point aient l'ampleur suffisante et les informations nécessaires pour l'élaboration des grandes lignes et des stratégies d'une politique plus efficace.

Le plus important est de reconnaître que l'aide alimentaire représente un palliatif. L'aide durable est celle qui comprend à la fois l'envoi d'aliments aux affamés en cas de désastre et des mesures permettant aux bénéficiaires d'augmenter continuellement leur autosuffisance. Par dessus tout, l'aide alimentaire devrait être acheminée de telle façon qu'elle n'ait pas d'effets négatifs durables sur la production agricole, en particulier la production vivrière, ou sur les politiques des pays receveurs qui s'efforcent d'augmenter ces productions.

REFERENCES

- Alexander, J. & Coursey, D. G. The origin of yam cultivation. In P. J. Ucho & G. W. Dibleby (Eds.), *The domestication and exploitation of plants and animals*. Londres: Gerald Duckworth & Co., 1969, Pp. 405-525.
- Allan, W. *The African husbandman*. Edinbourg: Oliver and Boyd, 1965.
- Altschul A. M. Food proteins for humans. *Chemical Engineering News*, 1969, 47, 68-81.
- Benneh, G. Systems of agriculture in tropical agriculture. *Economic Geography*, 1972, 48 (3), 245-257.
- Best, A. C. G. & de Blij, H. J. *African survey*, New York: John Wiley & Sons, 1977.
- Boserup, T. P. *The conditions of agricultural growth*. Londres: Allen and Unwin, 1970.
- Clark, J. D. The spread of food production in sub-Saharan Africa. In J. D. Fage & R. A. Oliver (eds.), *Papers in African prehistory*. Londres: Cambridge University Press, 1970. (Publié à l'origine dans *Journal of African History*, 1962, 3 (2), 211-228).
- Cleave, J. H. *African farmers: Labor use in the development of small-holder agriculture*. New York: Praeger, 1974.
- Coursey, D. G. *Yams*, Londres: Longmans Green & Co. Ltd., 1967.
- Coursey, D. G. The origins and domestication of yams in Africa. In J. R. Harlan, J. M. de Wet, & A. B. L. Stember (Eds.), *Origins of African plant domestication*. La Haye: Mouton, 1976.
- Floyd, B. *Eastern Nigeria: A geographical review*. Londres: MacMillan, 1969.
- Food and Agriculture Organization. *The state of food and agriculture*. Séries sur l'agriculture No. 4, Rome: FAO, 1976.
- Food and Agriculture Organization. *Agriculture toward 2000*. FAO 20th Session Conference. 10-29 Novembre 1979. Rome: FAO, 1979.

- Greenland, D. J. *Evolution and development of different types of shifting cultivation*. Présenté au séminaire régional FAO/SIDA/ARCN sur la culture itinérante et la protection des sols en Afrique, Ibadan, 2-21 Juillet 1973. Bulletin des sols. No. 24. Rome: Food and Agriculture Organization, Land and Water Development Division, Soil Resources Development and Conservation Service, 1974, Pp. 5-13.
- Grigg, D. B. *The agricultural systems of the world: An evolutionary approach*. Londres: Cambridge University Press, 1974.
- Hare, F. K. Climatic classification. In G. R. McBoyle (Ed.), *Climate in review*. Boston: Houghton Mifflin Co., 1973, Pp. 96-109.
- Harlan, J. R. Agricultural origins: Centers and noncenters, *Science*, 1971, 174, 468-474.
- Harlan, J. R., J. M. J. De Wet & A. B. L. Stemler. Plant domestication and indigenous African agriculture. In J. R. Harlan, J. M. J. De Wet, & A. B. L. Stemler (Eds.), *Origins of African plant domestication*. La Haye: Mouton, 1976, Pp. 3-19.
- Harris, D. G. Origins and domestication of yams in Africa, in J. R. Harlan, J. M. J. De Wet & A. B. L. Stemler (Eds.) *Origins of African plant domestication*. La Haye: Mouton, 1976.
- Juo, A. S. R. *Characterization of tropical soils in relation to crop production*. Article présenté au cours de formation sur l'efficacité des engrais de l'Université de Nairobi/IFDC/IITA, Nairobi, Kenya, 1980.
- Kimble, G. H. T. *Tropical Africa*. Vol. 1. Land and livelihood. Garden City, N.Y.: Doubleday, 1962.
- Mabogunje, A. L. *Cities and African development*. Ibadan: Ibadan University Press, 1976.
- Mayer, J. Dimensions of human hunger. *Scientific American*, 1976, 235 (3), 40-49.
- Mazumdar, S. Realistic food goals for Africa. *Ceres* 1980, No. 84 (vol. 13, no. 4), 36-40.
- McDowell, R. E. & P. E. Hildebrand. *Integrated crop and animal production: Making the most of resources available to small farms in developing countries*. A Bellagio conference. New York: Fondation Rockefeller, 1980.
- Miracle, M. P. *Agriculture in the Congo Basin*. Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1967.
- Morgan, W. B. Agriculture in southern Nigeria. *Economic Geography*, 1959, 35, 138-150. (a).
- Morgan, W. B. The influence of European contact on southern Nigeria. *Geographic Journal*, 1959, 125, 48-64. (b)
- Morgan, W. B. Peasant agriculture in tropical Africa. In M. F. Thomas & C. W. Whittington (Eds.), *Environment and land use in Africa*, Londres: Methuen & Co., Ltd., 1969.
- Morgan, W. B., & J. C. Pugh. *West Africa*. Londres: Methuen & Co., Ltd., 1969.

- Mosher, A. T. The development problems of subsistence farmers: A preliminary review. In C. R. Wharton, Jr. (Ed.), *Subsistence agriculture and economic development*. Londres: Frank Cass & Co. Ltd. 1970, Pp. 6–11.
- Murdock, G. P. *Africa: Its peoples and their cultural history*. New York: McGraw Hill Book Co., 1959.
- Okigbo, B. N. Research policy for agricultural development with special reference to tropical Africa. In Commonwealth Secretariat, *Food production and rural development: Summary review of plenary sessions, memoranda and background papers*. Réunion ministérielle du Commonwealth, Londres, 4–12 mars 1975 (confidentiel). Londres: Commonwealth Secretariat, Marlborough House, 1975, Pp. 219–231.
- Okigbo, B. N. *Interphase between nutrition policy and its implementation: Nigeria's experience with programs aimed at expanding small farm agricultural production*. Article présenté à la réunion sur les politiques nutritionnelles et leurs applications, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts, 5–8 novembre 1979.
- Okigbo, B. N. *Cropping systems for small farms in the humid tropics of west tropical Africa and their improvement*. Working Paper No. 10, Appendix B. In R. E. McDowell & P. E. Hildebrand, *Integrated crop and animal production: Making the most of resources available to small farms in developing countries*. Bellagio conference, 18–23 octobre 1978. New York: Fondation Rockefeller.
- Okigbo, B. N. *Farming systems research and food policies in developing Africa*. Article présenté à la réunion du Conseil de l'IFPI, 9–13 février 1981, 30 pp.
- Okigbo, B. N. Farming systems program at IITA: A reappraisal and recommendations for improvement. Non publié.
- Okigbo, B. N. & D. J. Greenland. Intercropping systems in tropical Africa. In R. I. Papendick, P. A. Sanchez, & G. B. Triplett (Eds.), *Multiple cropping*. Madison, Wisconsin: American Society of Agronomy, 1976.
- Oliver, R. A., & Fage, J. D. *A short history of Africa*. (3^e ed.) Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books Ltd., 1970.
- Paulino, L. A. & Yeung, P. The food situation in sub-Saharan Africa: A preliminary assessment. In IFPRI, *Food policy issues and concerns in sub-Saharan Africa*. (Préliminaire, pour discussion seulement) articles préparés par des chercheurs de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires pour en débattre avec des collègues d'Ibadan, Nigéria, 9–11 février 1981. Washington, D.C., Pp. 1–48.
- Porteres, R. Primary cradles of agriculture in the African continent. In J. D. Fage & R. A. Oliver (Eds.), *Papers in African prehistory*. Londres: Cambridge University Press, 1962.
- Purseglove, J. W. The origins and migrations of crops in tropical Africa. In J. R. Harlan, J. M. J. de Wet, & A. B. L. Stemler (Eds.), *Origins of African plant domestication*. La Haye: Mouton, 1976.

- Ruthenberg, Hans, *Farming systems of the tropics*. Londres: Oxford University Press 1971.
- Shaw, T. Early agriculture in Africa. *Journal of Historical Society of Nigeria*, 1972, 6 (2), 143-191.
- Shaw, T. Early crops in Africa: A review of evidence. In J. R. Harlan, J. M. J. De Wet & A. B. L. Stemler (Eds.). *Origins of African plant domestication*. La Haye: Mouton, 1976.
- Shaw, T. Hunters, gatherers and first farmers in west Africa. In J. V. S. Megaw (Ed.) *Hunters, gatherers and first farmers beyond Europe: An archaeological survey*. Leicester, Angleterre: Leicester University Press, 1977, Pp. 69-125.
- Sprague, H. B. Evaluation of the natural resources available for agricultural production and development in the tropics and subtropics. Agriculture Technology for Developing Countries. Technical Series Bulletin No. 18. Washington, D.C.: USAID, Office of Agriculture, Technical Assistance Bureau, 1975.
- Stacey, R. A. Africa: World's poorest struggle for survival. *Agenda*, 1981, 4 (4), 12-15.
- Stevens, Christopher. *Food aid and the developing world*. African Case Studies. New Delhi: Vikas Publishing House PVT Ltd., 1980.
- Trewartha, G. T. *An introduction to climate*. (4th ed.) New York: McGraw Hill Book Co., 1968.
- Troll, C. *Seasonal climates of the earth*. *World maps of climatology* Berlin/ New York/Heidelberg: Springer, 1966.
- Uchendu, V. C. *The Igbo of southeast Nigeria*. New York. Holt, Rinehart & Winston, 1965.
- Vermeer, D. E. 1976. Communication personnelle.
- White, H. P. & Gleave, M. B. *An economic geography of west Africa*. London: G. Bell & Sons Ltd. 1971.
- Wrigley, G. Speculations on economic prehistory of Africa. In J. D. Fage & R. A. Oliver (Eds.), *Papers in African prehistory*. Londres Cambridge University Press, 1970, Pp. 59-73.

BLANK PAGE

Chapitre 3

L'AIDE ALIMENTAIRE: UNE COMPOSANTE DE LA POLITIQUE GENERALE POUR L'ECONOMIE ET LE DEVELOPPEMENT*

G. Edward Schuh

L'aide alimentaire est un transfert de revenu en nature. Au Etats-Unis, ses origines en qualité d'instrument important de la politique générale remontent aux années 50. (La loi 480, promulguée en 1954, a institué officiellement un programme américain d'aide alimentaire). A cette époque, les Etats-Unis disposaient d'une capacité de production excédentaire aux prix en vigueur dans le pays et le gouvernement avait par conséquent accumulé de gros stocks de produits de base agricoles. Ces stocks étaient coûteux, ils constituaient une charge et, compte tenu des réalités politiques, ils n'avaient strictement aucune valeur pour l'économie du pays. Un moyen logique de les écouler était de les expédier à l'étranger, à titre d'aide alimentaire. Cette option a paru très séduisante aux dirigeants, car la guerre froide sévissait et ces ressources semblaient présenter un double avantage: non seulement elles constituaient des réserves alimentaires, mais leur vente produirait en outre des fonds de contrepartie. Les montants ainsi obtenus ont servi à faire progresser le développement économique et à créer des marchés à l'étranger.

A l'origine, le mandat législatif a attribué quatre buts principaux à l'aide alimentaire:

1. La fourniture d'aide humanitaire en cas de crises dans le monde.
2. Le progrès du développement des pays à faible revenu.
3. L'ouverture de marchés aux produits fermiers des Etats-Unis.
4. La poursuite des intérêts de la politique internationale ou étrangère des Etats-Unis.

Au début, l'aide alimentaire a été aménagée surtout comme une opération d'écoulement d'excédents. Avant 1965, les exportations régies par la loi 480 s'élevaient à 25% ou plus de toutes les exportations agricoles des Etats-Unis. Pendant les exercices financiers de 1956 à 1965, environ les deux tiers de toutes les exportations américaines de blé et près de la moitié des exportations totales de riz ont été expédiés sous couvert de la loi 480.

*Ce chapitre est tiré d'un exposé rédigé pour l'Agence des Etats-Unis pour le développement international, fin 1979.

L'importance relative des expéditions d'aide alimentaire par rapport aux exportations agricoles globales des Etats-Unis a fortement décliné depuis. Au cours des exercices de 1973 à 1977, les exportations au titre de la loi 480 n'ont représenté que 5% environ du total des exportations agricoles. L'aide alimentaire ne vise plus avant tout à écouler des stocks, elle est devenue un élément important du budget de l'aide extérieure des Etats-Unis et représente depuis ces dernières années 20 à 25% du budget global de l'aide extérieure.

Depuis le boom sur les produits de base et les mauvaises récoltes des années 1973-76, le programme d'aide alimentaire des Etats-Unis a subi des fluctuations spectaculaires. Avant 1973, il disposait de 13 millions de tonnes de produits agricoles de base par an et, on l'a déjà dit, il constituait un débouché important pour le blé, les céréales fourragères et le riz des Etats-Unis. En 1973, 7 millions de tonnes seulement ont été exportés et en 1974, 3 millions au total. Inutile de dire qu'il ne s'agissait pas d'une diminution des besoins en ces années de pénurie et de prix élevés. Entre 1975 et 1977, l'approvisionnement a augmenté et les expéditions totales par an sont montées à 5 millions de tonnes, sortant du marasme de 1973, mais les disponibilités ont été encore bien inférieures à celles de la période culminante précédant 1973. Depuis lors, les exportations annuelles globales se sont stabilisées à ce niveau environ.

Les modifications qu'a subies l'aide alimentaire américaine ont coïncidé avec une augmentation des importations agricoles de nombreux pays à faible revenu. Selon certains experts, une grande partie des importations de céréales des pays en développement les plus démunis représente un déficit structurel qui ne peut être compensé par des opérations commerciales. Si tel est le cas, les Etats-Unis et les autres pays industriels auront à faire dans l'avenir des choix politiques cruciaux et à relever certains défis majeurs.

La loi de 1975 des Etats-Unis sur l'aide extérieure a décidé qu'une plus grande part de l'aide alimentaire serait réservée à des activités de développement. Elle réagissait ainsi contre l'utilisation massive du programme d'aide alimentaire pour soutenir la politique extérieure au cours de la guerre du Vietnam. Mais contrairement à ce que certains semblent croire, cette loi ne tentait pas de détourner le programme de la création de nouveaux marchés. Le président Carter aussi a ordonné que les priorités de développement reçoivent une attention particulière dans le cadre du programme institué par la loi 480. Malgré ces changements, les premiers mandats du Congrès sont toujours valables, et ses Commissions agricoles au moins sont encore orientées vers l'ouverture de marchés.

Bien entendu, les Etats-Unis ne sont pas le seul pays à fournir une aide alimentaire et d'autres pays industriels y contribuent; mais les Etats-Unis restent la principale source de cette forme d'aide et la suite de ce chapitre reflètera l'optique de ce pays.

Toujours à titre d'antécédent, il convient enfin de se rappeler que l'aide alimentaire a un défaut inhérent: en tant que transfert de revenu en nature, on la considère généralement comme inférieure aux transferts

monétaires. La validité de cet argument dépend naturellement de la fongibilité de l'aide alimentaire et celle-ci, à son tour, est soumise aux conditions dans lesquelles l'aide est accordée et aux mesures institutionnelles prises à son égard par le pays bénéficiaire. Les donateurs ont tendance, cependant, à contrôler plus strictement les transferts de revenu en nature.

Toutes les questions relatives à l'aide extérieure en général sont bien entendu liées à ce problème. Johnson (1967) a appelé l'aide une "option douce". Elle est "douce" pour le receveur parce qu'elle évite à ses dirigeants le choix difficile d'une politique économique plus rationnelle. Elle est douce pour les pays donateurs également parce qu'elle permet à leurs dirigeants de justifier les restrictions commerciales qui ferment la porte aux importations venant du pays bénéficiaire. En sa qualité de forme d'aide extérieure, l'aide alimentaire prête le flanc à toutes ces critiques.

Mais malgré ces difficultés, elle continuera probablement à être un type important d'aide internationale dans un avenir prévisible. Le désir d'utiliser les ressources alimentaires comme un forme d'aide ou de transfert de revenu est très tenace, comme on peut le constater par les programmes intérieurs des Etats-Unis en la matière. Malgré toutes les mises en garde à leur sujet, ils persistent; et ce sera probablement la même chose à l'échelon international: en dépit de toutes les réserves émises à son égard, les pays continueront à utiliser l'aide alimentaire. Il nous appartient donc de faire ce qui est en notre pouvoir pour améliorer ce type d'assistance et, à cet effet, il faut comprendre ce qu'elle est et les effets qu'elle peut avoir.

Il existe une importante documentation sur l'aide alimentaire, mais elle est de qualité variable et le manque d'uniformité des méthodes de recherche interdit de tirer des conclusions nettes, soit des effets de l'aide alimentaire dans le passé, soit de la manière dont elle peut être améliorée, car les controverses abondent sur certains aspects cruciaux de cette aide.

Le Congrès des Etats-Unis a fortement appuyé l'utilisation de l'aide alimentaire à des fins de développement; c'est pourquoi, au milieu des années 70, il a ajouté sur ce point un nouveau titre à la loi originale (titre III), définissant en même temps la proportion du programme d'aide alimentaire qui doit être réservée à ces fins.

Le présent chapitre est consacré aux questions que soulèvent l'aide alimentaire en tant que composante d'une politique économique globale et son insertion plus efficace dans les objectifs de développement. Ces questions peuvent être examinées sous trois angles au moins: (1) comment diminuer ou supprimer complètement les effets négatifs reconnus de l'aide alimentaire; (2) comment cette aide peut-elle contribuer plus spécifiquement à atteindre les objectifs du développement; (3) comment améliorer la prise de décision et les procédures bureaucratiques en matière d'aide alimentaire. Ce chapitre n'examinera que les deux premiers points.

Le chapitre aborde plusieurs sujets différents. Avant tout, bien que dans le passé l'aide alimentaire ait eu d'assez sérieux effets de désincita-

tion sur l'agriculture d'autres pays, alors qu'elle servait principalement à écouler à l'étranger une production excédentaire, ces effets ont substantiellement diminué depuis un certain temps et, si une politique saine est adoptée, ils peuvent sans doute être totalement supprimés. Deuxièmement, malgré ses limitations à titre de transfert de revenu en nature, l'aide alimentaire est cependant un instrument assez souple de politique générale et peut être employée de différentes manières et dans différents buts. Troisièmement, une attention insuffisante a été accordée dans le passé au type d'utilisation de l'aide alimentaire qui représente probablement sa plus rentable activité: la formation des ressources humaines. L'aide utilisée dans cette optique augmentera sa contribution globale aux objectifs à long terme du développement.

Le présent chapitre est divisé en deux parties; la première traite de la manière d'affronter les effets de désincitation de l'aide alimentaire; c'est là un aspect important de son utilisation en tant que composante d'une politique économique globale. La deuxième partie examine l'application de l'aide alimentaire à des buts de développement. Chaque partie se termine par des recommandations et quelques commentaires figurent à la fin, à titre de conclusion.

LES INCITATIONS NEGATIVES DE L'AIDE ALIMENTAIRE

L'aide alimentaire, lorsqu'elle a commencé à être accordée régulièrement, était à peine plus qu'un euphémisme pour "dumping", malgré la rhétorique politique qui l'entourait et les admirables buts de développement qui lui étaient assignés. Telle est la raison pour laquelle elle a été presque universellement condamnée par les théoriciens de l'économie, il y a quelques années.

Sans aucun doute, une grande partie de l'aide octroyée au début a gravement nui aux producteurs des pays bénéficiaires. Beaucoup de ces effets négatifs ont cependant été atténués ou supprimés à mesure que les administrateurs des programmes ont répondu aux critiques et que l'expérience a augmenté en même temps que l'aide. Les améliorations des politiques, jointes à une compréhension affinée de l'aide alimentaire et de ses effets possibles sur un pays hôte, ont abouti à une vue plus nuancée de son impact potentiel; mais des erreurs sont encore commises dans l'application du programme et la prise de décisions relatives aux allocations des pays. Le problème des effets négatifs de l'aide alimentaire persiste donc.

Les ultimes effets de désincitation de l'aide alimentaire, on le verra plus loin, dépendent de la manière dont elle est utilisée, des termes ou des conditions qui la précèdent et des dispositions institutionnelles qui la régissent. L'analyse de cette partie du chapitre sera conduite sous cinq titres: (1) les effets de désincitation directs; (2) les effets indirects de désincitation dus à la balance des paiements; (3) les effets indirects de désincitation dus à des modifications des politiques intérieures; (4) le déplacement de l'offre par rapport à l'augmentation de la demande; (5) l'importance des arrangements pris avec les institutions. Les recommandations sont émises en fin de section.

Les effets de désincitation directs de l'aide alimentaire.

Ils sont le résultat de l'introduction de l'aide, accordée en nature à des conditions avantageuses, dans l'économie locale où elle fait la concurrence à la production des cultivateurs de l'endroit. Considérée sous un certain angle, l'aide alimentaire représente une augmentation de l'approvisionnement qui favorise les groupes à faible revenu. Sous un autre angle, elle implique une concurrence déloyale à l'égard des producteurs, puisque l'augmentation de l'offre et les prix peu élevés viennent du secteur public.

Un éventuel effet négatif sur les prix des produits agricoles dans le pays bénéficiaire dépendra d'au moins cinq facteurs: (1) les conditions qui ont permis l'octroi d'aide alimentaire en premier lieu; (2) l'importance relative de l'aide alimentaire par rapport à l'offre intérieure; (3) le fait que l'aide alimentaire se substitue ou non aux exportations commerciales ou représente une offre supplémentaire dans l'économie locale; (4) la manière dont cette aide est introduite dans l'économie locale; (5) les arrangements pris avec les institutions. Les paragraphes qui suivent sont consacrés à ces facteurs.

Le programme d'aide alimentaire des Etats-Unis a été entrepris à une époque où l'agriculture de ce pays perdait sa compétitivité sur les marchés internationaux, déclin associé en grande partie à la surévaluation du dollar américain sur les marchés monétaires internationaux. Ce phénomène semble avoir commencé en 1949, mais il a été masqué un certain temps par les événements de la guerre de Corée (voir Schuh, 1974, 1975).

En dehors de l'explication d'un dollar surévalué (taxe implicite sur les exportations), l'octroi d'aide alimentaire peut avoir au moins deux autres explications, l'une assez directe, l'autre sensiblement plus subtile. La première est que le dollar surévalué a fait en réalité monter les prix des produits agricoles dans d'autres pays plus qu'ils ne l'auraient fait autrement (ainsi, la taxe aux exportations que représentait un dollar surévalué pouvait être passée aux consommateurs d'autres pays et bénéficier directement les producteurs de ces pays). L'effet de l'aide alimentaire consistait par conséquent à compenser ou annuler cet effet de hausse. En somme, au point de vue global, le programme d'aide alimentaire n'a peut-être pas été une *nette* subvention à l'exportation et, *au point de vue global*, il n'y a peut-être pas eu d'effets négatifs sur les prix.

Plus nuancée est l'optique suivant laquelle les Etats-Unis ont agi comme un monopoleur judicieux, établissant deux prix sur deux marchés séparés. Selon cette interprétation, les Etats-Unis ont reçu une rente de situation de l'économie mondiale, ce qui a eu, par la même occasion, des conséquences extrêmement néfastes pour les producteurs des pays qui étaient les principaux bénéficiaires de l'aide alimentaire.

On ne sait malheureusement pas laquelle de ces deux opinions est correcte ou dans quelle mesure l'aide alimentaire et d'autres primes à l'exportation compensent la distortion des taux de change. Il semble cependant évident qu'en l'absence d'une surévaluation du dollar, les prix

mondiaux pour les exportations agricoles américaines auraient été plus faibles qu'ils ne l'étaient en réalité et les Etats-Unis auraient vendu à l'extérieur une proportion beaucoup plus importante de leur production. Il semble clair également qu'au total la discrimination pratiquée à l'égard de l'agriculture d'autres pays à la suite du programme d'aide alimentaire a été plus réduite qu'on ne le pense en général.

Enfin, il paraît évident que quelques pays ont souffert individuellement des effets négatifs de cette aide, bien qu'en gros le programme n'ait peut-être pas fait beaucoup plus que de neutraliser les incidences de cette taxe implicite à l'exportation.

Le deuxième facteur qui détermine si l'aide alimentaire crée des désincitations pour les producteurs du pays bénéficiaire est l'importance relative de l'aide par rapport à l'offre locale. Si l'aide est réduite par rapport aux disponibilités globales, l'effet négatif sur les prix est faible, toutes les autres conditions étant égales, mais si l'aide est importante, c'est le contraire qui se produit.

Dans certains cas, l'aide alimentaire a été suffisamment importante, face à l'approvisionnement alimentaire intérieur, pour faire baisser les prix, en particulier ceux de certains produits de base précis. Lancaster, par exemple, cite les cas de l'Egypte, de la Jordanie et du Bangladesh où l'aide accordée au titre de la loi 480 a représenté 19%, 21% et 24% respectivement de l'ensemble de la consommation intérieure de blé. Lorsque l'aide alimentaire est aussi importante, elle peut naturellement avoir un impact négatif assez considérable sur les prix si elle est simplement introduite sur le marché. Dudley et Sandilands (1975) documentent le cas de la Colombie, où le blé expédié au titre de la loi 480 a virtuellement éliminé l'industrie locale de cette denrée. (Une opinion plus favorable à l'aide alimentaire est donnée par Isenman et Singer, 1977).

Naturellement, dans la mesure où l'aide alimentaire ne fait que remplacer les importations commerciales, les prix ne seront pas plus bas qu'en l'absence d'aide, toutes les autres conditions restant égales. Tel est le troisième facteur qui affecte les effets de désincitation. En principe, bien sûr, l'aide alimentaire est censée planer au-dessus des importations commerciales normales, c'est pourquoi on exige d'elle qu'elle réponde aux besoins ordinaires du marché.¹ Mais la plupart des autorités admettent que le respect de cette exigence est fragile dans le meilleur des cas. Le fait qu'on n'y obéit pas rigoureusement tend à diminuer l'impact potentiel de désincitation.

La manière dont l'aide alimentaire est introduite dans l'économie est peut-être le déterminant principal de ses effets négatifs. Si elle est simplement vendue sur les marchés commerciaux, son impact de désincitation est assez grand, mais si elle est distribuée par d'autres moyens, et surtout de façon à atteindre ceux qui autrement n'achèteraient pas de produits alimentaires, ses effets d'incitation négative peuvent être mini-

¹Il est à remarquer que cette condition a été imposée pour protéger les marchés d'exportation du tiers monde et le secteur des exportations commerciales des Etats-Unis. A l'époque où elle a été introduite, on se souciait peu du producteur du pays importateur.

misés ou supprimés complètement. Un des mécanismes possibles à cet effet est le système de "boutiques à prix raisonnables" qui existe en Inde, où en principe seuls les pauvres ont accès à l'aide alimentaire et à des prix inférieurs à ceux du commerce. Dans ce cas, il se fait un transfert de revenu vers les populations défavorisées qui peut compenser en partie ou supprimer totalement toute incitation négative. Le principe, bien entendu, est que plus on peut introduire d'aide alimentaire dans le système sous forme de transfert direct de revenu vers les pauvres, plus la possibilité d'effets négatifs sur les prix sera faible.²

Une question importante, dans le cas présent, est de savoir si l'aide alimentaire parvient réellement aux groupes bénéficiaires et sous forme de transferts de revenu. Les dispositions prises avec les institutions, comme dans le cas des boutiques à prix raisonnables, permettent des "fuites" importantes. Dans la mesure où les groupes plus aisés s'introduisent dans le système, et ils le font souvent lorsque le mécanisme institutionnel est un pseudo-marché, l'aide peut remplacer la production des cultivateurs locaux et devenir un transfert aux groupes à revenu supérieur plutôt qu'aux pauvres.

Enfin, les arrangements conclus avec les institutions sont importants: les systèmes semblables aux "boutiques à prix raisonnables" de l'Inde en sont un bon exemple; un autre est celui du gouvernement qui applique des politiques d'achat particulières et achète, par exemple, une certaine quantité de céréales à des prix inférieurs à ceux du marché. Une fois que les besoins d'approvisionnement ont été satisfaits, le producteur peut vendre son excédent au prix plus élevé. La disponibilité d'aide alimentaire diminuera le volume de céréales que le gouvernement doit acheter, mais augmentera la quantité que le producteur peut vendre au prix mondial plus élevé. Dans ces conditions, l'aide alimentaire peut réellement relever les prix moyens à la production.

Les effets indirects de désincitation dus à la balance des paiements.

Les effets indirects, effets de la politique d'aide alimentaire, sont maintenant parfaitement admis. Sous sa forme la plus simple, le raisonnement suivi à ce sujet est que la disponibilité d'aide alimentaire dispense les gouvernements d'affronter les problèmes que pose la valorisation de leur secteur agricole; les populations rurales ne reçoivent donc pas leur part légitime des ressources du développement et ce secteur reste à la traîne de l'économie.

Cet effet de persuasion opère au niveau, parfois négligé, de la balance des paiements. L'aide alimentaire est souvent fournie dans le but d'aider

²Fournir une aide alimentaire sous forme de transfert de revenu aux pauvres fausse en réalité la conclusion d'un équilibre partiel suivant laquelle une augmentation de l'approvisionnement diminuera les prix sectoriels. Le fait est que "les autres conditions" ne restent pas immuables et que l'augmentation du revenu contrebalance, du moins en partie, l'effet de l'offre.

un pays a faire face à ses difficultés dans ce domaine, mais les responsables se posent moins souvent la question: "avant tout, pourquoi ce pays a-t-il un problème de balance des paiements?"

Les difficultés peuvent se produire à la suite d'une catastrophe naturelle affectant l'agriculture ou d'autres secteurs de l'économie. Plus souvent, en particulier parmi les pays à faible revenu, elles sont la conséquence de politiques inadéquates. Une monnaie surévaluée est un moyen commode de taxer le secteur agricole de ces pays. (Pour tout éclaircissement sur cette question, voir Lopes & Schuh, 1979, Thompson et Schuh, 1978).³ Une monnaie surévaluée a pour conséquence des prix intérieurs plus bas qu'ils ne le seraient normalement, ce qui augmente la quantité des produits agricoles demandés à l'économie locale, mais restreint la quantité fournie, puisque dans beaucoup de cas la surévaluation de la monnaie est une taxe à l'exportation que paye le producteur local.

De nombreux pays deviennent importateurs nets de produits agricoles, alors qu'ils en étaient exportateurs nets et l'adoption de ce type de politique est une cause importante de ce changement. Pour un pays importateur, une monnaie surévaluée est une subvention à l'importation et on comprend pourquoi l'application de ces politiques provoque dans beaucoup de pays des difficultés de la balance des paiements.

Dans le cas présent, le point à retenir est que la fourniture d'aide alimentaire permet au gouvernement du pays bénéficiaire de continuer à taxer ses producteurs locaux comme on vient de l'expliquer. Etant donné que dans la plupart des pays à faible revenu, les pauvres se trouvent surtout en secteur rural, les politiques appliquées transfèrent en fait un revenu des secteurs défavorisés aux groupes plus aisés. Ironiquement, l'aide alimentaire, qui est consacrée, avec les meilleures intentions, à améliorer le sort des pauvres, peut en fait le rendre bien pire, tout en permettant aux dirigeants de continuer à se tromper dans leurs décisions.

Bien entendu, la morale de l'histoire n'est pas nécessairement qu'il faut supprimer l'aide alimentaire, mais plutôt que l'on doit reconnaître les subtils effets indirects de cette aide et s'assurer que l'on dispose de capacités d'analyse suffisantes pour les éviter.

Les effets indirects de désincitation dus à des modifications des politiques intérieures.

L'aide alimentaire a des effets de désincitation sur les producteurs parce qu'elle encourage des changements dans les politiques intérieures, c'est un fait largement admis. Il existe plusieurs versions de cet argument et, naturellement, plusieurs moyens de susciter (ou causer) des modifications de politique générale au moyen de l'aide alimentaire. Lancaster,

³Il existe souvent dans ces pays d'autres obstacles aux exportations, tels que les contingents, les conditions d'accord des licences, les organismes de commercialisation et des taxes officielles à l'exportation. Pour simplifier l'exposé, le principal sujet de discussion sera ici la monnaie surévaluée, mais les autres politiques économiques sont souvent tout aussi importantes.

par exemple, a suggéré que lorsqu'un pays dépend de fonds de contrepartie pour soutenir son budget, il peut négliger volontairement de valoriser son secteur agricole pour continuer à recevoir cette forme "bon marché" d'aide budgétaire.

Il n'est naturellement pas besoin de recourir à des dirigeants sournois pour imaginer d'autres liens entre l'aide alimentaire et les politiques intérieures. La disponibilité de l'aide alimentaire permet aux gouvernements de nombreux pays bénéficiaires de s'attaquer aux problèmes alimentaires de leurs administrés urbains,⁴ et, de ce fait, ils ont parfois tendance à négliger leur secteur de production agricole; les populations rurales ne reçoivent donc pas une part efficace au point de vue social des ressources du développement et ce secteur prend du retard sur le reste de l'économie.

On peut adopter le point de vue exactement opposé: l'aide alimentaire fournit le moyen d'améliorer les politiques à l'intention des producteurs locaux. Il est assez surprenant que cette perspective n'ait pas été plus largement reconnue par la documentation. Les politiques discriminatoires à l'égard de l'agriculture sont souvent motivées par des considérations de répartition des revenus, comme dans le cas où on souhaite maintenir à bas prix les denrées destinées aux citadins. La disponibilité d'aide alimentaire peut réduire ou supprimer le besoin de ces transferts de revenu implicites et, par suite, réduire ou supprimer le besoin de politiques discriminatoires. Pour être efficace dans ce domaine, l'aide alimentaire devrait être acheminée directement aux groupes-cibles et non pas vendue sur le marché seulement. Il faudrait sans doute pour cela un programme de bons d'alimentation ou de "boutiques à prix raisonnables".

Il y a un grand mérite à dégager les prix et les politiques commerciales de leurs applications populaires pour réaliser les objectifs de la répartition du revenu. Les prix et les politiques de prix peuvent orienter efficacement l'allocation des ressources, mais ils sont, en général, un instrument inefficace en ce qui concerne la redistribution du revenu. Ce type de politique n'est pas inefficace en lui-même, au contraire, il constitue un moyen puissant de redistribuer le revenu d'un groupe social à un autre; le problème est qu'il retire souvent des revenus d'un groupe où cette mesure n'est pas prévue (les producteurs locaux, par exemple) pour les transférer à d'autres groupes tout aussi inattendus (dans le cas présent, le consommateur aisé des villes).

L'expérience acquise en matière de politique des prix agricoles aux Etats-Unis est une leçon importante: cette politique n'a aidé les populations rurales défavorisées que très légèrement dans le meilleur des cas, alors qu'elle a permis de substantiels bénéfices aux gros producteurs efficaces, c'est-à-dire à ceux qui en avaient le moins besoin. Les politiques de prix conçues pour venir en aide aux citadins démunis de nombreux pays présentent beaucoup de ces mêmes incidences négatives.

⁴Ces groupes ont habituellement le plus d'influence politique pour la simple raison qu'ils sont fortement concentrés et près de la source du pouvoir.

Lorsqu'elle est utilisée comme on l'a suggéré précédemment, l'aide alimentaire peut améliorer la politique économique plutôt que servir de moyen de discrimination contre le producteur local. Malheureusement, cette application créatrice de l'aide n'a pas encore été suffisamment étudiée.

Le déplacement de l'offre par rapport à l'augmentation de la demande.

La nature et l'ampleur des incidences négatives de l'aide alimentaire sont en relation étroite avec son mode d'utilisation, telle est la conclusion importante à tirer de l'analyse qui précède: si l'aide sert seulement à augmenter l'approvisionnement domestique, elle ne fait souvent que remplacer les ressources locales et baisser les prix intérieurs; si elle est appliquée à augmenter les revenus des groupes bénéficiaires, elle accroît alors la demande, peut-être avec des incitations de prix encourageantes pour les producteurs locaux. D'une manière générale, pour que l'aide alimentaire atteigne efficacement les objectifs du développement, il convient d'éviter de la substituer aux ressources locales du pays bénéficiaire; l'aide doit, au contraire, conduire à une augmentation du volume de production agricole demandée.

La demande peut s'accroître de deux manières: premièrement, par des opérations de transferts directs de revenu, comme dans le cas où l'aide est distribuée sous forme de bons d'alimentation. L'effet d'augmentation de la demande sera important dans la mesure où le transfert est dirigé vers les groupes à faible revenu.

Deuxièmement, si l'aide alimentaire sert efficacement à promouvoir le développement, elle aboutira à un accroissement du revenu par habitant et, par conséquent, à une augmentation de la demande. La section ci-dessous suggère des moyens d'utiliser l'aide alimentaire pour encourager le développement à long terme sans remplacer les ressources locales.

L'importance des arrangements pris avec les institutions.

Une deuxième conclusion ressort de l'exposé précédent: les accords passés avec les institutions locales ont une importance considérable. Le fait que l'aide alimentaire ait des incitations positives ou négatives dépend en grande partie des moyens institutionnels qui sont mis en oeuvre pour la distribuer; et si l'aide était employée d'une manière constructive à l'amélioration des institutions locales, elle participerait grandement à la politique générale, ce qui est plus important encore.

Les "boutiques à prix raisonnables" de l'Inde et les politiques d'achat visant à l'acquisition, à des prix inférieurs à ceux du marché, de stocks alimentaires à l'intention des citadins, sont deux exemples sérieux de la portée des arrangements conclus avec les institutions locales par rapport aux incidences négatives de l'aide alimentaire. Les "boutiques à prix raisonnables" peuvent fournir un moyen d'acheminer l'aide alimentaire

aux groupes à faible revenu sans désorganiser les marchés intérieurs. De même, la disponibilité de cette aide peut réduire les besoins d'approvisionnement et permettre ainsi aux producteurs locaux de vendre une part accrue de leur production à des prix plus élevés.⁵

Suivant une optique plus positive encore, l'aide alimentaire peut contribuer à encourager une modification des institutions qui conduira à une politique améliorée et à un développement plus rapide. L'exemple cité plus haut consistait à utiliser l'aide alimentaire pour créer les moyens institutionnels (tels que le système des bons d'alimentation) de transférer le revenu aux groupes économiquement faibles, libérant ainsi les politiques de prix et de commerce de cet objectif assez courant et favorisant leur application à des buts plus efficaces d'allocation des ressources.

Pour que l'aide alimentaire facilite ce développement et ces modifications institutionnelles il est nécessaire d'avoir une connaissance adéquate de l'économie locale, des relations étroites avec les dirigeants locaux, ainsi qu'une compétence et une ingéniosité considérables. L'aide alimentaire ne peut pas s'employer de cette façon dans tous les pays ni dans toutes les circonstances, mais lorsque c'est possible, les modifications institutionnelles qui conduisent à une meilleure politique économique peuvent constituer un puissant levier du développement économique et social.

Recommandations.

Les dirigeants doivent s'efforcer d'éviter les effets de désincitation, qu'ils soient directs ou indirects; d'utiliser l'aide alimentaire pour produire des modifications appropriées des politiques dans la mesure du possible; et enfin de l'employer pour accroître la demande et atteindre les objectifs du développement. Des recommandations plus précises sont énoncées ci-après:

1. Pour éviter les incidences négatives de l'aide alimentaire, il est important de comprendre les conditions qui la suscitent dans le pays donateur. Si elle représente un moyen de neutraliser les taxes à l'exportation du pays, qu'elles soient officielles ou non, elle peut n'avoir que des incidences minimales sur le pays bénéficiaire. Mais si elle constitue un dumping et, par conséquent, une subvention implicite à l'exportation, il faudrait freiner son utilisation en ce sens, à moins que des mesures spécifiques soient prises en vue d'épargner les incitations négatives au pays receveur.
2. Déterminer ensuite pourquoi le pays bénéficiaire a besoin d'aide alimentaire. Si la raison en est que ses politiques sont inappropriées, l'aide devrait être utilisée de façon à y introduire les modifications utiles; ou alors, elle devrait être suspendue jusqu'à ce que ces politiques aient changé.

⁵On peut se faire une idée du rôle des politiques d'achat si on les considère comme un système fiscal: elles prennent souvent la place d'un revenu plus formel ou de systèmes d'impôts fonciers.

Les recommandations (1) et (2) impliquent une forte capacité d'analyse pour canaliser l'aide alimentaire, une partie de cette capacité devant se trouver dans le pays donateur et une autre dans le pays receveur.

3. Eviter l'introduction pure et simple d'aide alimentaire dans l'économie locale, autrement il y a de grandes chances que les effets de désincitation soient importants.
4. Dans la mesure du possible, acheminer l'aide alimentaire vers les groupes à faible revenu, au titre de revenu supplémentaire.
5. Dans les cas opportuns, substituer l'aide alimentaire aux politiques locales d'approvisionnement dans les pays bénéficiaires. Cela permettra d'alléger les effets négatifs de ces politiques et fournira en même temps des denrées qui pourront être dirigées vers les groupes économiquement faibles.
6. Soutenir la balance des paiements au moyen de l'aide alimentaire seulement dans le cas de pénuries locales dues à des catastrophes naturelles comme les ouragans, les typhons, les tremblements de terre et les sécheresses.
7. Eviter d'utiliser l'aide alimentaire pour faire face à une production intérieure inadéquate et apporter une solution politique aisée à l'approvisionnement des consommateurs urbains. Cela ne signifie pas que l'autosuffisance doit être le but de la politique générale, mais simplement qu'il faut éviter d'employer cette aide pour soutenir et prolonger des politiques de prix et de commerce discriminatoires à l'égard du secteur agricole.
8. Aménager l'aide alimentaire de façon à conclure avec les institutions des arrangements qui diminueront les avantages de l'utilisation des prix et des politiques commerciales comme d'un moyen de redistribution du revenu. La création de programmes de bons d'alimentation en est un exemple important. Les pays ne disposeront pas tous cependant des compétences administratives et des accommodements nécessaires pour gérer efficacement ce type de programme. Il faudra faire preuve de discernement.
9. Connaître la diversité des pays en ce qui concerne leur niveau de développement et leurs arrangements institutionnels. Eviter par conséquent les panacées et les engouements simplistes puisqu'en général les programmes et les politiques différeront selon les pays. Une connaissance appropriée de l'économie et des systèmes en vigueur dans le pays bénéficiaire est la base essentielle d'une saine politique.
10. Enfin, admettre que beaucoup de choses nous échappent au sujet de l'économie des pays receveurs et de la manière d'utiliser au mieux l'aide alimentaire. Une recherche qui permettrait d'accroître les connaissances en la matière serait extrêmement avantageuse pour l'amélioration des politiques.

L'AIDE ALIMENTAIRE ET LES BUTS DU DEVELOPPEMENT

La présente section examine l'application directe de l'aide alimentaire à des fins de développement, à la différence des pages précédentes, dans lesquelles ont été discutées les désincitations et la manière d'employer l'aide alimentaire pour susciter des politiques de prix et de commerce plus appropriées. Ce deux objectifs ne sont pas totalement indépendants, bien sûr, ils sont même très complémentaires dans certains cas, mais pour la facilité de l'exposé ils sont traités séparément.

Soutien de la balance des paiements

L'aide alimentaire avait à l'origine un "pouvoir magique": elle allégeait les contraintes de la balance des paiements et libérait ainsi des devises pour le développement; elle pouvait le faire à partir de ressources qui n'avaient absolument aucune valeur pour le pays donateur et en outre elle produisait des fonds de contrepartie dans le pays bénéficiaire, ce qui revenait à lui apporter une deuxième contribution. Bien entendu, les idées actuelles ont largement dépassé cette conception première.

Une des questions principales du point de vue qui nous occupe est la notion d'aide supplémentaire; telle qu'elle se pose en général du côté du donateur, elle permet de se demander si l'aide alimentaire représente un transfert de ressources qui ne se serait pas produit autrement et qui, par conséquent, s'ajoute à d'autres ressources. Dans le cas des Etats-Unis, la réponse semble être affirmative. En dehors de la crise alimentaire de 1973-75, cette forme d'aide a obtenu un appui politique plus soutenu que d'autres types d'aide extérieure.

La question de l'aide supplémentaire doit aussi être posée au pays receveur, mais sous un angle légèrement différent. Dans ce cas, elle tourne autour des termes dans lesquels l'aide est offerte. Si une aide alimentaire et une aide financière étaient toutes deux proposées dans les mêmes conditions, la deuxième serait naturellement préférable. Malheureusement, cet heureux état de choses se produit rarement et le principal problème du pays bénéficiaire est de savoir s'il est capable d'utiliser l'aide alimentaire au lieu d'une aide financière plus "onéreuse", quelle que soit la définition d'"onéreuse". On peut avancer, cependant, que les conditions plus souples généralement accordées à l'aide alimentaire représentent en fait une compensation aux inconvénients d'une aide en nature.

Tweeten et Pinstrup-Andersen (1971) soulèvent un problème quelque peu différent. Ils affirment que les conditions libérales dans lesquelles l'aide alimentaire est fournie conduisent le gouvernement bénéficiaire à accorder une valeur plus faible aux ressources ainsi acquises et à les faire moins bien fructifier. Si tel est le cas, toute aide additionnelle éventuelle est gaspillée, du moins en partie, dans les politiques et les programmes élaborés à l'intention des pauvres et contribue moins au développement que ne pourrait le laisser supposer la valeur nominale des ressources.

La force de l'aide alimentaire, en tant que forme d'assistance économique extérieure, réside dans le fait qu'un appui politique lui est plus

facilement acquis qu'à l'aide financière. S'il est admis que les pays à revenu élevé doivent fournir des ressources aux pays à faible revenu, l'aide alimentaire peut représenter un moyen efficace d'y arriver, en particulier l'aide des pays qui disposent d'un secteur agricole productif et tendent naturellement à exporter.

Pour les raisons citées plus haut et dans la précédente section, il semble peu judicieux d'affecter couramment l'aide alimentaire au soutien de la balance des paiements. Son seul avantage, dans ce cas, est qu'elle est simple à gérer et qu'elle n'exige par conséquent qu'un minimum d'infrastructure bureaucratique. Mais lorsqu'elle est utilisée surtout dans ce but, elle peut aussi récompenser des politiques intérieures ou commerciales inadéquates et encourager en même temps une utilisation négligente des ressources d'aide extérieure. Il semble plus approprié d'employer l'aide alimentaire pour alléger les problèmes de balance des paiements seulement dans le cas de catastrophes naturelles causant une pénurie locale.

En termes réalistes, le volume d'aide alimentaire actuellement disponible ne suffit pas à soutenir fortement les opérations de la balance des paiements. Si cette politique devait être de règle, le nombre des pays pouvant recevoir une aide alimentaire serait limité.

Soutien du budget intérieur.

Le contrôle accru des ressources intérieures qu'elle permet au gouvernement bénéficiaire représente la deuxième contribution possible de l'aide alimentaire au développement. Les fonds de contrepartie tirés de la vente locale des produits de base deviennent en puissance un ferme soutien du budget de ce gouvernement. Il a été estimé, par exemple, que la seule aide alimentaire des Etats-Unis a financé 25% du budget du Bangladesh en 1976 (Lancaster). Et, bien entendu, elle a également pris en charge une bonne partie du budget du gouvernement central indien pendant les années 60.

L'attitude adoptée à l'égard de cette question dépend en grande partie de l'angle idéologique sous lequel on se place pour estimer dans quelle mesure la responsabilité des ressources locales devrait revenir au secteur public et de quelle manière ces ressources sont utilisées. Il est clair que l'aide alimentaire qui passe par les canaux gouvernementaux permet à l'Etat bénéficiaire une supervision accrue des ressources locales, ce qui peut représenter une amélioration positive si des programmes étatiques sont jugés nécessaires à l'expansion du développement; mais si on croit à une politique axée plutôt sur les marchés et moins directement supervisée par le secteur public, les conclusions s'avèrent assez différentes.

Ici se pose cependant un problème relatif aux institutions: compter sur cette manière relativement aisée de mobiliser les ressources locales peut faire négliger la création d'un système de finances publiques efficace, ce qui peut à son tour avoir des conséquences néfastes à longue échéance et

poser de sérieuses difficultés politiques et économiques si et quand l'aide alimentaire est supprimée.

En dehors de ces questions, l'incidence de l'aide alimentaire sur le développement dépend de la manière d'employer les ressources: si elles soutiennent une bureaucratie tentaculaire, par exemple, leur contribution au développement sera probablement faible: si, au contraire, elles servent à des investissements hautement rentables, elle pourra être substantielle.

L'expérience acquise en matière de programmes d'aide alimentaire suggère que les fonds de contrepartie obtenus peuvent entraîner dans un pays une certaine présomption en ce qui concerne la création d'instruments budgétaires appropriés à la mobilisation des ressources intérieures; elle révèle en outre que ces fonds sont souvent utilisés pour soutenir des bureaucraties excessives. Si, par ailleurs, l'aide alimentaire incite trop les programmes locaux de développement à dépendre des fonds de contrepartie, ces programmes peuvent être soumis aux variations des flux de l'aide alimentaire et le pays donateur peut se trouver pris dans des difficultés politiques si, pour d'autres raisons, il est obligé d'en réduire le volume.

Il faut surtout éviter de justifier l'aide alimentaire par la valeur des fonds de contrepartie. Il convient aussi d'éviter toute forme de dépendance (voir plus loin) et de s'assurer que les ressources fournies de cette façon sont affectées à des usages productifs.

"Des vivres contre du travail."⁶

L'idée principale du programme "des vivres contre du travail" était que l'aide alimentaire mobiliserait des ressources (la main d'oeuvre, en particulier) qui autrement ne seraient pas employées, qu'elle créerait une infrastructure matérielle encourageant le développement, et qu'elle atteindrait ce but tout en fournissant des revenus aux individus réellement démunis, puisque les denrées seraient distribuées directement aux groupes-cibles. Le scepticisme croissant qui entoure ces programmes laisse à penser qu'ils sont loin d'avoir réussi à atteindre ces objectifs multiples, peut-être parce qu'ils ne se sont pas concentrés sur la question cruciale; ou encore parce qu'un seul instrument de politique réussit rarement à atteindre des objectifs multiples.

Sans vouloir minimiser l'effort considérable investi dans la création de ces projets, il semble que les investissements très rentables pour l'aide alimentaire soient ceux qui produisent des ressources humaines et non du capital physique. Le taux de rentabilité des investissements sociaux par rapport à la formation de ces ressources est élevé de toute évidence. De plus, l'aide alimentaire se prête bien à la formation d'un capital humain si elle améliore la nutrition des individus défavorisés à ce point de vue et si elle fait augmenter la participation des groupes à faible revenu aux programmes de scolarisation et de formation professionnelle classiques. Cet aspect de l'aide alimentaire sera examiné en détail plus loin.

⁶"Food for work program".

Amélioration de la répartition du revenu.

L'importance récente accordée aux besoins essentiels et à la répartition du revenu a créé une attitude favorable à l'égard de l'aide alimentaire, ce qui a contribué à lui rendre sa respectabilité en la tirant des alîmes de scepticisme qu'avaient provoqués les critiques des théoriciens au sujet de ses effets de désincitation. De même que pour la question de ses effets négatifs, cependant, la contribution de l'aide alimentaire à l'amélioration de la répartition du revenu dépend dans une large mesure de son utilisation et malheureusement l'opinion populaire veut que ce soient les riches qui profitent de l'aide alimentaire et non les pauvres. Cette idée semble issre en grande partie des événements associés à l'envoi d'aide alimentaire pour répondre à une crise. Dans ces circonstances, le manque de moyens administratifs et institutionnels permettant de faire face à un important arrivage d'aliments a pour conséquence que ces denrées ne sont pas utilisées ou alors qu'elles sont acheminées à ceux qui en ont moins besoin. Ces erreurs n'interdisent pas, bien sûr, l'existence de corruption locale à l'échelon administratif des programmes d'aide alimentaire.

Il est intéressant de constater que le simple dumping de produits de base sur le marché local, avec d'importants effets de prix défavorables et une forte désincitation chez les producteurs, peut entraîner une amélioration de la distribution du revenu.⁷ Les familles économiquement faibles dépensent une large part de leur budget en alimentation et tireraient un profit relatif des programmes d'aide alimentaire. Dans ce cas, les objectifs d'efficacité et ceux de la justice s'équilibrent nettement.

Une telle proposition doit être cependant nuancée par un certain nombre de mises en garde. Le fait que la répartition du revenu s'améliore ou non dépend en grande partie du produit, de ceux qui le consomment et ceux qui le produisent, ainsi que de la répartition des revenus entre producteurs et consommateurs, puis entre membres de ces deux groupes. On imagine facilement qu'une politique aussi simple puisse même compliquer cette répartition, surtout si les revenus du secteur rural sont sensiblement inférieurs à ceux du secteur urbain, comme c'est généralement le cas.

La priorité accordée à l'amélioration du sort des pauvres et à la distribution du revenu a concentré l'attention sur l'acheminement de l'aide et sur un changement d'orientation qui a fait passer de l'utilisation des programmes à celle des projets de l'aide alimentaire. Cette modification des priorités, quoique bien intentionnée, présente un certain nombre de difficultés. Premièrement, le fonds de renseignements dont disposent les pays vraiment démunis est en général inadéquat et ne peut contribuer à régler minutieusement les programmes. Deuxièmement, les compé-

⁷L'alimentation étant un bien salarial, ce type de politique peut avoir des incidences directes sur le développement aussi puisqu'il permet aux entreprises du secteur non agricole de maintenir des salaires nominaux faibles et d'augmenter ainsi la rentabilité de leurs compagnies.

tences administratives et professionnelles font en général trop défaut dans ces pays pour que les programmes puissent être vraiment efficaces. Et troisièmement, des programmes ayant ces objectifs exigent habituellement des ressources complémentaires en dehors de l'aide alimentaire.

Le programme "des vivres contre du travail" a été conçu en partie pour s'assurer que l'aide alimentaire parvenait aux individus réellement défavorisés, tout comme les programmes de repas scolaires et ceux qui distribuent des aliments aux femmes enceintes et aux nourrices. La documentation récente laisse percevoir une certaine insatisfaction à l'égard de chacun de ces programmes. Stevens (1978), par exemple, se demande s'il ne vaudrait pas mieux abandonner les objectifs officiels (amélioration de la nutrition et création d'une infrastructure physique) des programmes de santé maternelle et infantile et "des vivres contre du travail" et considérer ces deux plans simplement comme des moyens de fournir un revenu en nature aux nécessiteux. Les programmes de repas scolaires pour les enfants pauvres ont déçu parce que souvent ils n'atteignent pas les groupes les plus pauvres de la population, étant donné qu'en général ils ne sont justement pas à l'école.

L'effet de l'aide alimentaire sur la distribution du revenu est évidemment lié à son utilisation comme investissement du développement. Il faut cependant faire la distinction entre les stricts transferts de revenu aux pauvres et l'utilisation de l'aide alimentaire dans des programmes de valorisation destinés à améliorer à longue échéance le potentiel du revenu de ces groupes.

Une manière plus efficace d'employer l'aide alimentaire consisterait à maximaliser son impact sur le développement en concentrant les programmes sur les groupes à faible revenu et sur un type d'investissement particulier. Il n'y a pas de doute que l'aide alimentaire *peut* servir à modifier la répartition du revenu, mais les programmes les mieux intentionnés ont souvent des effets contraires à ceux que l'on attend (Schuh, 1978). En dernière analyse, des politiques de développement appropriées peuvent améliorer cette répartition sans tenter explicitement de la modifier. Par la même occasion, les programmes qui ont pour but reconnu la répartition du revenu ont souvent des effets de désincitation importants et, par voie de conséquence, des résultats néfastes pour le développement.

Soutien des programmes de stabilisation.

L'aide alimentaire peut contribuer de deux manières à la stabilisation et toutes deux sont importantes pour l'avancement des objectifs de développement. Dans l'immédiat, elle peut atténuer les pressions inflationnistes dues à une mauvaise récolte, et, dans ce cas, il est très important de l'accorder au moment approprié; mais les retards bureaucratiques et la paperasserie font qu'il est difficile de satisfaire à cette condition par les canaux ordinaires de l'aide alimentaire.

Un certain nombre d'idées innovatrices ont cependant été suggérées

récemment sur la manière d'affecter l'aide alimentaire à la constitution de stocks, dans le cas où la production agricole d'un pays est insuffisante ou lorsque les prix sur les marchés internationaux sont trop élevés. (Voir à ce sujet, Johnson, 1977; l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, à Washington, a aussi fortement préconisé ce type de politique). Johnson réserverait même l'aide alimentaire à la compensation des déficits agricoles des pays bénéficiaires (Johnson, 1973; pour un examen plus général du problème de la sécurité alimentaire, voir Valdés, 1981).

Jusqu'à présent, ces programmes ont rarement été mis en pratique. Ils semblent cependant avoir un potentiel considérable, surtout vu le manque d'accords plus larges sur les produits de base qui pourraient contribuer à stabiliser les marchés internationaux de céréales. En l'absence de programmes généraux de stabilisation, ils pourraient permettre aux pays à faible revenu de se dégager des caprices des marchés.

L'aide alimentaire peut servir aussi à stabiliser les efforts de développement à longue échéance. Le cas le plus courant est celui qui l'utilise pour contrebalancer une mauvaise campagne agricole; autrement, les devises devraient servir à des importations commerciales, réduisant ainsi les importations de matières premières et de biens de production nécessaires au développement.

L'importance de l'aide alimentaire en tant que soutien global de la balance des paiements semble maintenant avoir diminué. La compression des disponibilités d'aide alimentaire pendant les années 70 a elle-même raréfié les ressources réservées à ces objectifs. En outre, l'attention accrue accordée aux buts du développement a stimulé les engagements à long terme de l'aide alimentaire. Il existe par ailleurs des possibilités financières croissantes pour soutenir à court terme les opérations de balance des paiements et un marché international des capitaux de mieux en mieux organisé vers lequel les pays peuvent se tourner en cas de difficultés.

Pour toutes ces raisons, il paraît utile de limiter l'utilisation de l'aide alimentaire comme soutien de la balance des paiements aux cas où les problèmes de celle-ci viennent d'une pénurie agricole due à une catastrophe naturelle. La variable à retenir pour la prise de décision sera plus apparente dans ce cas et la possibilité de renforcer ou de soutenir des politiques inadéquates s'en trouvera diminuée.

Les différentes garanties formelles, lorsque l'aide alimentaire est employée pour compenser les problèmes de balance des paiements, ont en général proposé d'utiliser les stocks accumulés dans le cadre du programme comme un moyen d'équilibrer les fluctuations de la production intérieure et en même temps d'aider les pays lorsque les prix sur les marchés internationaux sont très élevés. On peut se demander si l'aide alimentaire devrait être utilisée à ces fins plus ambitieuses. Il sera malaisé d'établir pour ce cas une variable appropriée pour la prise de décision, en partie parce que dans le contexte des marchés internationaux il est difficile de faire la distinction entre un phénomène à court terme et le début d'une tendance de longue durée.

La formation des ressources humaines.

Une utilisation plus efficace de l'aide alimentaire rencontre de sérieux obstacles et le principal consiste à découvrir des moyens de nourrir les pauvres et les affamés tout en procédant aux investissements nécessaires à un progrès économique et social durable. Il entre dans les vues de ceux qui accordent un appui politique aux programmes d'aide alimentaire de fournir des aliments aux pauvres et aux affamés, mais encourager la poursuite d'objectifs de développement à long terme est la clef qui permettra de résoudre à plus longue échéance les problèmes de ces groupes. Dans un climat international où les économies sont de plus en plus interdépendantes cela va aussi dans le sens de l'intérêt de notre pays.

Malheureusement, ces programmes sont encore dominés par une optique à courte vue, malgré les mandats impartis au titre III de la loi 480, et les ressources de l'aide alimentaire sont toujours fortement orientées vers la formation de capital physique et la mise au point de l'infrastructure.

En adoptant ces vues, les praticiens et les analystes des programmes d'aide alimentaire ont négligé deux corpus importants de la littérature économique: la nouvelle économie ménagère et la théorie relative aux ressources humaines sur laquelle est fondée cette récente discipline. La théorie sur les ressources humaines enseigne que ces formes d'investissement sont aussi importantes que les investissements en capital physique, peut être même plus importantes. En outre, si on investit dans l'amélioration de la nutrition, de la santé, de la scolarisation et des programmes de formation, le stock des ressources humaines s'en trouve accru. L'économie des ménages enseigne que les événements d'un foyer ont autant d'importance pour une société, même dans des buts de développement, que ceux des entreprises privées et que toute infrastructure matérielle que pourrait créer la société en question.

L'aide alimentaire est particulièrement bien adaptée à la valorisation des ressources humaines et elle est de plus un exemple frappant de la manière dont l'utilisation à court terme de produits alimentaires destinés à régler le problème de la faim peut en fait aboutir à la constitution d'un capital humain qui donnera des bénéfices dans l'avenir.

En révisant des programmes antérieurs, on constate que l'amélioration de la nutrition a été un de leurs buts importants. Les programmes de repas scolaires pour les enfants pauvres ont fait largement appel à l'aide alimentaire, de même que les garderies d'enfants et la distribution de provisions aux femmes enceintes et aux nourrices. Paradoxalement, ces utilisations de l'aide alimentaire ont été surtout considérées comme des formes d'aide humanitaire et leurs programmes ont été perçus comme les moyens d'acheminer cette aide vers les nécessiteux; par contre, ils n'ont été envisagés que rarement comme une manière d'accroître les ressources humaines de la société.

Aussi longtemps que de telles utilisations de l'aide alimentaire sont considérées comme des programmes d'assistance sociale, elles ne réussiront sans doute pas à encourager la formation d'un capital humain. La

théorie relative aux ressources humaines propose des lignes directrices utiles pour l'élaboration de politiques et de programmes; mais tant que l'aide alimentaire ne sera pas affectée à la formation, il sera impossible de réellement capitaliser ce qu'elle a d'unique en tant que forme d'aide au développement.

L'aide alimentaire pourrait avantageusement contribuer à l'avancement des objectifs du développement si une proportion de cette aide aussi forte que possible était investie dans les ressources humaines. Cette attitude n'implique pas forcément que l'on se désintéresse des besoins essentiels, mais elle exige par contre que disparaissent des programmes leur élément d'assistance sociale et que l'attention se porte sur la formation des ressources humaines, ce changement d'optique étant considéré comme un investissement, ce qu'il est très certainement. Des programmes appropriés, centrés sur les pauvres, amélioreront la répartition du revenu dans les pays bénéficiaires et seront la base d'un taux de croissance plus rapide. Ainsi disparaîtra une dichotomie souvent ressentie entre la justice et l'efficacité.

Deux autres points de l'économie ménagère proposent des orientations supplémentaires pour une application efficace de l'aide alimentaire aux fins du développement. Le premier est que les enfants doivent souvent produire un revenu pour leur famille, ce qui rend très élevés les coûts d'option de celle-ci en matière de programmes de scolarisation et de formation. Les programmes de repas scolaires constituent un instrument efficace pour la solution de ce problème; le transfert de revenu qu'ils représentent paye en fait la famille pour qu'elle envoie l'enfant suivre les programmes scolaires ou de formation⁸ et, plutôt qu'une aide sociale, il devient un investissement à longue échéance aussi bien pour la famille que pour la société.

Le deuxième point de ce nouveau type d'économie réside dans l'importance que prend l'influence de la femme sur le développement de l'enfant, ce qui permet de penser que les programmes d'aide alimentaire peuvent contribuer à la formation de ressources humaines s'ils sont structurés de manière à libérer l'épouse des obligations du travail en lui laissant plus de loisirs pour s'occuper de ses enfants. Le type particulier de ces programmes dépendra de chaque pays et du rôle qu'y jouent les femmes à la fois dans les foyers et dans la société; mais nos connaissances à ce sujet sont réduites en ce qui concerne la plupart des pays.

En résumé, si l'aide alimentaire doit participer à la formation d'un capital humain, elle devrait être utilisée pour améliorer le régime alimentaire des jeunes, des femmes enceintes et des nourrices; pour créer les mécanismes qui permettront aux enfants de participer aux programmes de scolarisation et de formation classiques; et pour permettre aux femmes de se retrancher de la population active, en particulier durant les années formatives de leurs enfants. Quelques-uns de ces usages de l'aide alimen-

⁸Les déceptions précédentes éprouvées à l'égard de cette utilisation de l'aide alimentaire venaient peut-être du fait que ces repas scolaires n'étaient pas spécifiquement conçus pour diminuer les coûts d'option de la scolarisation et de la formation professionnelle.

taire sont admis dans la documentation qui lui est consacrée, mais ils devraient maintenant occuper le devant de la scène dans les politiques, de même qu'il conviendrait d'abandonner le système des prestations sociales et d'investir dans les ressources humaines pour que l'aide alimentaire soit dirigée plus efficacement vers ses objectifs de développement. (Pour un exposé plus détaillé de la manière dont l'aide alimentaire peut être utilisée à ces fins, voir Schuch, 1980).

Aide alimentaire et dépendance.

On dit souvent de l'aide alimentaire qu'elle encourage la dépendance de la part du pays bénéficiaire. Cela peut sans doute se produire plus facilement avec l'aide alimentaire qu'avec une assistance financière ordinaire, à cause des arrangements institutionnels qui président aux programmes de paiement en nature et des incitations négatives présumées de cette aide. Dans le cas où elle permet vraiment à un pays de remettre à plus tard la valorisation de son secteur agricole, ce pays restera certainement sous sa coupe.

La contribution au budget intérieur que représentent les fonds de contrepartie peut également entraîner la dépendance des pays. Dans les années 60, par exemple, l'Inde a été préoccupée par sa soumission croissante à l'égard de cet appui budgétaire qui ne l'encourageait pas à créer ses propres instruments fiscaux.

Il est malaisé d'évaluer la dépendance. Tout ce qu'on peut dire, c'est que la liste des pays qui s'en sont dégagés est assez longue, ce qui du moins laisse à penser qu'elle n'est pas irrévocable.

Il convient par ailleurs de remarquer qu'il existe une deuxième forme de dépendance dont la littérature sur la question parle peu: les pays donateurs, et c'est intéressant de le constater, peuvent aussi tomber sous la sujétion des programmes d'aide alimentaire, celle-ci servant de substitut aux politiques intérieures d'ajustement. Il suffit pour le constater de revenir à la fin de 1978, lorsque le sénateur Dole a introduit un projet de loi visant à élever jusqu'à 7 millions de tonnes par an l'engagement des Etats-Unis sous forme d'aide alimentaire. Le but de cette loi, naturellement, était d'accroître les exportations et, par conséquent, de faire monter les prix aux fermiers. D'un point de vue plus général, l'appui à l'aide alimentaire a augmenté en 1977 et 1978, époque à laquelle les prix agricoles ont plongé des cimes où les avait portés le boom sur les produits de base 1973-76.

Recommandations.

1. L'aide alimentaire doit servir à alléger les problèmes de balance des paiements d'un pays seulement pour compenser les effets des catastrophes naturelles qui causent un déficit de sa production agricole.
2. L'aide alimentaire ne peut se justifier par les fonds de contrepartie qu'elle produit. Il faut de plus éviter que les pays bénéficiaires

comptent sur ces fonds plutôt que sur un système fiscal propre et s'efforcer que les ressources fournies par ces fonds soient affectées à des usages productifs.

3. L'importance accordée à l'utilisation de l'aide alimentaire dans les programmes "des vivres contre du travail" doit diminuer, à moins qu'elle ne soit liée aux mécanismes permettant d'accroître les investissements en ressources humaines dans les ménages bénéficiaires.
4. L'aide alimentaire doit clairement servir à améliorer le sort des pauvres dans les pays à faible revenu. Cependant, les programmes ne doivent plus être fondés sur de simples opérations de transfert de revenu, mais accorder plus d'importance à l'augmentation de la productivité et du potentiel de gain des familles économiquement faibles. Améliorer le sort des pauvres ne va pas à l'encontre des programmes d'investissement à grand rendement si ces programmes sont bien conçus.
5. L'utilisation de l'aide alimentaire pour contrebalancer les déficits de la production intérieure provoqués par des catastrophes naturelles peut contribuer à stabiliser les programmes de développement locaux et promouvoir ainsi un développement plus soutenu. Par contre, l'utilisation de l'aide alimentaire pour compenser les fluctuations des marchés internationaux des produits essentiels est plus douteuse. Il vaudrait mieux trouver d'autres moyens de résoudre ce problème.
6. Une proportion aussi importante que possible de l'aide alimentaire doit servir à la formation des ressources humaines. Cela implique qu'elle soit utilisée pour améliorer le régime alimentaire des jeunes, des femmes enceintes et des nourrices; pour permettre aux enfants de prendre part aux programmes de scolarisation et de formation professionnelle réguliers; et pour permettre aux mères de famille de se soustraire à la population active pendant les années formatives de leurs enfants. En outre, la mentalité d'assistance sociale inhérente à beaucoup de ces programmes doit être modifiée en une mentalité d'investissement et les programmes doivent être transformés en conséquence.

Conclusions.

Le défi à relever dans l'utilisation de l'aide alimentaire est de la transformer en un investissement plutôt que de l'employer pour affronter dans l'immédiat les problèmes d'actualité. Avec de l'ingéniosité, l'aide peut atteindre ces deux objectifs, mais trop souvent on ne réussit pas à adopter une perspective à longue échéance.

REFERENCES

- Dudley, Leonard & Roger J. Sandiland. The side effects of foreign aid: The case of Public Law 480 in Colombia. *Economic Development and Cultural Change*, 1975, 23(2), 325-326.
- Isenman, Paul J., & H. W. Singer. Food aid: Disincentive effects and their policy implications. *Economic Development and Cultural Change*, 1977, 25 (2), 205-238.
- Johnson, Harry G. *Economic policies toward less developed countries*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1967.
- Johnson, D. Gale. *World agriculture in disarray*. Londres: Fontana, 1973.
- Johnson, D. Gale, Increased stability of grain supplies in development countries: Optimal carryovers and insurance. In J.N. Bhagwati (Ed.), *The new international economic order: The north-south debate*. Cambridge, Mass., MIT Press, 1977.
- Lancaster, Carole, *The economic impact of food aid on recipient countries*. Manuscrit non publié, sans date.
- Lopes, Mauro, & G. Edward Schuh. *The mobilization of resources from agriculture: A policy analysis for Brazil*. Article présenté à la 17^e conférence de l'association internationale des économistes de l'agriculture, Banff, Canada, 2-13 septembre 1979.
- Schuh, G. Edward. The exchange rate and U.S. agriculture. *American Journal of Agricultural Economics*, 1975, 57(4), 696-700.
- Schuh, G. Edward. Approaches to "basic needs" and to "equity" that distort incentives in agriculture. In Theodore W. Schultz (Ed.), *Distortions of Agricultural incentives*. Bloomington, Indiana: Indiana University Press, 1978.
- Schuh, G. Edward. Food aid and human capital formation. In *Food aid and development*. Monographie ADC. New York: Agricultural Development Council, Inc., 1981.
- Stevens, Christopher. *Food aid: Good, bad, or indifferent? Evidence of four African case studies*. Article présenté à une réunion d'experts sur la portée et les conditions d'une meilleure utilisation de l'aide alimentaire pour le développement, Centre de Développement, Organisation de Coopération et de développement économiques (OCDE), 30-31 mars 1978.
- Thompson, Robert L., & G. Edward Schuh, *Implicit taxes and agriculture: The case of corn in Brazil*. Manuscrit non publié, Purdue University, 1978.
- Tweeten, Luther, & Per Pinstруп-Andersen. Value, cost and efficiency of American food aid. *Journal of Agricultural Economics*, 1971, 53(3), 431-440.
- Valdés, Alberto (Ed.). *Food security for developing countries*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1981.

Chapitre 4

AIDE ALIMENTAIRE ET SECURITE DES RESSOURCES ALIMENTAIRES EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE

Edward J. Clay

La *sécurité des ressources alimentaires* est une expression conmode qui *recouvre* les interventions dans le système alimentaire d'un pays à l'échelon régional, national ou international pour répondre à une insécurité de l'alimentation. Les ménages, les communautés, les nations (et pas seulement les pays à faible revenu) font face à des risques d'interruption des approvisionnements par rapport à leurs *objectifs* de consommation alimentaire (Siamwalla & Valdés, 1980). La *sécurité des ressources alimentaires* au sens large est dans une certaine mesure un concept piège car elle désigne très souvent une dimension unique de l'insécurité en la matière: les risques de fluctuation d'une année sur l'autre de la consommation (nationale) globale de base en liaison avec des tendances de longue durée. Les possibilités que l'aide alimentaire contribue à l'augmentation de la sécurité des approvisionnements ne peuvent être explorées totalement dans le cadre restreint du présent exposé.

L'insécurité en matière alimentaire est un problème qui se pose à des groupes sociaux spécifiques, mais elle peut aussi prendre une ampleur régionale et saisonnière. L'aide alimentaire, qui ne compte que pour une faible proportion des échanges internationaux de céréales, prend toute son importance à l'échelon national, dans les pays bénéficiaires. Comme elle englobe également des produits laitiers et des huiles végétales, il semble approprié d'examiner son rôle à la lumière d'une définition plus large du problème de l'insécurité des approvisionnements.

La première partie de ce chapitre donne une vue partielle du problème tel qu'il se pose à des groupes et des régions spécifiques, approche qui permet d'en rechercher les traits typiquement africains. La section suivante résume brièvement l'état actuel des problèmes nationaux et internationaux de la sécurité des ressources alimentaires. Enfin, les progrès limités réalisés semblent des raisons supplémentaires de rechercher les moyens spécifiques qui permettront à l'aide alimentaire d'assurer plus efficacement la sécurité de ces ressources.

L'auteur souhaite remercier pour leurs commentaires verbaux ou écrits R. Green E. Hogan, J. Kydd, M. Lipton, D. McClelland et les autres participants au séminaire d'Abidjan. E. Everitt a fourni une information statistique et des services de révision précieux. Les opinions exprimées, ainsi que toute erreur, sont la responsabilité exclusive de l'auteur.

UNE APPROCHE PARTIELLE DE LA SECURITE DES RESSOURCES ALIMENTAIRES¹

“La sécurité de qui?”

Ne considérer la sécurité des ressources alimentaires que comme un macrophénomène conduit logiquement à se concentrer sur un ensemble restreint d'interventions nationales et internationales dans les systèmes d'alimentation. Une autre approche du problème consiste à faire essentiellement porter l'analyse sur l'insécurité des approvisionnements à l'échelon individuel, familial, communautaire, social et régional. Lors de la préparation d'une série de documents d'information pour le *Rapport sur le développement dans le monde 1981* de la Banque mondiale, l'auteur et ses collègues de l'Institut d'études sur le développement² ont adopté cette approche partielle pour l'étude des questions de politique économique soulevées par la sécurité des ressources alimentaires dans les pays à faible revenu. Ils se sont inspirés des expériences d'un petit nombre de pays faisant l'objet d'études de cas et ont utilisé en même temps les renseignements fournis par les situations d'un groupe de pays plus large sur la sécurité et la politique de l'alimentation. (Clay et collaborateurs, 1981).

En un premier temps, ils ont délimité les problèmes de pauvreté, malnutrition et insécurité des approvisionnements dans un pays à faible revenu. Ces termes sont souvent employés dans un sens très large alors qu'il convient d'être précis surtout en parlant des deux derniers dans un contexte national, régional ou individuel. L'auteur et ses collaborateurs ont ainsi envisagé trois ensembles de questions:

1. Les difficultés d'adaptation que pose une production intérieure instable et la mesure dans laquelle les problèmes de malnutrition et d'insécurité des ressources alimentaires reflètent essentiellement des problèmes de l'économie nationale résultant de la structure de cette économie et des variations des réserves alimentaires.
2. Le rôle des pressions économiques venues du secteur international et en particulier des ajustements nécessaires face à des événements tels que les augmentations importantes des prix du pétrole et le problème des disponibilités en céréales alimentaires.
3. Le rôle de la politique gouvernementale, aussi bien intérieure qu'extérieure, dans l'amélioration ou l'aggravation des problèmes de malnutrition et d'insécurité en matière d'alimentation.

¹Cette partie emprunte à deux exposés sur les questions de politique alimentaire écrits par des collègues de l'Institut d'études sur le développement: Lipton (1981) et en particulier Chambers et Singer (1981) en ce qui concerne la Zambie. L'approche partielle du problème de la sécurité des approvisionnements doit beaucoup à la question incessante de Lipton: "De la sécurité de qui parions-nous?"

²Institute of Development Studies (IDS)

Dès le début de cette révision systématique des problèmes, la principale question a été: dans quelle mesure leurs thèmes et leurs soucis communs transcendent-ils les grandes différences de structure économique des pays à faible revenu? Toutes les questions d'insécurité des approvisionnements sont-elles spécifiques à un pays -ou une région- et reflètent-elles des problèmes structuraux différents? Jusqu'à quel point sont-elles dues aux politiques? Quels sont les problèmes à aborder? Dans quelle mesure les normes de politique économique doivent-elles être modifiées suivant les époques et les contextes? Schultz (1978) et d'autres auteurs, par exemple, ont suggéré que les mauvais résultats du secteur vivrier ont causé des difficultés encore aggravées par les interventions gouvernementales. Si ces problèmes sont spécifiques à un pays ou une région, plutôt que généraux, cette spécificité a-t-elle une influence sur les modalités de l'assistance que la communauté internationale doit fournir aux pays à faible revenu et sur les meilleurs moyens d'assurer la sécurité internationale en matière de produits vivriers? Ainsi, les stocks régulateurs de denrées alimentaires constituent une tentative d'amélioration simultanée de la position internationale de tous les pays à faible revenu, alors qu'un financement destiné à l'achat de denrées alimentaires est un mécanisme qui peut être adapté à une série de circonstances variées.³

Quelques thèmes communs à la pauvreté et à l'insécurité de l'alimentation.

Cette insécurité, lorsqu'elle est considérée comme un problème d'individus et de ménages, concerne l'impossibilité des gens d'assurer la continuité de leur propre approvisionnement en denrées essentielles. En tant que problème humain, elle est surtout une question de bien-être et de vulnérabilité de groupes sociaux spécifiques au sein d'une population. L'étude par cas montre qu'il est important d'appréhender clairement les différents problèmes posés par la pauvreté, ainsi que les causes de la vulnérabilité de ces groupes.

Il est important tout d'abord de faire la différence entre les difficultés des indigents en milieu urbain et rural. La majorité des ménages citadins dans les pays à faible revenu en dépense une forte proportion à acheter des produits de première nécessité. Les fluctuations de prix de ces denrées sont donc importantes pour la plupart des foyers urbains et posent de sérieux problèmes d'achat à ceux qui disposent de revenus fixes, mais les

³Le Fonds monétaire international (FMI) a récemment modifié sa facilité de financement compensatoire en vue d'autoriser des tirages compensatoires pour les pays dont la balance des paiements éprouverait des difficultés supplémentaires dues aux coûts d'importations additionnelles d'aliments pour des raisons indépendantes de la volonté des gouvernements. Cette mesure sera très utile aux pays qui font face périodiquement à des déficits de récoltes. Elle le serait également à une époque où les prix internationaux seraient élevés, permettant aux pays ayant des problèmes de devises de continuer à importer le volume normal des céréales qui leur sont nécessaires. (Williams, 1981, p.16). Voir également Green & Kirkpatrick, 1981.

difficultés se font plus aigues chez les pauvres: faibles salaires, emploi irrégulier, chômage ou incapacités les rendent particulièrement vulnérables. L'accès aux marchés financiers leur est relativement fermé et ils paient le crédit plus cher. Il est probable aussi que les citadins les plus pauvres soient les plus directement touchés par les crises rurales car elles provoquent un influx de migrants qui se font la concurrence pour des emplois occasionnels de manoeuvre. Lorsque des mesures de compensation font défaut, les prix plus élevés des denrées alimentaires ont des effets directs et nocifs sur le bien-être des citadins défavorisés.

Les causes principales de la pauvreté, la malnutrition et l'incertitude de l'alimentation en milieu rural sont à rechercher dans la structure de la production agricole locale. La pauvreté et la malnutrition se caractérisent d'ailleurs par une structure régionale, saisonnière, démographique et sociale bien définie. Il existe cependant une différence considérable entre la structure de la détention des avoirs et de la production dans les économies paysannes du sud asiatique et celle des pays de l'Afrique subsaharienne à colonisation foncière moins développée.

Selon leur accès aux avoirs productifs et le contrôle qu'ils exercent sur eux, les pauvres du sud et du sud-est asiatique se répartissent en trois grandes catégories: les ruraux dépourvus de terres, les foyers près du niveau de subsistance et les fermiers pauvres qui produisent des excédents alimentaires de chaque groupe présentent des traits particuliers. La structure spécifique de la production et de la distribution confère également un caractère spécial aux marchés de denrées alimentaires. Etant donné la forte proportion de paysans sans terres, les modalités séculaires de compensations de salaires (payés traditionnellement en nature) et les déficits saisonniers de produits vivriers des producteurs marginaux, les pauvres des régions rurales représentent une proportion importante du marché de ces denrées essentielles.

A l'opposé, presque toutes les populations rurales d'Afrique se consacrent à une production de subsistance. Bien qu'encore faibles, des signes de transformation structurelle apparaissent, créant de nouvelles catégories de travail sans possession de terres et interdisant aux ménages de se consacrer à une production de subsistance au sein d'économies où la migration de la main d'oeuvre est forte, la production paysanne substantielle et le secteur fermier important.⁴ Mais la proportion de foyers ruraux incapables de vivre toute l'année de leur propre production est peut-être beaucoup plus élevée. Kydd et Christiansen (1981) estiment par exemple qu'au Malawi cette proportion varie entre 30 et 70% suivant la récolte. Il reste probablement vrai pour l'instant que les marchés agricoles en Afrique, par opposition à ceux d'Asie, touchent les ménages ruraux au point que ces derniers produisent un excédent de produits de base (Chambers et

⁴Kydd (J. Kydd, communication personnelle, 1981) estime qu'au Malawi la proportion des foyers dans cette catégorie s'élève à 5%. Dibaba et Hecht rapportent des faits semblables en Gambie et en Côte d'Ivoire (Y. Dibaba et R. Hecht, communication personnelle, 1981).

Singer, 1981). Malheureusement, l'élément quantitatif de la dynamique du changement en milieu rural est très mal connu, surtout en ce qui concerne l'accroissement des paysans dépourvus de terres et le déclin de l'autoconsommation.

Les pasteurs nomades constituent un groupe important dans de nombreuses sociétés africaines. Pour eux, les problèmes de sécurité des approvisionnements viennent des difficultés et des délais qu'entraîne la reconstitution des troupeaux lorsqu'ils ont été décimés par la maladie ou la sécheresse. Les pertes survenues pendant une sécheresse peuvent résulter aussi des ventes destinées à l'achat de céréales ou à éviter des pertes déjà prévues. L'importance, dans la diète des populations pastorales, des produits laitiers riches en protéines peut poser un problème supplémentaire lors de la préparation de programmes de nutrition visant à assurer leur alimentation. La réponse traditionnelle des nomades aux difficultés alimentaires (migration définitive ou de courte durée) a produit des conflits d'intérêts ouverts avec les cultivateurs. Les frontières des Etats modernes, la régularisation des droits fonciers et l'aménagement des terres (en irriguant, par exemple) augmentent les difficultés des populations pastorales en limitant leurs possibilités de faire face à l'insécurité des ressources alimentaires par des mesures traditionnelles. Leurs problèmes spécifiques, qui ne sont pas examinés en détail dans le présent exposé, ont donné lieu à d'importantes activités internationales au Centre international d'élevage pour l'Afrique⁵ et au Laboratoire international de recherches sur les maladies animales, entre autres.⁶

Les différences de structure économique ont des implications fort différentes en ce qui concerne les arbitrages à opérer en matière de politique des prix. En Afrique, le conflit à court terme au stade de la distribution des prix oppose essentiellement les producteurs ruraux aux consommateurs urbains. Chambers et Singer (1981), par exemple, considèrent qu'en Zambie ce conflit d'intérêts est urbain-rural et s'aggrave d'une discrimination entre les denrées de base. Dans de nombreux pays asiatiques il existe aussi en puissance un conflit à court terme entre les producteurs agricoles excédentaires, ou probablement excédentaires, d'une part, et les pauvres des milieux ruraux, d'autre part. Timmer et Goldman ont bien résumé le problème (1980, p.7): "L'impact déséquilibrant d'une politique de prix élevés n'est pas réservé au Sri Lanka; il est très caractéristique de toute économie de marché où le revenu par habitant est faible. Dans ces sociétés, les prix réduits des aliments égalisent fortement la distribution des calories, alors que les prix élevés provoquent une dissymétrie inévitable lorsque d'autres initiatives ou interventions ne sont pas prévues".

En Zambie, et probablement dans de nombreuses économies africaines intégrées en partie seulement à des marchés plus vastes, le problème prend en outre une dimension régionale. L'augmentation éventuelle des

⁵International Livestock Centre for Africa.

⁶International Laboratory for Research on Animal Diseases.

disponibilités en produits de base pour lesquels existe une demande importante (le maïs, par exemple) peut modifier sensiblement le revenu des foyers produisant un excédent de maïs dans les principales régions productrices; mais elle n'aurait qu'une faible influence sur les secteurs de production de subsistance où les récoltes commercialisées sont insignifiantes. Ces marchés insuffisamment structurés seraient sans doute aussi très "étroits" et passeraient par des pénuries et des menaces de famine régionalisées, suivies de brèves périodes de saturation et de surproduction.⁷

Il est important de reconnaître la portée des tensions, le pouvoir potentiel de la politique des prix, ainsi que les compensations possibles qu'impliquent les denrées "bon marché" ou les incitations de cette politique. Pour obtenir aujourd'hui des calories à bas prix il faut sans doute combiner une certaine dépendance en matière d'importations d'aliments et des taux d'expansion agricole plus faibles. Par ailleurs, une politique des prix stimulante exercera, en l'absence d'interventions compensatoires efficaces, des pressions immédiates sur les revenus réels des consommateurs urbains, influents au point de vue politique, et sur la situation nutritionnelle des groupes les plus vulnérables.

Pauvreté, malnutrition et insécurité des approvisionnements ont des dimensions régionales et saisonnières clairement définies, qui varient suivant les pays et reflètent des variations dans les conditions de l'environnement, ainsi que dans la structure démographique et économique de la société. En Zambie, par exemple (Chambers et Singer, 1981), ce caractère saisonnier est étroitement lié aux modalités de la culture non irriguée en régime pluviométrique tropical unique. Les difficultés saisonnières imposées aux foyers ruraux reflètent aussi la structure démographique et sociale des différentes sociétés rurales. En Zambie, les foyers les plus touchés sont ceux où le chef de famille est une femme.

Le site et l'éloignement de la métropole constituent deux facteurs classiques de déséquilibre régional; de même, l'environnement et le type des techniques utilisées limitent la croissance de la productivité agricole et la demande de produits de base. En Zambie, pays à population clairsemée, la pauvreté et la malnutrition les plus extrêmes se trouvent dans les régions rurales les plus éloignées, où la production commercialisée de maïs, leur principale ressource, est la moins importante et où une forte proportion des ménages pratique une agriculture de subsistance.

Reconnaître l'existence d'interactions saisonnières et régionales entre les foyers ruraux démunis et les marchés agricoles permet d'élargir le débat sur l'insécurité de l'alimentation. Les interventions visant à réduire l'ampleur des fluctuations des prix entre deux récoltes avantageraient vraisemblablement les populations rurales les plus défavorisées. De même, une meilleure coordination des systèmes de commercialisation et une réduction du coût du frêt depuis les régions reculées jusqu'aux centres commerciaux importants favoriseraient les producteurs et les consommateurs désavantagés par leur situation géographique. Des mesures rédui-

⁷L'auteur doit ce point à un commentaire de Ed Hogan au séminaire d'Abidjan.

sant les effets saisonniers et régionaux de la fourchette des prix auraient probablement un grand impact sur la pauvreté, ainsi que sur la gestion des importations alimentaires, y compris l'aide alimentaire (voir la dernière partie du présent chapitre).

Causes locales de l'insécurité des approvisionnements.

L'aspect régional, social et saisonnier de la malnutrition et de l'incertitude alimentaire varie suivant les pays. Cependant, la principale cause de l'insécurité à court terme réside dans les variations de la production agricole régionale ou nationale.⁸ En Zambie, pays qui a dû procéder à d'importants ajustements à la suite d'une chute de 40% du pouvoir d'achat de sa principale exportation (le cuivre) et de la guerre au Zimbabwe voisin, un désastreux recul de la production de maïs au cours des deux dernières années a conduit à ce qu'il est convenu d'appeler une "crise du système alimentaire", terme qui décrit une situation où les approvisionnements alimentaires d'importants secteurs de la population sont menacés, ce qui provoque une réponse d'urgence de la part du gouvernement.

Les crises de cette nature surviennent rapidement, en partie à cause de la grande insécurité qui règne à l'échelon individuel et de la vulnérabilité de régions où les possibilités de désastre sont élevées. Les risques de voir une récolte considérablement endommagée avant la fin de la moisson, même si l'on dispose d'un système de prévisions digne de confiance, ne facilitent pas l'évaluation d'un éventuel déficit de production.⁹ Cependant, la soudaineté avec laquelle peut se produire une crise reflète souvent aussi la faiblesse du contrôle et de la gestion des systèmes alimentaires dans les pays à faible revenu.

Les circonstances qui déclenchent les crises sont variées. Aux endroits où prédomine la culture pluviale, la sécheresse ou des précipitations intempestives sont les causes les plus fréquentes des très mauvaises récoltes. Dans les régions de delta ou de plaines alluviales, des inondations anormales peuvent aussi déclencher une crise alimentaire.¹⁰ De même, les cyclones et l'instabilité politique produisent des chutes de production.

Les risques mutagènes représentent une autre source d'instabilité potentielle, mais ils sont difficiles à prédire. Les risques de pertes agricoles importantes (y compris les pertes totales de récoltes), dues à des maladies ou des ravageurs, augmentent lorsque des améliorations de rendement sont obtenues à partir d'une culture extensive de variétés

⁸Sen (1981) pense que le manque de "droit à l'échange" est la cause de la famine. Dans pratiquement toutes les situations d'insécurité des approvisionnements en milieu rural, des défauts de "droit à l'échange" et une diminution des disponibilités se produisent en même temps.

⁹Le problème qu'ont dû affronter, semble-t-il, les autorités soviétiques, ainsi que des institutions internationales telles le Conseil international du blé, lors de l'estimation de la récolte de blé pour 1980 en URSS, rappelle que ces difficultés sont universelles.

¹⁰Les modalités de culture des plaines alluviales sont adaptées aux inondations saisonnières. Les désastres résultent des inondations anormales au point de vue saison et durée, autant que des niveaux d'eau maximaux.

ayant un patrimoine génétique réduit. Les expériences menées récemment en Indonésie, au Pakistan et à Cuba confirment la gravité des problèmes ainsi créés. A Bali et dans certaines parties de Java, vers le milieu des années 70, les rizières ont été dévastées par les sauteriaux après l'adoption massive de variétés de riz semi naines et non résistantes. En 1978, une grande partie de la récolte de blé du Pakistan a été perdue à cause d'une épidémie de rouille. En 1980, les récoltes de sucre et de tabac de Cuba ont été toutes deux ravagées par des champignons. Le nombre et l'ampleur des récents problèmes de production qu'ont posé les risques mutagènes montrent que les difficultés d'approvisionnement relèvent parfois de la politique scientifique et agricole plutôt que de la gestion des systèmes d'alimentation (voir Biggs et Clay, 1981).

Enfin la politique intérieure en matière alimentaire est également très importante. Dans la plupart des pays, le pouvoir public intervient fortement dans l'opération des systèmes locaux d'alimentation, ce qui peut considérablement aggraver ou au contraire améliorer les effets des fluctuations de la production qui sont surtout le résultat de variations à court terme des conditions de l'environnement.

Adaptation aux pressions économiques extérieures.

L'augmentation accélérée du coût de l'énergie, ainsi que les difficultés d'approvisionnement en produits tirés des énergies fossiles ont créé pour les pays à faible revenu de sérieuses difficultés économiques au début de la décennie 70. Une deuxième crise de l'énergie les soumet à nouveau à de fortes pressions. Au début des années 70, une tendance accentuée à la hausse s'est ajoutée à de moindres disponibilités d'aide alimentaire acquises à des conditions libérales, augmentant encore les pressions auxquelles étaient soumis les pays à faible revenu importateurs d'aliments (Conseil mondial de l'alimentation, 1979). Ces pressions externes aggravent sans aucun doute les problèmes de la production agricole et de l'approvisionnement alimentaire dans beaucoup de ces pays. La simultanéité, par exemple, d'une crise de la production alimentaire au Bangladesh et d'un marché céréalier international étroit, a compliqué les difficultés de l'importation de denrées alimentaires en multipliant sérieusement celles de la balance des paiements à court terme. (Clay, 1981).

Il est peu vraisemblable que les pressions économiques extérieures causeront un sérieux problème global en ce qui concerne les ressources alimentaires, sauf pour le petit nombre de pays africains qui dépendent d'importations d'aliments de base, comme le Cap Vert et la Mauritanie, par exemple (voir tableau 4.1); mais par ailleurs, la plupart des pays d'Afrique dépendent d'importations de riz et de blé qui jouent un rôle secondaire dans la fourniture totale de calories. Des pressions externes semblables à celles qu'a subies la Zambie à la fin des années 70 ont causé des difficultés d'ajustement et ont ainsi affaibli la capacité des systèmes de production agricole et d'approvisionnement qui leur permettait de

TABLEAU 4.1 Proportion des principaux aliments de base dans la production vivrière intérieure et des importations de céréales dans les disponibilités de ces produits: Afrique sub-saharienne (pays PGL/PA), 1976/77-1978/79.

	Céréales	Manioc	Autres racines	Bananes & Plantains	Production vivrière totale	Importation % de céréales contribution à l'ABO ²
. . . . Pourcentage de la production totale de produits de base. . . .						
Angola	31	57	5	7	100	11
Bénin	41	35	24	1	100	7
Burundi	20	30	27	23	100	1
Cameroun	42	19	22	17	100	5
Cap Vert	28	18	34	20	100	79
Côte d'Ivoire	37	15	33	15	100	12
Comores	17	42	5	36	100	20
Djibouti						100
Ethiopie	90		9	1	100	5
Gambie	96	4			100	35
Ghana	27	33	25	15	100	11
Guinée	66	20	5	9	100	6
Guinée-Bissau	67		20	13	100	35
Haute Volta	96	2	2		100	5
Kenya	82	8	6	3	100	1
Lesotho	99		1		100	38
Madagascar	79	15	4	2	100	5
Malawi	95	2	2	1	100	1
Mali	97	2	1		100	5
Mauritanie	94		6		100	73
Mozambique	34	63	1	1	100	14
Niger	94	6	1		100	4
Ouganda	43	15	9	33	100	^b
République centrafricaine	14	67	12	7	100	1
Rwanda	17	14	23	47	100	1
Sao Tome, etc.		33	60	7	100	59
Sénégal	91	8	^b	^b	100	33
Sierra Leone	87	10	2	1	100	14
Somalie	80	35	^b	15	100	34
Soudan	95	2	2	1	100	6
Tanzanie	39	46	3	12	100	3
Tchad	81	11	8		100	5
Zambie	91	5	1	^b	100	10
Total	63	19	9	9	100	7

SOURCE: *Annuaire FAO de la production; Annuaire du Commerce, FAO.*

NOTE: Les chiffres ont été arrondis, les pourcentages additionnés peuvent ne pas donner 100.

¹Accroissement brut de l'offre (ABO) = Production + importations recensées. En l'absence d'estimations fiables sur les niveaux d'ouverture ou de clôture (fin d'année) des stocks publics ou privés des produits alimentaires de base, et compte tenu du commerce privé non comptabilisé (contrebande), la production et les importations fournissent une mesure rudimentaire du niveau annuel de l'offre. Ce niveau est défini comme "l'accroissement brut de l'offre" pour le distinguer d'une estimation de l'offre comprenant les stocks d'ouverture et le commerce non recensé. La production et les importations de produits essentiels sont convertis en équivalents caloriques.

²Moins de 0.5%.

faire face aux problèmes résultant des déficits de la production locale.¹¹ Elles peuvent aussi provoquer indirectement le type de problème précité lorsque le processus d'ajustement se caractérise par des pénuries et de l'inflation. Dans ces cas, la gestion des systèmes alimentaires devient un instrument important de la politique générale visant à assurer une stabilité économique et politique. La gestion étatique des systèmes d'alimentation est utilisée pour protéger contre les effets de l'inflation des prix les revenus réels des consommateurs et des groupes urbains indispensables au fonctionnement de l'Etat. Même dans les cas où la conjoncture économique n'est pas le principal facteur d'instabilité des ressources locales, des mesures internationales pourraient améliorer les problèmes que pose l'incertitude des approvisionnements.

Politique alimentaire et sécurité alimentaire intérieures.

Le secteur public intervient beaucoup dans la politique alimentaire de presque tous les pays à faible revenu: leurs difficultés, à ce sujet, aussi bien à l'échelon régional que national, rendent cette intervention nécessaire et inévitable. Les formes qu'elle prend soulèvent cependant de nombreuses questions de politique générale. Tout d'abord, l'intervention semble avoir pour but à peu près universel d'assurer le ravitaillement et de stabiliser les revenus réels des consommateurs urbains. En dehors de questions d'efficacité opérationnelle ou de fuites, elle n'est donc dirigée que partiellement vers une catégorie pauvre et vulnérable au point de vue nutritionnel: les citadins démunis.

Les gouvernements de quelques pays d'Asie se sont efforcés de mettre au point un réseau de sécurité des ressources alimentaires et d'assistance permettant de toucher une plus grande proportion de la population. Jusqu'à une réforme récente, par exemple, la méthode des rations du Sri Lanka avait été élargie pour fournir des produits vivriers garantis et subventionnés aux consommateurs *ruraux*. De récentes études sur le fonctionnement de ces systèmes de distribution ont montré qu'ils peuvent avoir un impact nutritionnel significatif.¹² Scandizzo (1979, 1980) et d'autres experts ont trouvé que les programmes de distribution avaient des rapports coûts -avantages positifs. Ces résultats ramènent un équilibre très nécessaire dans tout débat sur les programmes gouvernementaux de rations qui ont par ailleurs été sévèrement critiqués parce qu'ils découragent les producteurs agricoles. Les interventions au niveau des systèmes d'aide alimentaire soulèvent cependant de nombreuses questions.

¹¹Chambers et Singer (1981), par exemple, montrent comment les problèmes d'ajustement ont abouti à la dégradation de la vulgarisation agricole et des autres services fournis à l'agriculture.

¹²Voir Gavan (1979) et George (1979) au sujet des systèmes de distribution au Sri Lanka et à Kerala. Mencher (1980) a contesté les conclusions de George, affirmant que les taux plus faibles de mortalité et de morbidité de Kerala étaient dus à des améliorations de la santé publique.

Premièrement, elles créent un déséquilibre entre la garantie de la consommation et l'appui aux niveaux de revenus réels, d'une part, et les désincitations à la production agricole locale que constituent la faiblesse des prix et un système de rations soutenu par des approvisionnements vivriers à des conditions libérales, d'autre part. Deuxièmement, les coûts de la distribution gouvernementale sont fonction directe de la taille du groupe bénéficiaire. La charge qu'impose un système général de rations peut être en fin de compte difficile à supporter par un pays à faible revenu. Ces facteurs montrent que des mesures de distribution mieux canalisées et plus rentables sont indispensables.

Une analyse serrée des systèmes alimentaires étatiques fait ressortir d'autres problèmes que la rentabilité. Dans pratiquement tous les pays, les interventions du gouvernement servent avant tout à assurer la sécurité du ravitaillage aux consommateurs urbains et à faciliter la lutte contre l'inflation. En Zambie, la zone de distribution des produits vivriers importés et contrôlés suit celle de la consommation urbaine. Cependant, l'accès à des quantités limitées de denrées au prix contrôlé étant réservé en pratique à certaines catégories favorisées de citoyens, les pauvres des villes sont probablement ceux qui achètent le moins ces denrées.

Les caractéristiques de la consommation de produits vivriers essentiels peuvent présenter une certaine flexibilité. En Zambie, la bouillie de maïs constitue la principale nourriture des citoyens pauvres, alors que le manioc et le mil sont importants pour les consommateurs des régions rurales relativement plus défavorisées. Ainsi, la manipulation de l'offre et des politiques de prix différentiels pour les principales denrées vivrières permettent peut-être l'élaboration d'une politique fournissant à bon marché les calories nécessaires aux pauvres. Une production accrue des aliments, auparavant négligés, des consommateurs démunis dans les régions défavorisées a aussi des incidences sur la science agricole et sur les politiques de production (Lipton, 1981; Chambers et Singer, 1981).

Il faut admettre cependant que l'implantation de politiques établissant une discrimination entre les produits de base soulève des problèmes complexes. Dans beaucoup de pays africains où les importations représentent maintenant une proportion significative des denrées alimentaires sur le marché, les produits importés, en particulier le riz et le blé, dont le gouvernement peut disposer directement pour mener des opérations d'approvisionnement, sont des produits supérieurs, largement consommés dans les foyers urbains à revenu élevé. Les mécanismes actuels de subvention et d'importation permettent de penser que le soutien politique nécessaire pour acheminer ces subsides aux consommateurs plus pauvres pourrait poser des problèmes.

Le moyen d'intervention choisi peut, en réduisant le groupe bénéficiaire, augmenter l'efficacité des programmes de distribution directe. Le programme expérimental de bons d'alimentation au Sri Lanka, par exemple, s'efforce de limiter les subvention alimentaires à un groupe plus réduit, et nutritionnellement vulnérable, de ménages à faible revenu; le prix des aliments peut être augmenté par ailleurs pour d'autres secteurs de la

population afin d'encourager les producteurs locaux. Cette audacieuse expérience éclaire les questions complexes que pose le passage d'une politique de subvention générale des aliments à un système où les bénéficiaires sont définis selon des critères plus étroits (Food and Nutrition Policy Planning Division, 1980). Par exemple, l'introduction de critères d'éligibilité fondés sur le revenu monétaire, ou des équivalents, ne facilite pas la comparaison entre les foyers qui ont des revenus en espèces, comme le personnel des plantations, et ceux des exploitants agricoles. De gros problèmes de vérification se posent dont l'enjeu est le droit à un supplément de revenu. Les valeurs imputées aux revenus en nature provenant de sources diverses (la production de paddy, par exemple, ou les jardins potagers et les cocotiers) tendront sans doute à être inférieures à la normale, ce qui constitue un autre problème. Le critère d'éligibilité aux subventions, un revenu annuel familial de 300Rs, a permis d'inclure la moitié de la population dans le programme des bons, mais à en exclure presque totalement les travailleurs en plantations, un groupe relativement vulnérable de la population rurale, comme le montre son taux élevé de malnutrition infantile, de morbidité et de mortalité. Les difficultés que rencontre l'établissement de critères d'éligibilité satisfaisants, comme dans le cas des bons d'alimentation, ou les fuites découlant d'activités de distribution directe comme les programmes "des aliments contre du travail", témoignent des obstacles considérables que posent l'organisation et l'application de formes d'intervention plus rentables.

Il y a également des choix politiques difficiles à faire en matière de gestion macro-économique des systèmes d'alimentation; la constitution de stocks locaux d'aliments permet de combiner la stabilisation de la consommation et le soutien financier des producteurs locaux. L'expérience acquise en Inde montre que l'accumulation des stocks locaux peut jouer efficacement ce double rôle, mais à un coût élevé. Lorsque les importations servent à stabiliser le ravitaillement, elles sont une source de difficultés supplémentaires pour les pays car la gestion de ces ressources alimentaires doit tenir compte de l'environnement extérieur aussi bien que de la situation intérieure. Cette gestion, lorsqu'elle affronte des variations de la production intérieure substantielles et difficiles à prévoir, serait plus facile si elle disposait de stocks locaux pouvant durer plus de trois ou quatre mois; autrement, le décalage entre l'apparition des difficultés, leur découverte, la réaction qu'elles provoquent et la programmation et livraison des importations créeront de graves problèmes de supervision macro-économique. Dans ces circonstances, l'insécurité de l'approvisionnement produit des pressions et des réponses limitées qui écartent l'attention des priorités à long terme du développement agricole. Ces problèmes de gestion au niveau macro-économique nous ramènent à la question du rôle potentiel de l'aide extérieure. De quelle manière l'assistance de la communauté internationale peut-elle participer à la création d'un système de gestion plus efficace et s'attaquer en même temps aux problèmes d'instabilité de la production intérieure qui contribuent dans une si large mesure à l'insécurité de l'alimentation?

SECURITE DES RESSOURCES ALIMENTAIRES A L'ECHELON NATIONAL

L'insécurité en matière d'alimentation est habituellement considérée comme un phénomène macro-économique. Une formule empirique largement admise consiste à la définir comme le risque (ou la probabilité) que la consommation nationale de céréales ou, d'une manière plus large, de tous les aliments de base, descende au-dessous de 95% des tendances des niveaux de consommation (voir Siamwalla et Valdés, 1980; Valdés et Konandreas, 1981). La plus grande source d'insécurité est la variation de la production intérieure, mais les mouvements de prix sur les marchés céréaliers internationaux peuvent aussi provoquer une réduction de l'approvisionnement et forcer les pays à faible revenu à ramener leur volume d'importations au-dessous des niveaux prévus, c'est-à-dire des niveaux qui pourraient compenser les fluctuations de la production locale. En ce sens, l'insécurité des approvisionnements a fait l'objet d'études approfondies. Il convient de noter, cependant, que l'analyse macro-économique des variations de la consommation et des composantes de l'offre totale enregistre vraiment ces problèmes d'insécurité comme la "petite boîte noire" d'un avion: elle admet implicitement que si les fluctuations annuelles de la consommation globale sont freinées, les effets des problèmes d'insécurité sont combattus à l'échelon de l'individu, de la communauté et de la région. Mais une optique aussi étroite peut exclure du débat les interventions dans les systèmes d'alimentation et les formes d'assistance extérieure qui peuvent jouer un rôle important dans la diminution de cette insécurité parmi les communautés, les classes et les régions les plus exposées d'une nation.

La sécurité d'un pays en matière d'alimentation a été le thème dominant de toutes les discussions internationales de politique alimentaire depuis la crise de 1972-1974. Les experts ne se sont pas mis d'accord sur son ampleur exacte ni sur la ventilation des coûts d'ajustements résultant d'une forte augmentation des prix combinée à une diminution accélérée des ressources vivrières achetées à des conditions avantageuses pendant cette période. Ces désaccords mis à part, l'attention portée à l'insécurité des approvisionnements des pays a produit une riche documentation empirique qui analyse l'instabilité de la production et le comportement des marchés céréaliers internationaux. La gamme des réponses internationales possibles à cette insécurité a été minutieusement étudiée. En ce qui concerne les mécanismes de sécurité internationale des approvisionnements qu'il conviendrait d'établir, deux options principales se sont dégagées des débats.

1. Des mécanismes financiers qui permettraient aux pays à faible revenu de couvrir leurs besoins en importations de vivres, indépendamment de la situation du marché des céréales. (Konandreas, Huddleston & Ramangkura, 1978; Goreux, 1981; Green & Kirkpatrick, 1981).

2. Des réserves internationales de denrées alimentaires et des stocks régulateurs qui seraient employés dans l'un ou l'autre des cas suivants:
 - a) Opérations classiques des stocks régulateurs en vue de circonscrire les variations de prix des céréales.
 - b) Approvisionnement des pays à faible revenu à des conditions de marché prédéterminées (Williams, 1981), avec impact indirect sur les prix du marché dû à l'augmentation du volume de l'offre.

Les mécanismes de sécurité des ressources alimentaires ont été examinés également du point de vue de la variabilité de la consommation globale; les études ont porté sur la rentabilité relative des stocks régulateurs et des réserves de céréales par rapport aux politiques commerciales visant à stabiliser les fluctuations de la consommation alimentaire (voir Reutlinger & Knapp, 1980, par exemple).

Enfin, les pays en développement ont engagé des conversations à l'échelon régional afin d'examiner les possibilités de coopération dans le domaine de la sécurité des approvisionnements. (voir la Conférence sud-africaine pour la coordination du développement, 1980).¹³ Tous les débats mentionnés dans cette section montrent qu'un fait nouveau s'est produit depuis 1974; la prise de conscience des problèmes que soulève l'incertitude de l'alimentation s'est fortement accrue; grâce à elle, les événements de 1972-1974 ont moins de chances de se reproduire exactement, d'autant que de nombreux pays en développement accordent une attention particulière à la planification du système alimentaire. Dans certains cas, les études sur la sécurité des approvisionnements patronnées par la FAO et la mise au point de stratégies alimentaires encouragée par le Conseil mondial de l'alimentation (CMA) ont donné un élan supplémentaire à cette nouvelle attitude. De plus, un petit nombre de pays ont nettement progressé vers la sécurité des ressources alimentaires en prenant des mesures destinées à accroître la production et à constituer des réserves de céréales.

À l'échelon international, la Convention relative à l'aide alimentaire de 1980 (CAA), avec une contribution élargie de 7,8 millions de tonnes d'équivalents céréaliers provenant d'un groupe de pays donateurs plus nombreux, fait la preuve que les approvisionnements à des conditions libérales ne baisseront pas autant, en cas d'étroitesse du marché, qu'en 1972-1974 (voir le tableau 4.2). Par ailleurs, les problèmes que posent les importations vivrières représentent pour le Fonds monétaire international une raison supplémentaire d'accorder un financement compensatoire, ce qui permet aussi d'apporter des réponses plus souples aux difficultés d'insécurité des approvisionnements qu'éprouvent certains pays.

Par contraste, la mise en place d'un mécanisme plus ambitieux, comme celui qui a été décrit précédemment, a fait peu de progrès. Si elle est tentée, il faudra affronter deux problèmes sérieux: premièrement, il pourrait se faire que les avantages et les coûts d'un mécanisme spécifique

¹³Southern African Development Coordination Conference (SADCC)

TABLEAU 4.2 Expéditions de céréales au titre de l'aide alimentaire, 1975/76–1979/80 et engagements au titre de la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA)

Pays donateurs	Engagements 1980 (CAA) (milliers tonnes)	Moyenne 5 ans 1975/76–1979/80 (milliers tonnes)	Engagements ou allocations 1980/81 (milliers tonnes) ^a	% des engagements par rapp. à ceux de la CAA	% des engagements 1980/81 par rapp à moyenne 5 ans
Arabie saoudite		11	(10)		91
Argentine	35	24	48	137	200
Australie	400	273	400	100	147
Autriche	20	4	20	100	500
Canada	600	906	600	100	66
Chine		34	(25) ^b		74
Communauté économique européenne ^c	1650	1157	1650	100	143
Espagne	20		20	100	
Etats-Unis	4470	5616	5262 ^d	118	94
Finlande	20	26	20	100	77
Inde		95	50		53
Japon	300	251	567	189	226
Norvège	30	15	40	133	267
Programme alimentaire mondial		47	(50)		106
Suède	40	95	90	225	95
Suisse	27	33	27	100	82
Turquie		9	10		111
Divers		131	(165)		126
Total	7612	8727	9054	119	104

SOURCE: FAO, *Bulletin sur l'aide alimentaire*, No. 2, 1981; Convention relative à l'aide alimentaire, 1980

^aLes chiffres concernent les expéditions de juillet 1975 à juin 1980.

^bLes chiffres entre parenthèses sont provisoires.

^cY compris les expéditions en équivalents de blé par les pays membres, "l'action nationale" et "l'action communautaire".

^dY compris l'équivalent en céréales des allocations budgétaires pour l'exercice 1981 (octobre 1980–septembre 1981) et l'équivalent estimé en céréales des allocations complémentaires de 142 millions de dollars E.U. pour l'exercice 1980, approuvé par le Congrès en juillet 1980.

soient inégalement distribués entre les pays développés et les pays moins avancés, tout comme ils le sont entre producteurs et consommateurs à l'intérieur des pays en développement, et, en outre, cette distribution serait probablement différente selon le mécanisme choisi. (Castillo, Kost & Holland). Par exemple, la création d'une facilité de financement pour l'achat de produits alimentaires élèverait sans doute le prix moyen des céréales sur les marchés internationaux, ce qui avantagerait les exportateurs de denrées et pénaliserait les importateurs, y compris les nombreux pays en développement à revenu intermédiaire qui ne peuvent peut-être pas prétendre à cette facilité. Castillo, Kost et Holland estiment que les Etats-Unis bénéficieraient nettement de la mise au point d'un mécanisme semblable. Les effets en sont moins clairs en ce qui concerne un groupe

comme les Communautés économiques européennes (CEE) et cette facilité serait sans doute coûteuse pour d'autres importateurs nets d'aliments en provenance de pays industriels. Par contre, suivant la ventilation des coûts d'une accumulation et d'une reconstitution des stocks initiaux, l'établissement d'une forme de réserve représenterait probablement un coût net pour les États-Unis.

L'instauration d'une facilité de financement pour l'achat de denrées alimentaires ou la création d'un autre système de réserve soulèverait également de gros problèmes en ce qui concerne l'éligibilité et la collecte de l'information relative au rendement des systèmes d'alimentation. Ces problèmes poseraient de plus grandes difficultés pratiques que l'opération d'un schéma d'exportations contingentées et de revenus garantis, comme le système de stabilisation des recettes d'exportation (STABEX). Si l'accès à d'importants stocks alimentaires à des conditions favorables ou si le financement des importations devait dépendre de critères comme ceux qui utilise la FAO pour désigner les "pays les plus gravement lésés" (PGL) ou les "priorités alimentaires" (PA), ces classifications créeraient de sérieuses difficultés à de nombreux pays qui se trouveraient à la limite de l'inclusion ou de l'exclusion.¹⁴

La détermination de l'éligibilité se complique en l'absence d'informations dignes de confiance et opportunes sur le comportement des systèmes de production alimentaire. L'indépendance et l'objectivité des estimations de la production vivrière dans un grand nombre de pays soulève déjà des doutes.

En résumé, s'il existe, comme la Commission Brandt l'a suggéré, "une communauté d'intérêts" qui devrait inciter à atteindre l'objectif de la sécurité internationale en matière d'approvisionnements, il existe aussi des conflits d'intérêts, directs, mais complexes, en ce qui concerne l'établissement d'un mécanisme spécifique permettant d'y arriver. Ces conflits ne seront pas faciles à dénouer sauf en situation de crise. Deuxièmement, il existe aussi des problèmes de mise à exécution ou d'application. Il serait tentant, mais erroné, de les réduire à des discussions techniques lorsque le choix du mécanisme aura été fait. La facilité d'application peut servir de critère à cet effet. Par conséquent, compte tenu de l'issue des récentes négociations au sujet d'un accord international sur les céréales, il serait peut-être bon d'examiner d'autres possibilités moins ambitieuses. Est-il possible, par exemple, dans le contexte de la Convention 1980 et des marchés céréaliers plus étroits, de rendre l'aide alimentaire plus efficace afin d'augmenter la sécurité des ressources alimentaires à l'échelon national?

¹⁴La pratique de la CEE qui fournit une aide céréalière f.a.s. ou c.a.f. suivant certains critères d'éligibilité donne un exemple de ce type de problème. La situation des pays peut varier d'année en année; voir par exemple le cas de la Gambie.

AIDE ALIMENTAIRE ET INSECURITE DES APPROVISIONNEMENTS

La Convention 1980 a fait un grand pas vers la stabilisation des céréales vendues à des conditions favorables, surtout étant donné l'étroitesse des marchés. Il y a encore beaucoup à faire cependant pour améliorer la gestion des apports d'aide alimentaire, en partie à cause des difficultés provoquées par la situation changeante de l'aide alimentaire au cours de la décennie passée. Quelques-uns de ces problèmes sont particulièrement graves en ce qui concerne l'aide à l'Afrique, caractérisée par une multiplicité de donateurs et des expéditions relativement modestes de nombreux produits de base vers un très grand nombre de bénéficiaires (voir tableau 4.3).

Tout d'abord, la Convention ne couvre que les céréales; les articles sur la question ont fort peu envisagé l'aide alimentaire sous une autre forme, sans doute parce qu'aucun équivalent de la Convention n'a mis au point pour ce type d'aide les éléments d'une politique acceptable par la communauté internationale. Deuxièmement, l'accroissement de l'aide non céréalière d'Europe (qui est environ le double de la valeur des céréales que la CEE accorde à titre d'aide alimentaire aux prix du marché) est un phénomène récent; l'importance de ces produits a été reconnue tardivement. L'aide alimentaire non céréalière a peut-être un impact potentiel plus grand en Afrique qu'ailleurs, à cause des problèmes spéciaux de groupes comme les pasteurs et des incidences généralisées de la malnutrition chez les enfants et les nourrices.

Le volume actuel de céréales et de produits céréaliers que couvre la Convention relative à l'aide alimentaire, sans doute proche des sept millions de tonnes par an en tenant compte des équivalents céréaliers du riz, de la farine, etc., est encore inférieur à la moyenne des allocations en céréales

TABLEAU 4.3 Importations de blé assorties de conditions libérales de quelques pays d'Afrique sub-saharienne, par source, 1978-1979 (en équivalent de blé, par milliers de tonnes)

Pays importateur	CEE ^a	Australie	Canada	E. U. A.	Suède	Total
Ethiopie	55.2(43)	10.0 (8)	14.4(11)	48.4 (38)		128.0(100)
Gambie				0.6(100)		0.6(100)
Kenya		6.0(85)		1.1(15)		7.1 (00)
Lesotho	1.6(30)		0.4 (8)	3.3(62)		5.3(100)
Mauritanie	6.0(95)			0.3 (5)		6.3(100)
Mozambique	38.0(56)	1.4 (2)	11.0(16)		18.0(26)	68.4(100)
Somalie	16.5(46)		5.0(14)	14.5 (40)		36.0(100)
Tanzanie	5.0(16)		24.5(81)	0.9 (3)		30.4(100)
Zambie		2.0 (6)	30.7(94)			32.7(100)

SOURCE: Conseil international du blé.

NOTES:

^a L'équivalent du blé comprend le blé dur et la farine de blé.

Les pourcentages des importations totales de blé à des conditions favorables sont donnés entre parenthèses.

^b Y compris les expéditions de pays membres au titre de "l'action nationale" et de "l'action communautaire" organisées par la Commission des communautés économiques européennes.

des six dernières années (tableau 4.2). Dans un marché étroit où quelques donateurs, les Etats-Unis, par exemple, prennent des engagements financiers anticipés en se prévalant du Titre I de la loi plutôt que des engagements quantitatifs envers les pays receveurs, le volume des allocations d'aide alimentaire peut encore diminuer considérablement; et ceci a de sérieuses implications pour la sécurité des approvisionnements.

La proportion de l'aide alimentaire dans les importations totales de céréales en Afrique sub-saharienne varie grandement entre les pays (voir tableau 4.4). Dans tous les cas, les montants de l'aide sont réduits par rapport aux engagements globaux de la Convention ou par comparaison avec la proportion des approvisionnements expédiés à des conditions libérales aux principaux bénéficiaires de cette aide, comme le Bangladesh et l'Egypte. Le volume des importations d'aliments de pays sub-sahariens individuels pour une région comme le Sahel, ainsi que le volume éventuellement nécessaire en cas de déficit de la production régionale, pourraient être obtenus sans grandes incidences sur les marchés alimentaires internationaux ni sur le niveau des stocks des pays exportateurs de produits vivriers. L'ampleur du problème, sauf pendant une crise alimentaire généralisée, n'interdit pas de prendre des mesures efficaces dans le cadre des disponibilités actuelles de l'aide à des conditions favorables. La difficulté est de diriger le flux de l'aide alimentaire d'un petit groupe de donateurs vers un grand nombre de bénéficiaires.

Malheureusement, l'attribution de l'aide à des conditions privilégiées reflète l'histoire des relations entre donateurs individuels et pays receveurs, ainsi que les priorités de chaque donateur en la matière (tableau 4.3). Ces modalités d'approvisionnement ne sont pas excellentes en ce qui concerne la valeur du transfert des ressources ainsi que les coûts de l'aide alimentaire pour les pays donateurs. Le volume de nombreuses contributions de donateurs individuels exclut les tarifs de frêt réduits pour des produits non conditionnés, de valeur moyenne.¹⁵ Le problème est beaucoup plus sérieux dans le contexte africain qu'ailleurs, vu le grand nombre de petites allocations de produits de base très variés à de nombreux receveurs. Lorsque l'aide alimentaire est expédiée c.a.f., cette modalité accroît les coûts des produits autres que les denrées essentielles pour les donateurs, ainsi que les difficultés de gestion. En ce qui concerne l'aide envoyée f.o.b. en remplacement d'importations commerciales, sa valeur peut tomber au-dessous de la valeur f.o.b. des produits, ce qui arrive lorsque les receveurs sont forcés de choisir des transports plus coûteux pour des expéditions plus réduites que s'il s'agissait de marchandises commerciales.

L'allocation d'aide alimentaire comporte encore d'autres frais et d'autres risques. Il devient de plus en plus difficile d'assurer que le plan prévu pour de nombreuses petites expéditions convient aux besoins du pays receveur. Tout d'abord, celui-ci éprouve des difficultés à programmer les

¹⁵Le volume minimum d'expéditions à la demande vers l'Afrique sub-saharienne est d'environ 12.000 tonnes.

TABLEAU 4.4 Importations de céréales et aide alimentaire dans les pays prioritaires de l'Afrique sub-saharienne, 1976/77-1978/79 (moyenne/3 ans, en milliers de tonnes)

Pay	Total importations céréales	Proportion des importations de céréales compensées par l'aide alimentaire	
		Volume	Pourcentage
Angola	164.9	9.7	5.9
Bénin	69.7	6.6	9.4
Burundi	16.4	10.3	62.8
Cameroun	107.8	4.8	4.4
Cap Vert	53.5	40.4	75.5
Côte d'Ivoire	300.0	0.1	0.0
Comores*	23.0	4.5	19.5
Djibouti*	19.8	4.5	22.7
Ethiopie	239.6	112.3	46.8
Gambie	39.0	10.7	27.4
Ghana	306.5	76.4	24.9
Guinée	72.2	32.0	44.3
Guinée-Bissau	33.5	22.7	67.7
Haute Volta	68.1	41.1	60.3
Kenya	48.2	9.3	19.2
Lesotho	144.4	15.9	11.0
Madagascar	234.3	8.3	3.5
Malawi	16.6	0.1	0.6
Mali	55.5	34.2	61.6
Mauritanie	110.0	44.2	40.1
Mozambique	301.6	168.4	55.8
Niger	63.2	30.1	47.6
Ouganda	6.6	0.0	0.0
République centrafricaine	9.3	2.1	22.5
Rwanda	14.6	11.8	80.8
Sao Tome, etc.*	6.5	4.2	64.6
Sénégal	376.0	90.2	23.9
Sierra Leone	69.7	9.6	13.7
Somalie	149.3	94.6	63.3
Soudan	209.2	80.4	38.4
Tanzanie	117.8	95.4	80.9
Tchad	37.3	37.1	99.4
Zambie	111.8	42.3	37.8
Total	3595.9	1154.3	32.1

SOURCE: FAO

*Moyenne de deux ans seulement.

expéditions de différentes provenances. Deuxièmement, comme il a été dit plus haut, l'insécurité du ravitaillement et le fonctionnement des systèmes alimentaires ont de fortes chances d'être hautement saisonniers. Dans l'état actuel des échanges, il est assez douteux que l'aide arrivera quand on en aura besoin. Des importations inopportunes posent des

problèmes de stockage et leur impact peut déstabiliser les systèmes d'alimentation locaux. La coordination de ces flux dans le cadre de la Convention relative à l'aide alimentaire, tout comme les flux financiers sont coordonnés par des groupes de donateurs, améliorerait, en la simplifiant, la programmation de l'aide alimentaire et en diminuerait le coût.

Les modalités d'importation et d'aide alimentaire des pays africains dépourvus de littoral sont très caractéristiques. L'aide alimentaire comprend une forte proportion de toutes les importations comptabilisées, sauf lorsque le volume du commerce recensé est également négligeable.¹⁶ Les frais de transport, qui sont souvent un multiple des cours des produits essentiels concernés, ont tendance à freiner les importations commerciales en provenance des principaux pays exportateurs. Troisièmement, le commerce régional est souvent parallèle et ne figure pas sur les comptes commerciaux. En l'absence de l'aide alimentaire, le volume des échanges de produits vivriers comptabilisés est négligeable (cf. la République centrafricaine et les pays dépourvus de littoral de la région sahélienne à la fin des années 70). Les frais de l'expédition maritime et du transport routier, ainsi que les longs délais exigés pour les organiser, montrent que les expéditions réduites d'aide alimentaire à ces pays sont onéreuses et qu'au point de vue des délais elles ne pourront faire face aux exigences de l'aide alimentaire ordinaire ou d'urgence. L'accumulation de stocks régionaux et les transactions triangulaires offrent d'autres options aux modalités actuelles d'aide alimentaire qui pourraient entraver tout commerce éventuel fondé sur un avantage comparatif.¹⁷ Le maïs, par exemple, pourrait être acheté au Kenya et expédié au Burundi ou au Rwanda contre des importations de blé ou des paiements cash.

L'importance plus réduite des céréales largement échangées (riz et blé) dans la consommation des groupes économiquement faibles et vulnérables d'Afrique sub-saharienne limite l'utilité de l'actuelle gamme de produits de l'aide alimentaire surtout en cas de crise dans les zones rurales (tableau 4.1). Les modalités d'importation à des conditions favorables traduit la disponibilité d'excédents exportables plutôt que la nécessité d'importations alimentaires. L'achat de produits de base par le Programme alimentaire mondial (PAM), ajouté aux contributions en produits essentiels annoncées par les principaux exportateurs de denrées alimen-

¹⁶Le volume des importations recensées de céréales a été inférieur à 0,5% de l'offre en produits vivriers de base en République centrafricaine, au Malawi et en Ouganda (tableau 4.1) et les proportions de ces céréales importées au titre de l'aide alimentaire se sont élevées à 22,5, 0,6 et zéro% respectivement. Cette proportion a oscillé entre 47,6 et 99,4% pour les autres pays sans littoral où les importations comptabilisées de céréales ont dépassé 9,5% de l'offre en aliments de base: le Burundi, le Tchad, le Niger, le Rwanda et la Haute Volta (tableau 4.4)

¹⁷Johnson estime (1981) que la création de stocks nationaux ou internationaux constitue la contribution la plus efficace que puisse apporter l'aide alimentaire à la sécurité de l'approvisionnement. La redistribution du droit réel sur les stocks implique une répartition en faveur des pays en développement de la capacité de réduction de l'insécurité que représentent ces stocks.

TABLEAU 4.5. Achats de produits de base du programme alimentaire mondial par source de financement, 1980 (Pourcentage des dépenses totales par source)

Produits	Sommes provenant de					Pourcentage total des produits de base dans le total annuel
	Ressources ordinaires cash	Convention aide alimentaire	Contributeurs IEFR	Institutions ONU	Donateurs bilatéraux	
Blé et farine de blé	3.3	100.0			8.1	7.9
Riz	28.7		79.6	76.3	78.1	73.7
Maïs et bouillie de maïs	14.8			8.4		2.3
Mil			2.3			0.4
Sorgho	3.8					0.1
<i>Total, céréales</i>	<i>50.6</i>	<i>100.0</i>	<i>81.9</i>	<i>84.7</i>	<i>86.2</i>	<i>84.4</i>
Légumineuses	47.7		14.8	1.4	5.2	7.1
Produits laitiers				0.6	2.3	1.3
Huile végétale				1.8	1.2	1.0
Poisson séché et en conserve	1.5		3.1	4.5	4.8	4.2
Divers (thé, sel, sucre)	0.03			6.6		1.5
<i>Total tous produits</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

SOURCE: Adapté du Programme alimentaire mondial (PAM/CAA: 11/4 ADD1, tableau VIII).

taires, indique, de façon rudimentaire, les produits de l'aide alimentaire qui ont la valeur virtuelle la plus élevée (tableau 4.5).

Dans les pays faisant partie de la Conférence sud-africaine pour la coordination du développement, l'importance du maïs à titre de denrée de base ajoute une dimension supplémentaire au problème de la sécurité des ressources alimentaires, car elle pose des difficultés politiques qui sont apparues au cours de conversations sur les transactions triangulaires concernant les exportations du Zimbabwe. En général, l'Afrique subsaharienne dépend peu des importations alimentaires (tableau 4.1), mais par rapport aux produits commercialisés, elle en dépend sans doute beaucoup plus que d'autres pays. Cette dépendance semble comporter souvent des risques politiques dont il faut tenir compte lors de conversations relatives à la sécurité des approvisionnements qui, autrement, risqueraient de n'envisager que le rapport coût-efficacité.

Certains adopteront une attitude aussi sceptique pour discuter de l'amélioration de l'aide alimentaire que pour évaluer les chances d'instituer des mécanismes internationaux plus ambitieux de sécurité en la matière. Mais la Convention de 1980 relative à l'aide alimentaire porte à croire qu'il est possible d'atteindre un objectif plus limité. Etant donné

les engagements pris par la Convention et le désir d'accroître l'efficacité de l'aide globale aux pays à faible revenu, l'aide alimentaire par pays individuel pourrait être examinée de manière plus approfondie dans le cadre de discussions élargies. Les donateurs acceptent de plus en plus d'envisager la programmation multiannuelle de l'aide alimentaire, ce qui nécessairement soulève la question des relations qui existent entre cette forme d'assistance importante, avec de fortes incidences sur la balance des paiements et le soutien budgétaire, et la programmation d'autres types d'assistance. Une action commune, transformant les engagements annuels pris par un groupe de donateurs parfois changeant en un ensemble unique, cohérent et moins onéreux d'assistance en produits de base pourrait contribuer grandement à la sécurité des approvisionnements. Elle s'accorderait aussi aux réalités qu'affrontent actuellement la plupart des programmes d'aide: économie et diminution des dépenses.

REFERENCES

- Biggs, S. D. et E. J. Clay. Sources of innovation in agricultural technology. *World Development*, avril 1981, 9 (4).
- Castillo A. M. del, W. E. Kost, et F. D. Holland, *The U.S. responses to global food security*. Manuscrit préliminaire non publié, sans date.
- Chambers, R. et H. W. Singer. Poverty, malnutrition, and food in Zambia. In E. J. Clay et collaborateurs. *Food policy issues in low income countries*. Document de travail No 473, Washington D.C. Banque mondiale, 1981.
- Clay, E. J. Poverty, food insecurity and public policy in Bangladesh. In E. J. Clay et collaborateurs. *Food policy issues in low income countries*. Document de travail No 472, Washington, D.C.: Banque mondiale, 1981.
- Clay, E. J. et collaborateurs. *Food policy issues in low income countries*. Document de travail No 473, Washington, D.C. Banque mondiale, 1981.
- Food and Nutrition Policy Planning Division, Ministry of Plan Implementation. *Nutritional status, its determinants and intervention programmes*. Rapport intérimaire soumis au gouvernement de Ceylan, 1980.
- Gavan, J. D. et I. S. Chanrasekera. *The impact of public foodgrain distribution on food consumption and welfare in Sri Lanka*. Rapport de recherche de l'IIRPA. Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, 1979.
- George, P. S., *Public distribution of foodgrains in Kerala-Income distribution implications and effectiveness*. Rapport de recherche de l'IIRPA No 7, Washington, D.C.: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, 1979.
- Goreux, L. M. Compensation financing facilities for fluctuations in the cost of cereal imports. In A. Valdés (Ed.), *Food security for developing countries*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1981.

- Green, C. et C. Kirkpatrick. Insecurity, food financing and the IME *Food Policy*, 1981, 6(3).
- Johnson, D. G. Grain insurance, reserves and trade: Contributions to food security for LDCs. In A. Valdés (Ed.), *Food security for developing countries*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1981.
- Konandreas P., B. Huddleston, et V. Ramangkura. *Food security: An insurance approach*. Rapport de recherche de l'IIRPA No 4, Washington, D.C.: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, 1978.
- Kydd, J. G. et R. J. Christiansen. *Structural change and trends in equity in the Malawian economy, 1964-1980*. Income Distribution Project manuscrit préliminaire non publié, sans date, No. 2, Université du Malawi, Zomba, juin 1981.
- Lipton, M. Risk to nutritional adequacy of food output: Adjustments in India. In E. J. Clay et collaborateurs, *Food policy issues in low income countries*. Document de travail No 473, Washington, D.C.: Banque mondiale, 1981.
- Mencher, J. P. The lessons and non-lessons of Kerala: Agricultural labourers and poverty, *Economic and Political Weekly*, octobre 1980, 15 (41, 42, 43). Numéro spécial.
- Reutlinger, S. Food insecurity: Magnitude and remedies. *World Development*, 1978, 6(6), 797-811.
- Reutlinger, S. et K. Knapp. *Food security in food deficit countries: A brief historical review and probabilistic simulation of the effect of trade and stock policies*. Document de travail No 393, Washington, D.C.: Banque mondiale, 1980.
- Scandizzo, P. L. *The alleviation of malnutrition: Impact and cost effectiveness of official programs*. Division AGREP, Document de travail No 19, Washington, D.C. Banque mondiale, 1979.
- Scandizzo, P. L. *Benefits and costs of food distribution policies: The Indian case*. Division AGREP. Document de travail No 35, Washington, D.C., Banque mondiale, 1980.
- Schultz, T. W. On economics and politics of agriculture. In T. W. Schultz (Ed.), *Distortions of agricultural incentives*. Bloomington: Indiana University Press, 1978.
- Sen, A. *Poverty and famine: An essay on entitlement and deprivation*. Oxford University Press, 1981.
- Siamvalla, A. et A. Valdés. Food insecurity in developing countries. *Food Policy*, 1980, 5 (4).
- Southern African Development Coordination Conference. *Project proposals for achieving regional food security by the SADCC Group of Countries*. Salisbury, Zimbabwe, 1980.
- Timmer, C. P. et R. Goldman. *Preliminary report on analysis of food grain sector with respect to alleviative price policies*. Rapport au Directeur de la Planification. Sri Lanka. Cambridge, Mass.: Harvard Institute for International Development, manuscrit non publié, 1980.

- Valdés, A. et P. Konandreas. Assessing food insecurity based on national aggregates in developing countries. In A. Valdés (Ed.), *Food security for developing countries*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1981.
- Williams, M. J. *Proposals to achieve greater food security for nations and peoples*. Document préparé pour la réunion Nord-Sud sur l'alimentation, Society for International Development, Washington, D.C., 24-25 juillet, 1981.
- World Food Council. *World food security: The need for balance of payments support to meet exceptional variations in food import bills*. Rome, 1979.

LA PRISE DE DECISION A L'ECHELON NATIONAL ET LA GESTION DE L'AIDF ET DE LA POLITIQUE ALIMENTAIRES: QUELQUES QUESTIONS TIREES DE L'EXPERIENCE ACQUISE EN AFRIQUE DE L'EST

John W. Thomas

Une attention croissante est accordée aux besoins alimentaires de l'Afrique. Cette préoccupation a deux raisons: premièrement, des événements largement diffusés, comme la sécheresse du Sahel dans les années 70 ou les disettes actuelles en Somalie qui ont dramatiquement mis en relief la vulnérabilité de certaines parties du continent, face aux caprices du temps ou des conflits civils, et les possibilités réduites de protection qui existent contre ces événements imprévus. Deuxièmement, moins connues, mais plus graves en puissance sont les données qui s'accumulent montrant que la production de denrées alimentaires de base croît plus lentement sur le continent africain qu'en Asie ou en Amérique latine et que l'Afrique est la seule de ces trois régions où les disponibilités alimentaires par tête ont diminué au cours des dix dernières années (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, 1980; *New York Times*, 1981). Si la tendance actuelle se poursuit, l'Afrique sera en déficit dès la présente décennie. De faibles réserves en devises et un pouvoir d'achat réduit restreignent la capacité d'un certain nombre de pays africains d'acheter des produits alimentaires en cas de pénurie et amplifient par conséquent ces tendances.

Les mesures prises pour répondre aux situations d'urgence constituent un sujet difficile et spécialisé, sur lequel il existe un corpus croissant de documentation (voir, par exemple, Kelly, 1981); mais le présent chapitre s'intéresse au problème de la pénurie alimentaire à longue échéance. La prise de conscience de la diminution des disponibilités d'aliments par habitant a conduit de nombreuses nations d'Afrique et leurs donateurs à examiner les possibilités de renverser cette tendance. Les efforts se sont concentrés sur la production (ou la disponibilité: production plus importations) et la consommation. Les politiques visant à accélérer la production, les campagnes en vue d'augmenter la culture de produits vivriers et les projets agricoles sont courants. L'aide alimentaire peut jouer un rôle autant dans l'augmentation de la production que dans la réduction de l'écart entre les nécessités de la production et celles de la consommation jusqu'à ce que la production intérieure augmente suffisamment pour répondre à la demande. Au point de vue de la consommation, des efforts

importants ont été réalisés pour estimer la demande de nourriture et les besoins nutritionnels. De nombreuses nations, aidées parfois par des organismes donateurs, ont entrepris l'élaboration de projections des besoins vivriers à long terme pour faire face aux nécessités nutritionnelles de leurs populations. C'est un progrès important de l'attitude mentale adoptée à l'égard des besoins alimentaires et, en conséquence, la nature des moyens nécessaires pour satisfaire ces besoins commence à apparaître clairement.

Cependant, les liens entre la production et la consommation, qui déterminent et permettent d'appliquer les politiques alimentaires, sont en général négligés. La transformation, la commercialisation et le transport font l'objet de discussions, mais les institutions qui contrôlent ces fonctions représentent des intermédiaires capitaux et elles sont très peu connues. Dans les pays africains, les systèmes précités se trouvent presque en majorité dans le secteur public et sont créés et gérés par des institutions publiques. L'insuffisance des connaissances et des recherches à leur sujet vient en partie du fait que ces institutions varient de pays à pays et en partie de ce qu'elles sont politisées; or, la politique ne semble pas être un domaine d'enquête convenable pour les planificateurs du développement ou les donateurs.

La plupart de ces planificateurs, techniciens et donateurs, formés par une documentation basée sur des principes néo-classiques d'allocations de ressources, estiment que les liens entre production et consommation sont des mécanismes de marché gouvernés par un système de prix compétitif, c'est pourquoi leurs recommandations s'efforcent d'encourager les pays à faire un plus grand usage des prix et à s'appuyer plus lourdement sur le secteur privé. A l'opposé de ces recommandations, l'évidence, à peu près partout en Afrique, suggère qu'à mesure que les pressions sur les disponibilités alimentaires deviennent plus fortes, le rôle du gouvernement dans les systèmes alimentaires augmente plutôt qu'il ne diminue. En temps de pénurie, les projets gouvernementaux prolifèrent; les organismes de commercialisation et les organismes agricoles parapublics ne sont pas dissous, mais renforcés; des subventions sont instituées et les prix soigneusement contrôlés.

Le présent chapitre a pour but de tenter de mettre en relief et d'éclairer les raisons de ces différences d'approche. L'idée qu'une grande partie de la documentation sur laquelle se fondent les recommandations concernant la politique alimentaire n'est pas totalement applicable à la situation actuelle en Afrique de l'Est en constitue la thèse principale. Le premier pas vers un renforcement des systèmes visant à établir et gérer la politique alimentaire consiste à comprendre plus clairement l'environnement particulier dans lequel ils opèrent. Des principes établis d'économie et de gestion peuvent proposer des orientations appropriées à la longue, mais ces recommandations ne seront vraisemblablement pas adoptées ni exécutées à brève ou moyenne échéance, période à laquelle l'Afrique commencera à affronter une pénurie alimentaire réelle, si les circonstances présentes ne changent pas. Pour aider à mettre au point des politiques

alimentaires efficaces en Afrique, il convient avant tout de mieux comprendre comment l'intervention du secteur public dans le système alimentaire se produit, ainsi que les institutions qui y participent, les motifs qui ont présidé à leur création, leurs objectifs et les raisons de leur permanence. Ce chapitre se concentre sur une enquête préliminaire de ces questions. Il examine les facteurs qui influencent les décisions prises en matière d'alimentation et la manière dont la politique alimentaire est gérée; il tire parti des expériences réalisées dans des pays séparés d'Afrique de l'Est et s'efforce, pour quelques-uns d'entre eux, de proposer des généralisations plus amples, dans la mesure du possible; il montre enfin dans quels cas une connaissance et une recherche plus poussées pourraient avoir de l'importance.

Le chapitre est divisé en trois parties principales. La première explore à la fois les facteurs actuels et historiques, ainsi que les ressources jugées cruciales dont sont dotés les pays d'Afrique de l'Est pour influencer la gestion de la politique alimentaire. Quelques comparaisons sont dressées avec l'Asie, région dont l'auteur a une expérience personnelle. L'examen de ces facteurs permet de penser que dans un avenir proche ou moyennement éloigné (la décennie 80), la politique alimentaire de la plupart des pays d'Afrique de l'Est sera gérée en grande partie par des institutions gouvernementales ou quasi-gouvernementales. Il est donc important d'examiner de quelle manière les décisions relatives à l'alimentation sont prises et exécutées. La deuxième partie (prise de décisions et gestion de l'aide et de la politique alimentaires) explore les trois échelons de la gestion de la politique alimentaire par le secteur public: le processus de décision, la structure et l'organisation de la gestion, le rôle et le fonctionnement des institutions appliquant la politique. Dans chacune de ces sections, le présent chapitre soutient que la documentation relative à la question examinée ne permet pas de bien saisir la réalité et que, dans bien des cas, elle donne une idée fautive de la manière dont fonctionnent ces trois niveaux du secteur public, des questions auxquelles ils se consacrent et des qualifications qui leur permettent de s'occuper de politique alimentaire. La troisième partie examine les moyens de renforcer la gestion de l'aide et de la politique alimentaires à l'avenir, ainsi que les dispositions que peuvent adopter les nations d'Afrique de l'Est pour les années 80.

Ce chapitre présente des exemples tirés d'Afrique de l'Est et tente quelques généralisations sur les pays de la région: le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie, surtout, mais aussi l'Éthiopie, le Soudan, la Somalie, la Zambie, le Rwanda, le Burundi et le Malawi.¹ Les diversités de la région les rendent hasardeuses, mais la généralisation est nécessaire jusqu'à un certain point.

¹Les définitions régionales varient et ce chapitre ne tente pas d'en établir de tranchantes, mais de profiter de l'expérience appropriée de certains pays de la partie orientale du continent africain.

FACTEURS HISTORIQUES ET DOTATION EN RESSOURCES QUI INFLUENCENT LA GESTION DE L'AIDE ALIMENTAIRE EN AFRIQUE DE L'EST

Pour comprendre les choix qu'implique la gestion de la politique alimentaire en Afrique de l'Est aujourd'hui, il est nécessaire de comprendre les facteurs historiques et les ressources qui en forment le cadre. (Pour un essai de résumé des facteurs qui influencent le développement de toute l'Afrique, voir Acharya, 1981).

Agriculture traditionnelle.

L'histoire de l'agriculture dans cette région est documentée minutieusement dans des documents variés.² Plusieurs aspects de son développement historique ont leur importance pour la politique alimentaire actuelle. Dans une grande partie de l'Afrique de l'Est, l'agriculture sédentaire a été l'exception jusqu'au dix-neuvième et au début du vingtième siècles. Les pasteurs nomades, les économies fondées sur la chasse et la cueillette ont évolué dans des régions différentes. Les récoltes se faisaient généralement sur brûlis et à l'encontre de la culture du riz en Asie, qui a commencé il y a plusieurs siècles, la culture vivrière africaine est relativement récente. Au Sri Lanka, à Java et dans le bassin de l'Indus, l'irrigation était largement pratiquée il y a de nombreux siècles. Aujourd'hui le visiteur du lac Victoria ou d'autres lacs et rivières d'Afrique de l'Est ne voit pas d'irrigation sur une petite échelle, avec des pompes manuelles ou mécaniques ou des systèmes d'irrigation autochtones. L'irrigation est réservée aux grands projets à forte intensité de capital construits par des sociétés étrangères. Alors que le Cingalais ou le Javanais a dû mettre sur pied des "sociétés hydrauliques", puis créer l'organisation et développer les capacités techniques indispensables à la production de nourriture, les riches ressources naturelles du continent africain, avec du gibier à foison, des précipitations abondantes, un sol fertile et une population réduite, ont permis à ses habitants de vivre confortablement sans un degré aussi élevé d'organisation sociale.

Institutions africaines et intervention extérieure.

En Afrique, l'organisation politique et sociale traditionnelle s'est construite autour de groupes ethniques relativement réduits et dispersés et s'est parfaitement adaptée à son environnement particulier (voir Mair, 1977). Elle n'a pas produit cependant l'équivalent des grandes dynasties chinoises, des sociétés javanaises ou de l'empire mongol ni des systèmes bureaucratiques complexes de ces groupes. L'Ouganda, l'Éthiopie et le Zimbabwe

²La documentation n'est pas exhaustive et tend à se concentrer sur des pays ou des sujets particuliers. Une revue sélective des auteurs ci-après fournira cependant une base adéquate: Anthony, Johnston, James et Uchendu, 1979; de Wilde, 1967; Goody, 1971; Heyer, Maitha et Senga, 1976; Wrigley, 1959; et Yudelman, 1964

ont créé des royaumes locaux distincts et efficaces, mais ceux-ci n'ont pas eu besoin de mettre au point les organisations sociales complexes ni les gouvernements locaux et hiérarchisés qui ont caractérisé l'Asie; c'est un efficace gouvernement, tribal et circonscrit, en grande partie très égalitaire, qui a été mis en place. Ces unités, cependant, étaient beaucoup plus réduites que les Etats modernes. Compte tenu des éléments nécessaires à la structuration d'Etats plus grands aujourd'hui, les formes traditionnelles de gouvernement doivent être abandonnées car elles ne sont plus en rapport avec les jeunes nations d'Afrique. Quelques gouvernements africains, comme celui de l'Ouganda, s'efforcent actuellement de supprimer ces organisations traditionnelles, alors que dans certaines parties d'Asie elles sont transformées pour servir les buts nationaux du développement.

L'intervention extérieure dans ces systèmes traditionnels s'est faite de deux manières: par les marchands d'esclaves arabes et européens, puis par les commerçants arabes et enfin par les asiatiques; ces deux groupes ont exploité le continent africain. C'est le commerçant qui présente le plus d'intérêt pour cet exposé. Ainsi que le fait remarquer Yudelman (1964), "avant l'arrivée des Européens et l'introduction des échanges, la production africaine dans la plupart de l'Afrique australe, centrale et de l'Est servait presque entièrement à la consommation directe" (p. 174).

Le commerce, en particulier le commerce des produits vivriers essentiels, n'a pas été une tradition en Afrique de l'Est. La société précoloniale était hautement adaptée à son environnement; la diversité écologique avait abouti à de petits groupes qui vivaient efficacement dans les micro-régions qu'ils peuplaient. Beaucoup parmi eux étaient tout à fait autosuffisants, surtout en ce qui concernait l'alimentation. Un certain commerce, d'articles non vivriers avant tout, se faisait entre les tribus, mais il s'agissait surtout de troc. Il n'existait pas de classes ou de groupes de commerçants africains; ceux qui opéraient en Afrique étaient des Arabes qui longeaient la côte et faisaient des incursions à l'intérieur des terres; ils rendaient de précieux services aux Africains qui commerçaient avec eux, mais en fin de compte c'étaient des étrangers et des exploiters.

Actuellement, le commerçant non africain est présent dans toute l'Afrique de l'Est. Ce sont les Asiatiques qui dominent le petit commerce et le commerce intermédiaire; à l'époque coloniale, les Européens géraient des entreprises plus importantes et des organisations parapubliques. A une époque plus récente, la société commerciale multinationale européenne ou américaine a remplacé l'entreprise coloniale et les entrepreneurs africains se sont multipliés; le commerce africain est cependant encore en grande partie entre les mains d'étrangers, ce qui a un immense retentissement sur la politique alimentaire, comme on le verra plus tard. La nécessité de contrôler l'économie et le désir de se débarrasser des exploiters est un thème qui revient sans arrêt et qui a influencé l'élaboration des politiques.

L'expérience coloniale

La domination coloniale a différentes caractéristiques dans différentes parties du monde. Le colonialisme britannique au Kenya et au Zimbabwe (régimes de colonisateurs blancs) ressemble fort peu à la domination civile et militaire de l'Inde, avec ses visées d'exploitation commerciale. Les objectifs britanniques dans ces deux Etats africains consistaient à faire partir les Africains de terres à potentiel agricole élevé, de structurer l'économie pour s'assurer une main d'oeuvre bon marché, d'éviter la concurrence avec une production agricole sur une grande échelle et de refuser aux Africains toute possibilité d'éducation ou de pouvoir qui aurait pu les inciter à mettre en question la prééminence des colonisateurs blancs. Tout le processus de l'indépendance, qui s'est produit dans la plupart des pays asiatiques à la fin des années 40 ou au début des années 50, après une planification et une préparation considérables, s'est produit dix ans plus tard dans la majorité des nations africaines, au cours des années 60. Ce fait crucial doit être gardé en mémoire lorsque la fonction de l'Etat en Afrique de l'Est est examinée; ces nations sont de loin les plus neuves du monde car la plupart de ces pays ont obtenu leur indépendance entre 1961 et 1965. Les exceptions sont l'Ethiopie, qui n'a jamais été officiellement colonisée, et le Soudan qui a obtenu la sienne en 1956. Les huit autres pays d'Afrique de l'Est sont indépendants depuis moins de vingt ans. En outre, dans la plupart des cas, l'indépendance a été peu préparée. Il faut tenir compte du fait extraordinaire que représentent ces quelques années d'indépendance lorsque les questions de politique gouvernementale en Afrique de l'Est sont débattues.

Dans tous les pays nouvellement indépendants d'Afrique, le but avoué de redresser les inégalités raciales en plaçant des Africains aux postes de commande autrefois occupés par des non-Africains a pris une importance extrême. Le premier président du Kenya, Jomo Kenyatta, s'est expliqué très clairement à ce sujet. Le Kenya et d'autres pays d'Afrique de l'Est ont ouvertement utilisé le pouvoir de l'Etat et on volontairement formé ses institutions en vue d'atteindre cet objectif.

Dotation en ressources.

L'Afrique a été dotée de nombreuses ressources naturelles. Les minéraux se trouvent en grande quantité dans de nombreux endroits d'Afrique de l'Est: le cuivre en Zambie, les diamants au Botswana, le pétrole au Soudan, le chrome au Zimbabwe, sont quelques-uns des exemples principaux. Les exportations agricoles sont courantes; cacao, café, thé, tabac, pyrèthre, coton, huile de palme, sisal et arachides sont des cultures qui ont une grande importance dans une ou plusieurs économies nationales. Les ressources naturelles extraites par des étrangers, une terre de haute qualité cultivée par des colons blancs et un petit commerce dominé par des non-Africains ont caractérisé l'Afrique de l'Est pendant la première moitié du siècle.

La transition vers des économies de type occidental, "modernisantes" est un phénomène du vingtième siècle. La valorisation des ressources humaines est récente. L'Afrique de l'Est était encore en cours d'exploration, et de grandes régions étaient inconnues en Europe, à peu près au moment où le premier Indien a été appelé à l' "Indian Civil Service". Les explorateurs qui sont arrivés en Afrique à la fin du siècle dernier sont venus pour explorer et exploiter et l'idée d'éduquer les Africains a été abandonnée aux missionnaires du début du vingtième siècle. Cent ans après la Commission Macauley sur l'instruction publique en Inde, l'éducation en Afrique de l'Est approchait du même point. "Gordon College", (l'actuelle université de Khartoum) a été fondée au Soudan vers 1920 et "Makerere College" en 1922; mais il s'agit là d'exceptions. L'Université de Nairobi a accordé son premier diplôme en 1964. Le système éducatif a commencé à se développer 75 à 100 ans plus tard qu'en Asie.

Les parents des dirigeants actuels d'Afrique de l'Est se rappellent les jours des premiers colons, l'arrivée du chemin de fer et les systèmes traditionnels. Les dirigeants d'aujourd'hui sont la première génération d'universitaires. Il est clair que nulle part ailleurs dans le monde une société a changé aussi rapidement ou un peuple s'est modernisé aussi vite. L'étendue du progrès accompli déguise ce fait, mais c'est une réalité dont il faut se souvenir lorsqu'on s'efforce de comprendre et d'imaginer comment l'Afrique de l'Est va résoudre ses problèmes actuels de politique économique.

Aujourd'hui, les ressources financières sont comparativement plus grandes que les ressources humaines, malgré des pénuries croissantes de devises. Les revenus des ressources naturelles et des exportations agricoles ont fourni à l'Afrique de l'Est un tampon en cas de crise que de nombreux pays d'Asie n'ont pas. L'aide extérieure a abondé; le Kenya et le Zimbabwe ont été des pays favorisés à cet égard. A la fin de la décennie 70, la Tanzanie était le pays qui recevait le plus d'aide par habitant de tout le continent. Le Soudan a reçu une aide considérable du Moyen Orient. Pour la plupart des nations de la région, les ressources humaines constituent une contrainte: les compétences exigées pour l'exécution des politiques font plus défaut que les crédits budgétaires.

Diversité géographique et humaine.

Il existe probablement plus de diversité géographique et humaine sur de courtes distances en Afrique de l'Est qu'en Asie ou dans d'autres régions du globe. La tribu y a constitué un aspect primordial de l'organisation sociale; de nombreux groupes ethniques peuplent la région. Au point de vue géographique, le continent varie énormément, de terres désertiques à quelques-unes des terres agricoles les plus riches du monde. Les grandes variations de climat, de pluviosité, de sols et de végétation dans un rayon relativement réduit, qui sont typiques d'un pays comme le Kenya, ne sont pas courantes en Asie.

Alors que certaines terres africaines sont hautement productives et

disposent de précipitations prévisibles et d'une forte densité de population, des régions contiguës sont souvent exactement à l'opposé: elles peuvent avoir, par exemple, des sols pauvres, des précipitations minimales et imprévisibles, et servir seulement à une population clairsemée. Ce phénomène explique en partie la sécheresse périodique et les problèmes alimentaires de l'Afrique. Ses habitants se sont bien adaptés à leur environnement, mais cette diversité complique l'édification de la nation. La plupart des pays d'Afrique de l'Est sont des créations des gouvernements coloniaux récents. Leurs frontières sont généralement acceptées par les gouvernements actuels, mais elles englobent des peuples appartenant à des ethnies dont les loyautés et les antécédents diffèrent grandement. Le résultat est que l'intégration nationale et la stabilité politique ont été les objectifs les plus importants de la plupart des nations. Si un pays ne peut pas fonctionner comme un véritable Etat, il devient inutile de penser à une politique alimentaire nationale. Les changements rapides et imprévisibles de dirigeants dans de nombreux pays mettent en évidence la nature critique des préoccupations politiques et expliquent pourquoi les politiques économiques nationales leur ont été subordonnées.

Les ressources naturelles ont produit une abondance de nourriture et ont fait de l'agriculture un secteur dont les nécessités pourraient facilement obéir aux buts plus amples de la politique nationale. C'est pourquoi de nombreuses institutions consacrées à l'agriculture ont été organisées en vue de servir des buts politiques importants et très différents. Ce n'est que tout récemment, avec une croissance démographique rapide, que la question de l'offre suffisante de denrées alimentaires a été posée. A mesure que l'alimentation deviendra un sujet de préoccupation pour les gouvernements, certaines institutions du secteur agricole devront sans doute être remodelées, réorientées et remplacées.

Ces facteurs historiques et cet environnement ont donné forme aux systèmes alimentaires des nations africaines. Il est nécessaire d'en avoir conscience pour comprendre la gestion de la politique alimentaire, car cette politique n'est pas unique; elle ne constitue pas non plus le principal objectif de nombreux pays, bien que dans un certain nombre elle puisse le devenir sous peu. Il est donc important de reconnaître les autres buts auxquels la gestion du système alimentaire a pu être subordonnée. L'approvisionnement alimentaire prendra-t-il le pas sur ces autres buts à l'avenir? Cette question sous-tend une grande partie de la discussion qui suit.

LA PRISE DE DECISION ET LA GESTION DE L'AIDE ET DE LA POLITIQUE ALIMENTAIRES

Après avoir exploré l'héritage historique qui influence le choix du gouvernement et les objectifs nationaux, il est possible de se consacrer au thème particulier de la gestion de la politique alimentaire qui est le sujet principal de ce chapitre.

Le processus de la prise de décision.

Le processus de prise de décision à l'échelon national détermine la politique alimentaire des pays d'Afrique: les décisions sont généralement prises par les gouvernements, à l'échelon central, dans presque tous les pays africains et bien d'autres aussi; elles concernent les priorités de production, la distribution des ressources, les politiques qui seront adoptées pour définir l'impact nutritionnel par groupes de revenu, les récoltes et les facteurs de production, le fait de savoir si les denrées alimentaires sont importées commercialement ou grâce à une aide. A ce niveau, elles sont fortement influencées par des priorités politiques nationales, ce qui n'est pas unique en Afrique. Dans l'introduction d'un livre consacré à sept études de pays, de l'Amérique latine à l'Asie, sur l'investissement politique en produits alimentaires, Griffin (1979) commente:

"Il doit être clair. . . que dans le domaine alimentaire, les gouvernements n'ont pas du tout hésité à intervenir sur les marchés. Les taxes, les subventions, les contingents et le rationnement à la suite de dispositions administratives prolifèrent de tous côtés. La plupart des prix importants pour le secteur alimentaire sont des prix politiques, et non des prix déterminés exclusivement par des forces économiques (p.X)."

Peut-être la nature et les priorités de la prise de décision peuvent être illustrées par l'expérience d'un conseiller étranger imaginaire dans un pays d'Afrique de l'Est:

Au début de sa mission, il assista à une réunion du Ministère des finances et du développement pour discuter des derniers détails d'un grand projet régional de développement rural qui devait être financé par un des plus importants organismes donateurs du pays. Il prit des notes soigneusement et sa perplexité ne fit qu'augmenter au fil des heures. La réunion commença par des questions secondaires: combien de véhicules et de quel type fallait-il importer? Quelle catégorie de fonctionnaires et de quel échelon fallait-il assigner au projet? La discussion se poursuivit par un compte rendu des exigences: quel bureau devrait prendre certaines décisions et où se plaçait la division des responsabilités entre les ministères. Le conseiller se sentait mal à l'aise: le temps passait; quand la réunion allait-elle en arriver aux questions importantes: comment seront allouées les ressources financières limitées? Quel sera le rendement du projet? Comment se compare-t-il au point de vue économique avec d'autres projets? Quelle est la répartition des bénéfices prévue? Comment seront coordonnés les différents programmes sectoriels? Quel est le concept sous-jacent de changement et de développement? Et pourtant on ne s'occupait pas de ces questions. La réunion se poursuivait. Qui présiderait le comité de coordination interministériel? Qui y siègerait? Un officier de quel niveau? Combien de fois se réunirait-il? Devrait-il y avoir une commission interministérielle de travail? Devrait-il y avoir un directeur spécial du projet ou alors le fonctionnaire agricole régional ou celui du district devrait-il en être chargé? De combien d'assistance technique étrangère y avait-il besoin? Le donateur avait inscrit au budget dix techniciens. Quelqu'un fit remarquer que le nombre des conseillers allait dépasser celui du personnel du projet. Le nombre fut ramené à cinq et le conseiller fut étonné de constater qu'on ne parlait pas des fonctions particulières de ces techniciens. La réunion fut ajournée peu après.

Il est facile de s'imaginer le conseiller passant en revue la réunion: Aucune des questions "correctes" n'y a été débattue, suivant les théories des allocations de ressources et les techniques de prise de décision qui l'ont formé. Personne n'a posé de questions au sujet des revenus marginaux, des options d'investissements ou des compensations; personne ne s'est inquiété de savoir si le projet répond aux priorités du développement national. Au contraire, les questions ont été du genre: qu'a eu cette région l'année dernière? Ont-ils vraiment besoin de trois jeeps? Qui va diriger le programme? Qui va établir le budget? Toutes ces questions semblent mineures par rapport à ce qu'enseignent les cours de micro-économie ou de théorie de la décision. Mais, tôt ou tard, le conseiller doit modifier son idée de ce qui est crucial pour le projet. A mesure qu'il le fait, la réalité cachée derrière les discussions s'éclaircit: c'est un ensemble de conditions, de personnalités et de circonstances cruciales dans l'environnement particulier qui affecte le résultat des programmes gouvernementaux. Par la suite le processus de la prise de décision deviendra compréhensible et rationnel.

Comme doit le penser ce conseiller hypothétique, la formation et la plupart des documents sur la prise de décision relative aux projets et à la distribution des ressources suggèrent que les décisions devraient s'attacher à l'analyse des coûts et des rendements, à une évaluation des bénéfices potentiels, à des comparaisons de rendement entre projets rivaux et aux compensations. Les objectifs de ce processus de décision sont généralement énoncés dans un plan de développement qui met en relief des buts comme la croissance, l'équité et l'emploi. En Afrique de l'Est (comme dans le reste du monde en développement ou industriel) les décisions concernent souvent des questions très différentes. La discussion de la prise de décision qui suit est divisée en trois parties pour plus de clarté: processus, contraintes et objectifs. Elles sont bien entendu réunies au cours de la véritable prise de décision.

Le processus

Au cours de la dernière décennie, les participants à la prise de décision se sont rapidement multipliés. Les systèmes politiques dans les pays d'Afrique de l'Est se sont affermis; des intérêts spécifiques sont apparus et de nouveaux mécanismes pour articuler ces intérêts entre eux ont été trouvés. La décision est donc de moins en moins un exercice technocratique, elle est fondée de plus en plus sur les interrelations de multiples forces bureaucratiques et politiques. Presque chaque pays africain possède un Parlement qui joue un rôle de premier plan dans la conduite des affaires publiques et, par conséquent, ses membres, aussi bien que ceux du Cabinet, doivent prendre part aux débats importants qui concernent les questions d'alimentation.

De plus, les donateurs jouent souvent un rôle considérable dans la prise de décision relative à la politique alimentaire, étant donné leur large participation aux programmes agricoles. Ils se sont multipliés également: un calcul récent sur les organisations autorisées à travailler dans les pays

en développement a relevé 33 organismes d'aide bilatérale, 60 institutions ou fonds de développement multinationaux et, aux Etats-Unis seulement, un total de 366 organismes privés. En outre, le Fonds monétaire international intervient plus souvent dans la prise de décision concernant les politiques économiques, surtout à mesure que la gestion des devises devient plus importante.

Par conséquent, il existe maintenant de nombreux intérêts en concurrence dans ce processus. Les décideurs doivent en tenir compte et s'efforcer de les équilibrer; ils doivent également entreprendre une analyse technique du développement lorsqu'ils arrivent à une décision. Le processus s'en trouve amplifié et le fait d'obtenir un accord au sujet d'un programme devient parfois plus important que les conséquences de cette décision. Dans de nombreux pays d'Afrique de l'Est, un système spécifique pour donner et recevoir l'aide a été mis sur pied. Les donateurs étant nombreux et la plupart des pays moins avancés désireux d'utiliser leur assistance au maximum, surtout à une époque où les devises se font rares, ce système tend à devenir sa propre raison d'être, ce qui dénature les priorités de développement. Dans la plupart des gouvernements, des institutions sont chargées de traiter avec les donateurs et de faciliter le fonctionnement du système. Il s'agit quelquefois d'organismes de planification, d'autres fois de sections des affaires extérieures d'un Ministère des finances ou d'un Ministère des affaires étrangères. Quoi qu'il en soit, il leur appartient de faciliter les mécanismes de l'aide et de fournir aux donateurs les informations et les projets qui en augmenteront le flux. Par conséquent, l'objectif de ces institutions est de faire face à la demande des donateurs et de simplifier l'arrivée de l'aide. Les pays receveurs peuvent donc très facilement promettre aux donateurs ce qu'ils savent que ceux-ci désirent et les donateurs peuvent se contenter aussi aisément de ces assurances, même s'ils pensent qu'elles ont sans doute peu de chances de devenir une réalité.

La plupart des institutions donatrices ont officialisé leurs procédures au point qu'elles ont des budgets annuels pour chaque pays où fonctionnent leurs programmes. Le bureau du donateur dans chaque pays doit s'assurer que ces fonds sont dépensés. Les donateurs exigent souvent que les projets qu'ils financent aient une identité et une visibilité marquées. Ils s'attendent aussi à superviser les progrès réalisés et à recommander les modifications nécessaires à la réalisation de leurs objectifs. Les pays moins avancés acceptent souvent d'adapter leurs propres programmes de développement aux exigences des donateurs. Ainsi, pour les receveurs comme pour les donateurs, le processus de donner et de recevoir devient extrêmement important.

Un récent projet de développement sectoriel d'un pays d'Afrique de l'Est, relatif à la transformation accélérée de populations semi-nomades en agriculteurs sédentaires occupant des terres précaires au point de vue écologique, fournit un exemple de la manière dont les donateurs peuvent influencer le développement d'un pays: les terres devaient être labourées au tracteur au début du projet, puis les familles allaient arriver et travail-

ler ces sols. Le projet avait été envisagé par le gouvernement pendant de nombreuses années, mais les difficultés qu'il présentait l'avaient toujours fait remettre. Un organisme donateur, cependant, qui disposait de fonds inutilisés à la fin de son exercice budgétaire, découvrit ce projet et vit qu'il répondait à certains de ses propres critères de mise en valeur rurale; il encouragea donc le gouvernement à lui soumettre le projet avant la fin de son exercice. Les besoins immédiats du pays en devises et la nécessité de tirer parti des fonds disponibles des donateurs pesèrent plus que les réserves légitimes émises à son sujet et le projet fut lancé malgré de sérieuses appréhensions de la part de nombreux fonctionnaires du gouvernement. C'est ainsi que les exigences des donateurs et les besoins en aide extérieure peuvent altérer les priorités nationales.

La capacité de planification dépasse la capacité d'exécution des projets. Chaque pays d'Afrique de l'Est a un bureau de planification et beaucoup d'entre eux sont devenus extrêmement compétents. Cependant, de nombreux rapports de ces bureaux et les études menées sur des projets spécifiques permettent de penser que la capacité de planifier au niveau macro-économique (concevoir des projets et leur distribuer des ressources) dépasse de loin la capacité du pays d'exécuter ces programmes et projets en vue d'atteindre leurs objectifs déclarés.

Dans une grande partie de l'Afrique, les projets déterminent l'accès au développement. Étant donné la méfiance qui règne à l'égard des systèmes de prix et de marché libre et les vastes activités des organismes donateurs dans les pays d'Afrique, les projets ont tendance à représenter la pierre angulaire des programmes de développement. La planification des projets est fréquemment entreprise dans le but principal d'obtenir que les donateurs engagent leurs fonds; il n'existe pas forcément une évaluation réaliste des capacités d'exécution, mais les donateurs participent volontiers à ce système, comme il sera montré plus loin. De toutes manières, la planification et l'analyse de projets sont devenues des techniques très développées et les nouveaux projets ont proliféré pour répondre aux objectifs de donateurs variés. Il convient d'accorder autant d'attention à la formation du personnel destiné à gérer les projets qu'à faire mieux comprendre les éléments qui interviennent dans l'exécution réussie de ces projets.

Les contraintes.

Dans les projets de développement, plusieurs contraintes limitent la liberté de choix des décideurs en matière de politique alimentaire. Naturellement, leurs buts, déclarés ou non, (et envisagés plus loin) influencent les résultats et restreignent la gamme des décisions. En outre, deux autres facteurs méritent qu'on s'y arrête: les politiques et les projets doivent constamment tenir compte du fait que les ressources humaines peuvent gêner le processus de la prise de décision dans une plus grande mesure que les ressources financières, ce qui explique en partie que ce processus se concentre sur les postes, le personnel et les responsabilités d'organisation. Compte tenu des limitations de personnel, la réussite ou l'échec d'une activité peut dépendre de ses administrateurs. Il est quel-

quelquefois moins important d'organiser logiquement l'activité que de la tailler aux mesures des compétences administratives disponibles. De même, l'adoption de politiques et la sélection de projets qui économisent cette ressource extrêmement rare peuvent avoir une influence prépondérante sur la décision d'entreprendre une activité.

Une deuxième contrainte à la liberté de choix est l'idéologie, ce n'est pas une contrainte universelle, mais elle peut être importante. En Tanzanie, où règne une idéologie fermement implantée, il est crucial de choisir des activités de développement qui s'y adaptent; peu d'autres nations dans la région ont énoncé aussi clairement leur doctrine. Toutefois, des opinions enracinées peuvent entraver la prise de décision: par exemple la volonté d'arriver à l'autosuffisance alimentaire ou l'attachement à des concepts spécifiques de modernisation, comme la mécanisation. Une autre restriction, particulièrement importante pour la politique alimentaire, est la méfiance ressentie à l'égard des marchés privés. Ainsi que Lele (1975) le fait remarquer dans son étude sur le développement rural en Afrique, il existe "une conviction très répandue que les canaux commerciaux traditionnels sont inefficaces, anti-sociaux en général et qu'ils exploitent la population" (p. 101).

Bien que l'aide extérieure ne soit pas spécifiquement une contrainte, son importance doit être réaffirmée. Les activités arrivant au stade de la prise de décision et de l'élaboration du budget soulèvent beaucoup moins de questions lorsqu'elles sont assurées par le financement d'un organisme donateur que lorsqu'elles doivent être financées sur des ressources intérieures.

Les objectifs.

Souvent un projet ou un programme a des buts réels, mais informels, qui diffèrent substantiellement de ses objectifs déclarés. Une révision rapide de ces buts peut rappeler utilement qu'il est nécessaire de considérer avec attention les objectifs réels d'un pays. Pour des raisons historiques déjà mentionnées, l'*africanisation* est un objectif important. L'exclusion systématique des Africains des postes-clés de leur propre société, avant l'indépendance, a fait de cette africanisation un but ardemment poursuivi, bien que rarement exprimé, dans de nombreux pays.

Pour beaucoup d'Etats, l'*intégration nationale* est une priorité absolue. Un équilibre entre les différents groupes qui les constituent, ainsi qu'une répartition effective des avantages et des responsabilités du gouvernement, prennent une grande importance. L'équilibre entre régions et groupes ethniques est fondamental et doit parfois avoir le pas sur les critères de rendement. Ainsi, dans de nombreux pays, il doit exister suffisamment de postes ministériels, ou de postes administratifs dans des organismes de commercialisation, pour que chaque groupe principal puisse y être représenté. Ce problème a parfois un côté pervers: dans les cas où l'équilibre n'est pas maintenu, et où les critères de rendement supplantent les critères retenus, les dirigeants peuvent être accusés de préjugés

ethniques lorsque les décisions prises semblent écarter ou léser le représentant d'un groupe particulier.

En dehors des considérations de personnel, il faut rechercher une répartition équitable des autres ressources, dans une optique macro-économique; ainsi, l'équilibre entre les groupes et les régions prend de l'importance. Les décideurs doivent s'assurer que certaines d'entre elles ne sont pas négligées ou régulièrement contournées lorsque l'aide est distribuée.

Le désir de *contrôler* les activités de développement qu'ils financent est presque universel à la fois chez les gouvernements centraux et chez les donateurs; se jugeant responsables, ils répugnent à prendre des risques. Les types d'organisation centralisés, les techniques connues et les systèmes qui permettent une supervision et un contrôle sont presque toujours préférés.

Le désir *d'utiliser au maximum les fonds des donateurs* a déjà été mentionné, de même que *l'idéologie*, qui peut être à la fois une contrainte et un but. Enfin, bien que les buts informels aient été mentionnés parce qu'il est facile de les négliger, il est important de noter que ces pays ont pris cependant de réels engagements envers les *buts de développement* déclarés et ceux-ci ont toujours une importance cruciale dans toute prise de décision. Ils ne sont pourtant pas exclusifs et, au cours du processus de la prise de décision, ils doivent faire la concurrence aux buts informels et tout aussi importants de tous les gouvernements.

Pour comprendre ce processus dans les pays moins avancés, il est indispensable de le connaître lui-même, ainsi que ses contraintes et ses nombreux objectifs. Ces phénomènes sont très différents des techniques, telles que l'analyse coût-efficacité, que l'on prend souvent pour le fondement de la décision; les techniques supposent que le capital est réduit et elles sont conçues pour distribuer les ressources entre des investissements rivaux dans un but d'efficacité maximale. Plus récemment, en réponse aux priorités de développement des années 70, telles que la pauvreté, le chômage ou la pénurie de devises, des techniques ont été mises au point pour évaluer les systèmes d'analyse de projets affectés à des buts différents. Ces techniques sont devenues un système hautement complexe, fréquemment sollicité par les donateurs pour justifier leur investissement dans un projet particulier, mais elles sont rarement un facteur important de la prise de décision réelle; elles sont employées pour justifier les décisions prises à partir d'autres critères.

La structure et l'organisation de la gestion étatique.

Les institutions gouvernementales ou quasi-gouvernementales qui administrent les composantes de la politique alimentaire en Afrique n'ont pas été créées pour appliquer une politique alimentaire systématique. En général, elles sont apparues à la suite de pressions et de problèmes propres à la période où elles ont été instituées. La pénurie alimentaire est un problème relativement récent en Afrique qui peut être illustré par

l'expérience vécue du chef de bureau d'une institution donatrice, arrivé depuis peu dans un pays d'Afrique de l'Est vers le milieu des années 70:

Une des premières visites du donateur fut pour le Ministère de l'agriculture. Ayant remarqué que le journal du matin avait déclaré que jusqu'alors l'année en cours avait été la plus sèche de toutes les années depuis que le pays avait commencé à rassembler ces statistiques, et ayant récemment pris part au programme de lutte contre la sécheresse en Ethiopie, le donateur demanda si le Ministère avait pris des dispositions pour surveiller les disponibilités alimentaires. La calme réponse du ministre fut: "non, cela relève du Cabinet du premier ministre". Le donateur poursuivit en demandant quelles institutions s'occupaient de ce qui est maintenant appelé la politique alimentaire. Le ministre commença son énumération: outre le Ministère de l'agriculture, responsable de la production vivrière, et le Cabinet du premier ministre, il existait un Ministère de la production animale; il existait aussi des organismes parapublics séparés pour le maïs, le blé, les produits laitiers et les bovins, ainsi que trois autres qui s'occupaient de produits alimentaires moins importants. Le donateur demanda: "Que se passerait-il si des importations de secours, d'aide alimentaire ou commerciales étaient nécessaires?" "Dans le cas où il faudrait importer une céréale vivrière, répondit le ministre, les démarches nécessaires devraient être coordonnées entre le Ministère de l'agriculture, le Cabinet du premier ministre, le Ministère de la planification économique et le Ministère des finances. Les renseignements indiquant la nécessité d'importer des denrées alimentaires devraient venir soit du Bureau national de statistique soit des fonctionnaires de district locaux."

Aujourd'hui, cinq ans plus tard, le même pays a subi des disettes; pour y faire face, elle a mis au point une politique alimentaire nationale et officielle qui projette la production et les besoins jusqu'en 1990. Cette politique propose un large gamme de programmes pour accroître la production au moyen d'une recherche agricole accélérée, d'une offre et d'une distribution améliorée des facteurs de production et d'une meilleure vulgarisation. Les nécessités d'importations vivrières sont estimées et les priorités établies. Cependant la structure complexe de la prise de décision et de l'administration de la politique alimentaire est virtuellement la même que celle qui a été décrite précédemment. A aucun moment les lois du marché n'ont joué un rôle important; aussi, bien qu'une politique ait été élaborée, les pouvoirs et les responsabilités de sa gestion n'ont pas été rationalisés.

Ce cas traduit d'une façon générale la situation de nombreuses nations africaines et il est indispensable de comprendre la manière dont ces structures complexes ont été créées, les mécanismes qui prolongent leur existence, et la mesure dans laquelle il existe une documentation permettant de comprendre leur fonctionnement. Tant que cela ne sera pas acquis, on ne peut être sûr que les politiques alimentaires seront vraiment implantées ni prescrire des méthodes visant à renforcer la capacité de mise en application.

L'imprécision des responsabilités de gestion dans le secteur de la politique alimentaire a plusieurs causes. De nombreux organismes de commercialisation ont été créés à l'époque coloniale pour stabiliser les

prix et minimiser les variations de la production vivrière. Le contrôle était aussi un objectif important des gouvernements coloniaux et ces organismes parapublics permettaient de l'exercer. L'optimisation de la production n'était pas toujours un but, mais la stabilité et le contrôle comptaient presque toujours parmi les objectifs.

Les gouvernements ont hérité de ces institutions au moment de leur indépendance et ont rapidement découvert qu'elles servent les intentions de gouvernements indépendants.³ Elles permettent d'atteindre de nombreux objectifs qui continuent à avoir de l'importance pour la prise de décision; quelques-uns d'entre eux ont été énumérés dans la section précédente. Ces objectifs ont abouti à la formation d'organisations para-étatiques supplémentaires qui se consacrent aux différentes activités de l'agriculture et disposent d'offices de commercialisation à la fois pour les cultures vivrières et pour les cultures d'exportation. De plus, certaines de ces institutions ont même été créées pour promouvoir la production de cultures spécifiques, pour entreprendre de la recherche agricole, pour fournir des services de vulgarisation et pour assumer pratiquement toutes les fonctions de l'agriculture.

Ce ne sont pas des principes de gestion rationnelle et efficace qui ont conduit à l'utilisation généralisée d'organismes parapublics. Ceux-ci ont permis d'atteindre les buts de l'africanisation, de l'équilibre régional dans l'intérêt de l'intégration nationale, de la création d'emplois, et de la stabilité politique, en contrôlant les prix des produits alimentaires de base, en restant au point des structures spéciales d'implantation et en faisant face aux principales obligations envers les familles et les groupes familiaux élargis.

Quelques-unes de ces institutions ont été créées après l'indépendance, souvent sur les instances des donateurs. Les déceptions causées par la bureaucratie normale, le désir d'éviter ses procédures, les bas salaires, une budgétisation déficiente et des systèmes d'achats inadéquats ont conduit de nombreux donateurs à patronner l'organisme semi-autonome pouvant contourner l'inefficace bureaucratie en place. Les donateurs ont en outre apprécié le fait que de nouvelles institutions, à qui ils pourraient demander des comptes, seraient établies pour gérer des programmes soutenus par eux.

Une fois qu'elles sont créées, ces institutions ont une vie propre, elles entretiennent des relations avec des donateurs spécifiques qui les appuient et les financent, elles sont présidées par de puissants dirigeants politiques et elles deviennent des sources importantes d'emploi. Par exemple, en Zambie, ces institutions parapublics fournissent 28% du salaire de travail du pays (Halset, 1976). Au Kenya, en 1979, elles ont fourni aussi 50% des emplois du secteur public (République du Kenya, 1979). Des organisations qui disposent d'autant d'employés peuvent résister très efficacement aux suggestions demandant leur dissolution.

³Ce point, ainsi que beaucoup d'autres mentionnés dans ce chapitre, est également discuté dans Bates (1980). L'article de Bates est précieux pour tous ceux qui s'intéressent aux questions traitées dans le présent chapitre.

Outre les Ministères de l'agriculture, d'autres institutions ont émergé dans le secteur alimentaire. Comme le montre l'exemple précédent, l'alimentation est un sujet si important et ses implications politiques sont si graves que les Cabinets des présidents et des premiers ministres s'en sont souvent occupés, surtout en période de crise alimentaire. L'objectif poursuivi n'a pas été en général une rationalisation des structures de la gestion, mais la démonstration des priorités et des engagements politiques assumés en vue d'assurer un approvisionnement adéquat.

Si les responsabilités de chaque institution ne sont pas clairement visibles, ce n'est pas nécessairement un désavantage pour certains pays; dans ceux qui ont une production vivrière abondante, et où les denrées ont été suffisantes, il n'y a pas eu d'inquiétudes à leur sujet. Un secteur agricole solide a été utilisé pour servir à des objectifs politiques plus larges. Dans d'autres pays possédant d'abondantes ressources naturelles, les réserves ont été suffisantes pour acheter au besoin les denrées alimentaires à l'extérieur. Ce n'est que récemment que les disponibilités alimentaires sont devenues une préoccupation généralisée en Afrique. La plupart des systèmes de gestion de l'alimentation ont donc été mis au point pour servir des buts différents de ceux qui émergent maintenant dans la politique alimentaire.

Pour terminer cette discussion de la structure et l'organisation de la gestion de la politique alimentaire, il est important de se reporter à la documentation sur la gestion pour en évaluer la pertinence. En un mot, cette documentation n'a qu'une valeur limitée et doit être utilisée avec précaution. Quelques-unes des techniques de gestion à la mode en Occident il y a peu de temps, comme l'établissement des matrices, la budgétisation des programmes ou les analyses de système, ont été essayées et ont démontré qu'elles avaient peu de valeur dans le contexte de l'Afrique (voir, par exemple, Davey, 1967). D'une façon plus générale, on peut se poser des questions sur l'application des notions de gestion occidentale à la gestion d'une politique alimentaire. Bien que, comme on verra, la possibilité de transplanter ces concepts ait été mise en doute sérieusement et efficacement, ils fournissent la seule base dont on dispose et il faut donc construire ou adapter à partir d'eux. Des travaux supplémentaires sont nécessaires, comme l'examen de Leonard (1977) sur la valeur et l'utilité de la théorie de l'organisation pour le système de vulgarisation du Kenya ou comme l'étude de Heginbotham (1975) sur les modèles de gestion, différents et parfois contradictoires, de la bureaucratie indienne.

Mais la discussion la plus efficace sur le transfert des concepts de la gestion occidentale à l'Afrique de l'Est est un article de Jon Moris, présenté à une conférence Bellagio en 1976 (Moris, 1976). Moris va plus loin que l'auteur dans sa mise en question de la valeur de ces notions, mais son travail est précieux car il rappelle les limites sérieuses des possibilités de transfert. Il observe les normes culturelles qui soutiennent la théorie et la pratique de la gestion en Occident et les compare aux normes africaines établies pour des circonstances semblables. Il conclut que dans une série de fonctions critiques, les normes du secteur d'application modifient subs-

tantiellement les résultats du système de gestion. Il est inutile de résumer ici ses arguments, mais il serait utile à toute personne sérieusement préoccupée par l'efficacité de la gestion en Afrique de l'Est de le lire et de l'examiner soigneusement.

Bien que la documentation et les notions occidentales sur la gestion énoncent les principes de base sur lesquels sont fondés les systèmes actuels de gestion en Afrique et desquels ils se sont écartés dans une certaine mesure, on ne peut attendre d'eux qu'ils fonctionnent en Afrique comme en Europe ou en Amérique; un examen détaillé, des expérimentations et une adaptation sont indispensables et des administrateurs africains se consacrent précisément à ces recherches. La structuration de systèmes de gestion alimentaire efficaces ne se limite donc pas seulement à concevoir des systèmes "rationaux", mais à expérimenter et à découvrir ce qui servira le mieux les multiples objectifs d'une société dans un environnement donné.

Le rôle et l'action des institutions d'exécution.

Le téléphone sonna dans le bureau du premier secrétaire à l'agriculture. Au moment où il répondait, la voix à l'autre bout du fil déclara que le président voulait lui parler. Lorsque celui-ci prit l'écouteur, il dit qu'il venait d'apprendre d'un fonctionnaire de district d'une région éloignée qu'il s'y produisait des pénuries de vivres. "Est-ce vrai?", demanda-t-il, "et si oui, comment le Ministère de l'agriculture a-t-il pu faillir à ses responsabilités, et que fait-il maintenant à ce sujet?". Le secrétaire étant incapable de fournir aucun renseignement pour répondre à la question, il fut prié de se présenter au palais du gouvernement ce même après-midi, muni d'un dossier complet.

Le malheureux premier secrétaire se tourna vers son adjoint, qui se trouvait dans le bureau et se lamenta: "Quand quelque chose ne va pas, le président m'appelle pour me demander des comptes. Mais, comment puis-je savoir et que puis-je faire? Ce type d'information lui est communiqué directement ou passe par le Bureau national de statistique. L'organisme de commercialisation du blé est censé conserver des stocks d'urgence, mais visiblement ne l'a pas fait; je ne peux même pas en tirer des comptes annuels et encore moins assurer son fonctionnement efficace. Le président en nomme les administrateurs délégués et ils obéissent à ses désirs, pas aux miens. Le Ministère ne supervise pas le budget de cet organisme qui nous appelle seulement lorsqu'il est en déficit et a besoin d'aide. En outre, ce type d'organisme est tellement incompetent qu'il ne peut même pas faire son travail en temps normal, encore moins affronter des situations inhabituelles ou inattendues. S'il ne fait pas son travail, pourquoi le président ne le dissout pas? Comment peut-il attendre de moi que j'assure à tout le monde une nourriture suffisante?".

Les soucis du premier secrétaire sont très valables. Il y a lieu de se demander comment les institutions chargées d'exécuter la politique alimentaire s'acquittent de cette responsabilité. Pour plusieurs raisons, la réponse est "très mal". D'abord, des facteurs relevant de la macro-économie interdisent aux institutions d'accomplir cette tâche. Dans la plupart des Etats d'Afrique de l'Est l'agriculture est le plus grand secteur de l'économie et les termes de l'échange penchent lourdement en faveur du

secteur de transformation urbain.⁴ Même dans un pays comme la Tanzanie, où les objectifs officiels accordent la plus haute priorité au développement rural, les statistiques économiques montrent que le secteur agricole comprend 94% de la population, mais n'a reçu que 55% des investissements gouvernementaux. Lorsque le système économique de nombreux pays est de parti pris contre l'agriculture et les politiques économiques sont contraires aux intérêts des exploitants, il n'est pas raisonnable d'espérer que l'action des institutions appliquant la politique alimentaire compense ces préjugés.

Deuxièmement, la pénurie de capacité d'exécution a déjà été mentionnée. Ces institutions sont tout simplement incapables d'exécuter les tâches complexes qui leur sont imparties. De nombreux défauts-clés relèvent de fonctions simples et directes. Par exemple, le crédit n'est pas accordé avant que la campagne soit très avancée, l'engrais n'est pas disponible au moment où il est nécessaire; les fermiers ne sont pas payés jusqu'à neuf mois après que les récoltes ont été livrées à l'organisme de commercialisation. Les planificateurs qui élaborent des programmes complexes, tels les projets administrativement intégrés, méconnaissent tout simplement la capacité de leurs systèmes. Il est impossible qu'ils fonctionnent. Les efforts doivent porter sur la suppression de toutes les responsabilités administratives possibles et sur une attention exclusive à celles qui sont strictement nécessaires.

Même aux Etats-Unis, qui sont habituellement fiers de leur capacité de gestion, l'exécution est extrêmement difficile et les probabilités d'un succès tel que prévu sont très inférieures à ce que l'on pense généralement. L'étude de Pressman et Wildavsky (1979) sur le projet d'Oakland, Californie, les conduit aux conclusions suivantes:

Le fait de ne pas reconnaître que ces circonstances parfaitement ordinaires posent de sérieux obstacles à l'exécution freine la connaissance. Lorsqu'on est toujours à l'affût de circonstances inhabituelles et d'événements dramatiques, on ne peut apprécier comme il est difficile de réaliser des choses ordinaires (p. xviii).

Troisièmement, les objectifs réels sous-jacents, en vue desquels beaucoup des institutions d'exécution ont été conçues, peuvent être très différents des buts explicites de la politique alimentaire. Un grand nombre de ces institutions ont sans doute été très efficaces dans l'accomplissement des buts politiques qui sous-tendent leur création et leur conservation (et ont peut-être constitué pour l'Etat des impératifs plus importants que ceux de la politique alimentaire).

Dans ce contexte, la documentation relative aux organismes de commercialisation semble avoir peu de valeur pour aider à comprendre leur fonctionnement.⁵ Une révision de cette documentation fait ressortir

⁴Pour une discussion sur le Kenya, voir Sharpley, 1977; pour une documentation sur la Tanzanie, voir Clark, 1974 et Hill, 1973.

⁵L'auteur a une dette envers Jay Rosengard pour l'aide apportée à cette section: sa révision des données sur les organismes de commercialisation (1981) a attiré l'attention de l'auteur sur les points examinés ici.

cinq attributions principales en matière de développement chez ces organismes et plusieurs indicateurs de succès pour chacune d'entre elles. Chaque attribution est examinée ici et les indicateurs de succès sont comparés à l'expérience réelle de l'Afrique de l'Est.⁶

1. *Attribution:* Trouver des ressources budgétaires.
Indicateur de succès: Montant des fonds obtenus.

Les organismes de commercialisation ont eu remarquablement peu de succès dans cette fonction. La vaste majorité a subi des déficits substantiels (ce qui paraît beaucoup moins vrai pour ceux qui s'occupent de cultures d'exportation). Dans toute l'Afrique de l'Est, les organismes exigent soit des crédits budgétaires annuels soit des allocations leur permettant de régler les dettes.

2. *Attribution:* Stabilisation des prix.
Indicateur de succès: Stabilité des prix à la production et du revenu et stabilité des prix à la consommation pendant une période donnée.

Dans ce domaine, les organismes de commercialisation des produits agricoles ont eu quelques succès; cependant, ils n'ont pas toujours cette attribution. Les prix sont la plupart du temps établis par le gouvernement et non par eux. Les décisions concernant les prix ont parfois été prises en vue d'assurer en même temps la stabilité des prix à la production, mais la stabilité des prix à la consommation a reçu une plus haute priorité. Les gouvernements hésitent parfois à fixer les prix en fonction des intérêts du producteur ou du consommateur et obtiennent alors de mauvais résultats dans les deux cas. En général, les organismes ou les gouvernements qui établissent les prix ont probablement réussi à éviter les plus grandes variations, mais ne les ont pas réglées suffisamment pour fournir les incitations continues à la production qui constituent le but de la plupart des politiques alimentaires.

3. *Attribution:* Augmentation de l'efficacité du marché.
Indicateurs de succès: Fluctuation des prix, disponibilités alimentaires, et marges de commercialisation pendant une période donnée.

La fluctuation des prix en ce domaine n'a pas été obtenue, ni même vraiment recherchée. Comme l'a indiqué le paragraphe (2), l'établissement des prix n'est pas, en général, une attribution des organismes de commercialisation. En ce qui concerne les disponibilités alimentaires, le résultat est peu satisfaisant. Il y a peu de problèmes en période excédentaire, mais en période de disette ces organismes n'ont pas bien administré

⁶Ces attributions et indicateurs ont été créés par Rosengard pendant sa révision de la documentation. Les principaux auteurs dont ils sont tirés sont: Aldington & Smith, 1968; Giddings, 1974; Jones, 1972; Kriesberg, 1974; Kriesel, 1970; Lele, 1971; Mellor, 1970; FAO, 1962, 1966a,b; Whetham, 1972.

les approvisionnements. Dans le domaine des marges de commercialisation, ils ont obtenu des résultats décevants, comme on l'a dit au paragraphe (1). Il faut dire à leur décharge, cependant, que le nombre d'attributions additionnelles que leur confère le gouvernement, généralement à un coût financier, est une des raisons des pertes subies.

4. *Attribution:* Formulation et application de la politique agricole globale.
Indicateurs de succès: Taux d'adaptation du producteur aux techniques, accessibilité de l'information sur les marchés, efficacité de la régulation des marchés, et niveau de la recherche, la vulgarisation et la formation.

De nombreux organismes de commercialisation n'exercent pas ces fonctions. Ils achètent et vendent à des installations de transformation ou à des grossistes, mais n'encouragent pas la production. Lorsqu'ils le font par une action de commercialisation, les résultats sont décevants. Souvent ils n'achètent pas toute la production offerte en période d'excédents et ils sont lents à répondre en période de disette. Leur propre information sur le marché est parfois très insuffisante, pour ne rien dire de ce qu'ils sont capables de transmettre aux producteurs. Ils retardent souvent les paiements aux fermiers pendant un délai déraisonnable, ce qui représente une incitation négative pour les producteurs. Il est probablement plus facile de juger leur action lorsqu'on sait que dans la plupart des pays où existe un organisme de commercialisation des produits vivriers doté de pouvoirs "monopsonneurs", il existe aussi en général un marché noir qui opère en faisant un bénéfice, malgré les frais qu'entraîne l'illégalité. En résumé, il arrive souvent que les gouvernements n'accordent pas de multiples attributions aux organismes de commercialisation qu'ils patronent et celles qu'ils leur confèrent ne sont pas exercées au mieux.

5. *Attribution:* Participation aux programmes de développement national.
Indicateur de succès: Montant investi en fonds auto-produits.

A ce sujet, il a déjà été dit que les organismes de commercialisation sont des consommateurs et non des producteurs de fonds de développement. Ils ont rarement une véritable fonction de développement.

La comparaison de la documentation et des attributions officielles de ces organismes, de même que les faits présentés dans les sections précédentes, permet de penser que ces organismes sont créés et maintenus dans des buts différents de ceux qui leur sont généralement attribués. Quelques-uns de ces buts réels ont déjà été explorés. Ils ne répondent pas en général aux objectifs de la politique alimentaire qui sont: la commercialisation efficace, la stabilisation des prix, la promotion de la production et la création de revenu. Si tels sont les buts de la politique alimentaire, les offices devront être soit radicalement remaniés soit

remplacés par d'autres institutions. La documentation disponible n'apporte que fort peu d'éclaircissements sur la voie qu'il convient de suivre.

RENFORCEMENT DE LA GESTION ETATIQUE DE L'AIDE ET DE LA POLITIQUE ALIMENTAIRES

Jusqu'à présent, ce chapitre s'est efforcé de donner un aperçu des objectifs réels et des facteurs déterminant l'efficacité des institutions qui choisissent une politique alimentaire et l'appliquent dans les pays d'Afrique de l'Est. Il a été procédé ainsi parce que, de l'avis général, ces processus et ces institutions ne fonctionnent pas assez bien actuellement pour permettre aux pays qu'ils servent de faire face au problème croissant de l'approvisionnement alimentaire. Les propositions simplistes qui préconisent de les dissoudre et de les remplacer par des systèmes de marchés et de prix ne perçoivent pas les complexités de la situation. On peut avoir une vue réaliste sur la manière de renforcer la gestion de la politique alimentaire seulement lorsqu'on a compris les raisons d'être du présent système et les motifs pour lesquels il est maintenu.

Ce chapitre a mis l'accent sur le fait que les décideurs, aussi bien que les institutions qui exécutent la politique, ont de nombreux autres objectifs en dehors d'une gestion efficace de cette politique. Un grand nombre de ces objectifs sont importants pour le bien-être de la société, il faut s'en souvenir si l'on veut prescrire des moyens d'augmenter l'efficacité de la politique alimentaire. Le problème croissant de l'approvisionnement, qui devient actuellement critique dans bien des pays d'Afrique de l'Est pour la première fois, crée une situation où un changement réel est possible. A mesure que les gouvernements attribueront une priorité beaucoup plus haute que par le passé à une politique alimentaire efficace, ils chercheront sérieusement des mécanismes plus importants pour en renforcer la gestion.

Dans ce contexte, il est donc crucial d'envisager soigneusement le processus et la direction du changement. Les donateurs et les étrangers qui poussent à des modifications majeures exigeant une rupture trop brusque avec la pratique passée et les opinions présentes peuvent sérieusement retarder le processus du changement et de l'amélioration. La récente expérience de la Tanzanie en est un exemple. Le FMI y a recommandé une dévaluation importante qui constituerait le début d'une réorientation fondamentale en vue d'affronter les difficultés économiques actuelles. Les pressions exercées sur la Tanzanie pour qu'elle prenne ces mesures ont été si fortes que le président Nyerere a été obligé de récuser publiquement la dévaluation en tant qu'instrument de politique économique. Des démonstrations publiques ont eu lieu pour appuyer cette position. Ainsi, que la dévaluation soit ou non une mesure appropriée pour la Tanzanie, la question a été politisée à un point tel qu'il sera impossible de procéder à ce changement pendant un certain temps et les options de la Tanzanie s'en trouvent limitées. Ce type de confrontation, qui résulte parfois de pressions intenses exercées par les donateurs, est

improductif et doit être soigneusement évité en matière de politique alimentaire.

Alors, comment peut être facilité le changement? Quelles stratégies convient-il d'adopter pour renforcer la gestion de la politique alimentaire? Le premier pas consiste à reconnaître les difficultés de son exécution et le manque de compétences dans ce domaine en Afrique de l'Est, ce qui conduira à une consolidation des responsabilités et réduira l'intervention du secteur public aux fonctions essentielles et à l'établissement prudent des priorités. En ce domaine, les gouvernements doivent définir beaucoup plus clairement leurs priorités et doivent permettre aux donateurs de les appuyer plutôt que s'efforcer de s'accommoder aux intérêts des donateurs. Ainsi qu'un fonctionnaire kenyan expérimenté et efficace l'a dit à son personnel au cours d'une récente réunion: "Ne vous faites pas de souci pour le financement. S'il s'agit d'un programme qui nous est nécessaire, préparez-le bien et assurez-vous qu'il marchera. En 15 ans de gestion agricole, je n'ai jamais vu qu'un bon programme, bien conçu, ne puisse pas obtenir de financement." Cette attitude de la part des gouvernements africains ne conduira pas les donateurs à réduire leurs budgets par pays: il faut qu'ils soient dépensés. Simplement, ils le seront en suivant mieux qu'auparavant un ensemble soigneusement élaboré de priorités nationales.

C'est un progrès important, mais non suffisant. Il faut en outre considérer les moyens permettant de renforcer les institutions spécifiques de gestion. Premièrement, il est probablement nécessaire d'admettre qu'au cours des prochaines années les organismes de commercialisation des produits agricoles continueront à jouer un rôle dans l'exécution de la politique alimentaire. Comment alors les rendre plus efficaces? Il n'existe pas, on l'a vu, de documentation qui puisse aider en la matière. Etant donné les limites de leurs capacités, une réduction progressive de leur importance serait peut-être dans l'ordre. Au lieu de leur accorder des rôles "monopsonneurs", ils pourraient peut-être devenir acheteurs en dernier ressort. Par la suite, ils deviendraient simplement une institution de sécurité des approvisionnements, responsable de l'entretien de stocks de sécurité, de leur distribution en période de disette et de leur reconstitution à partir d'importations ou de stocks intérieurs en période excédentaire.

La plupart de ces organismes doivent être considérablement renforcés pour jouer un rôle efficace, qu'il soit important ou limité. A un certain niveau, cela revient à les aider à renforcer leurs fonctions administratives de base. La formation de leur personnel et une aide leur permettant d'améliorer leurs capacités en comptabilité, inventaires et procédures de stockage, systèmes d'information de la gestion, procédures de collecte des données ou organisation de base, sont tous deux nécessaires. Il convient d'orchestrer l'assistance avec doigté, dans ce secteur politiquement délicat, mais c'est possible. Pourtant, ces améliorations ne suffisent pas.

Une restructuration plus approfondie des relations et des objectifs est indispensable. Tant que les organismes de commercialisation ne sont pas libérés d'une grande partie des objectifs informels déjà examinés dans ce

chapitre, on ne peut s'attendre à ce qu'ils améliorent beaucoup leur rendement. Celui-ci dépendra dans une certaine mesure des mécanismes mis au point pour atteindre ces objectifs, ainsi que de l'importance attachée à la solution du problème alimentaire. Lorsque ces deux conditions seront réunies, il deviendra possible de déterminer explicitement les rôles et les objectifs de ces organismes et de créer des systèmes qui les aideront à atteindre ces buts et leur laisseront l'entière responsabilité de leur action. La viabilité financière est un critère utile pour en juger. Un système comme celui qu'a élaboré Mallon (1981) exige une gestion efficace, mais en fait attribue à une institution parapublique les coûts des responsabilités sociales qu'il assume. Lorsque le système est établi avec soin, la viabilité financière fournit le moyen de juger de l'efficacité de l'action.

L'introduction d'un tel système d'évaluation doit s'accompagner d'une restructuration des relations entre l'organisme de commercialisation et l'organisme gouvernemental qui le supervise. L'examen d'un office national des céréales en Afrique de l'Est a montré que la communication entre ces institutions et l'intervention dans les questions de gestion se font souvent dans les secteurs qui n'en ont pas besoin: cet office communiquait avec son Ministère au sujet de nombreux détails administratifs, tels que des affaires de personnel, la location d'un dépôt et le prix des sacs de jute; mais il ne fournissait que des rapports financiers généraux et le Ministère ne semblait pas savoir comment évaluer ses actions (s'il avait même considéré que l'évaluation entrerait dans ses attributions) jusqu'à ce que l'office se trouve dans de telles difficultés qu'il dut solliciter des fonds spéciaux pour éponger ses déficits. A ce moment, le ministère exigea que sa gestion financière soit minutieusement examinée, mais la gestion globale ne fut pas réellement vérifiée.

De son côté, l'office ne participait pas officiellement au processus de révision annuelle visant à fixer les prix des céréales. En outre, au milieu des discussions cherchant à expliquer pourquoi ce déficit important s'était produit, le ministère avait pris une décision administrative (sans consulter l'office ni même le prévenir à l'avance) qui avait modifié une procédure et en fait avait coûté à l'office 2% de plus sur chaque sac du produit qu'il achetait.

Ce type de relation mal définie ne permet pas une application efficace de la politique alimentaire. En théorie, il est possible de restructurer et de rationaliser les relations, mais pour que cela réussisse, une grande discipline de toutes les parties concernées est indispensable. Si la gestion publique doit être renforcée, et c'est essentiel pour résoudre les problèmes alimentaires africains, des modifications accrues devront avoir lieu dans les institutions chargées de gérer la politique alimentaire, suivant les grandes lignes suggérées ici.

Les difficultés inhérentes au système de répartition et de réception de l'aide ont été examinées précédemment. Les organismes donateurs ont un rôle à jouer, de même que les gouvernements, dans l'amélioration de la gestion de la politique alimentaire et les changements de procédures

exigés d'eux seront peut-être aussi (ou plus) difficiles à accomplir que les modifications exigées des gouvernements. La pratique que suivent les donateurs en se concentrant presque exclusivement sur des projets n'est pas la manière la plus efficace d'exécuter la politique alimentaire. Quelques projets sont nécessaires, mais ils exigent de gros moyens d'exécution et usent à cet effet de ressources indispensables. Pour d'autres tâches, la mise au point de mécanismes destinés à faciliter l'application de la politique alimentaire serait peut-être plus efficace et plus équitable. Des politiques fournissant des incitations et des éléments aux initiatives rurales dans le domaine des droits fonciers, des politiques d'utilisation ou des droits riverains, ainsi que des programmes facilitant la recherche ou encourageant les petites agro-industries, assurent peut-être plus efficacement que la plupart des projets l'approvisionnement en aliments. Les organismes donateurs, avec la coopération des pays africains (qui ont aussi préféré l'organisation de l'aide sous forme de projets) doivent utiliser les moyens dont ils disposent pour appuyer des mesures cohérentes qui facilitent la réalisation des buts de la politique alimentaire. Leurs ressources doivent soutenir des programmes de recherche et de financement ou renforcer les institutions locales. De concert avec les pays bénéficiaires, ils doivent trouver des modalités qui améliorent le processus de l'aide et mettent l'accent sur son rendement, plutôt que faciliter simplement le flux de cette aide.

Aucun des problèmes ou des caractéristiques de l'aménagement de la politique alimentaire qui viennent d'être décrits n'est particulier à l'Afrique. Les experts sur l'Asie citent le fait que de nombreux pays asiatiques ont éprouvé des difficultés semblables et affronté des questions analogues au cours des années 60. Ce sont des crises agricoles simultanées, une rapide mise au point de techniques nouvelles et la priorité accordée à la production vivrière qui ont apparemment amélioré leur situation. Peut-être la crise alimentaire que traversent actuellement les nations africaines constituera-t-elle un moment historique semblable pour l'Afrique.

REFERENCES

- Acharya, Shankar N. Perspective and problems of development in sub-Saharan Africa. *World Development*, 1981, 9, 109-116.
- Aldington, T. J. & L. D. Smith. *The marketing of rice in Kenya*. Document de discussion No74 (rev.) Nairobi: Institute for Development Studies, University College, novembre, 1968.
- Anthony, K., B. F. Johnston, W. O. James, & V. Uchendu, *Agricultural change in tropical Africa*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1979.
- Bates, Robert. *States and political intervention in markets: A case study from Africa*. Article présenté à la Conférence sur le développement économique et politique. National Science Foundation, octobre 1980.
- Clark, Edmundo. *Public investment in Tanzania, 1962 to 1973*. Thèse de doctorat non publiée. Harvard University, 1974.

- Davey, K. J. *Program budgeting in east Africa*. Nairobi: East Africa Community, 1967
- de Wilde, John C. Experiences with agricultural development in tropical Africa (Vol. I & II). Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1967.
- Food and Agriculture Organization. *The role of marketing boards for export crops in developing countries*. New York: FAO, 1962.
- Food and Agriculture Organization. *Operation and management of marketing boards in Africa*, Ibadan, Nigeria: 11-30 juillet, 1966. (a)
- Food and Agriculture Organization. *Marketing guides, No. 1: Marketing problems and improvement programs. No. 2: Agricultural marketing boards: Their establishment and operation*. Rome: FAO, 1966. (b)
- Giddings, P. J. *Marketing boards and ministers: A study of agricultural marketing boards as political and administrative instruments*. Lexington, Mass: Lexington Books, 1974.
- Goody, J. *Technology, tradition, and the state in Africa*, Londres: Oxford University Press, 1971.
- Griffin, Keith. Introduction. In Barbara Huddleston & Jon McLin (Eds.). *Political investments in food production*. Bloomington: Indiana University Press, 1979.
- Halset, Walter C. *Characteristics and problems of parastatal organizations in Zambia*, Article présenté au séminaire pour le personnel de gestion des organisations para-étatiques, Mombasa, Kenya, novembre 1976.
- Heginbotham, Stanley J. *Cultures in conflict: The four faces of Indian bureaucracy*, New York: Columbia University Press, 1975.
- Heyer, Judith, J. K. Maitha & William Senga. *Agricultural development in Kenya*, Nairobi: Oxford University Press, 1976.
- Hill, Frances, *Mobilization and participation in Tanzania*. Thèse de doctorat non publiée. Harvard University, 1973.
- International Food Policy Research Institute, *comparative study of FAO and USDA data on production, area and trade of major food staples*. Rapport-recherche, No 19 Washington, D.C., IFPRI, 1980.
- Jones, William O. *Marketing staple food crops in tropical Africa*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1972.
- Kelly, Jim. *Food aid and the emergency syndrome*. Manuscrit non publié. Harvard Center for International Affairs, juin 1981.
- Republique du Kenya, Ministry of Economic Planning and Development. *Economic survey, 1979*. Nairobi: Government Printer, 1979.
- Kriesberg, Martin. *Improving marketing systems in developing countries. An approach to identifying problems and strengthening technical assistance* Washington, D.C.: Agence pour le développement international, 1974.
- Kriesel, Herbert C. (Ed.) *Agricultural marketing in Tanzania: Background research and policy proposals*. East Lansing: Michigan State University June 1970.
- Lele, Uma J. *Food grain marketing in India: Private performance and public policy*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1971.

- Lela, Uma J. *The design of rural development: Lessons from Africa*. Baltimore Johns Hopkins University Press, 1975.
- Leonard, David K. *Reaching the peasant farmer: Organization theory and practice in Kenya*. Chicago: University of Chicago Press, 1977.
- Mair, Lucy. *Primitive government: A study of traditional political systems in eastern Africa*. Bloomington: Indiana University Press, 1979.
- Mallon, Richard *Performance evaluation and compensation of the social burdens of public enterprise in LDC's*. Development Discussion Paper No. 116. Cambridge: Harvard Institute for International Development, April 1981.
- Mellor, John W. *The agricultural marketing system and price stabilization policies*. Cornell Agricultural Economics Staff Paper No. 26, Ithaca, New York: Cornell University, December 1970.
- Moris, Jon. *The transferability of western management concepts and programs: An east African perspective*. Article présenté à la Conférence Bellagio sur la formation à la gestion publique, 1976.
- New York Times*. "A world to feed." (Series) "Demand outpaces world food supply", 16 août, 1981: "World hunger is exacting high human toll," 17 août, 1981
- Pressman, J. & Aaron Wildavsky. *Implementation* (2nd ed.). Berkeley: University of California Press, 1979.
- Rosengard, Jay. *Preliminary data for critically assessing Kenyan agricultural marketing boards*. Manuscrit non publié. Harvard Institute for International Development, June 1981.
- Sharpley, J. *Intersectoral capital flows: Evidence from Kenya*. Document de discussion No. 32. Harvard Institute for International Development, août 1977.
- Whetham, Edith H. *Agricultural marketing in Africa*. Nairobi: Oxford University Press, 1972.
- Wrigley, C. C. *Crops and wealth in Uganda*. Kampala: Oxford University Press, 1959.
- Yudelman, Montague. *Africans on the land*. Cambridge: Harvard University Press, 1964

Appendice

PARTICIPANTS AU SEMINAIRE ET OBSERVATEURS

Participants

Julia C. Bloch
Assistant Administrator
Bureau for Food for Peace and
Voluntary Assistance
Washington, D.C. 20523

Cheryl Christensen
Branch Chief, Africa/Middle East
International Economic Division/
ERS
U.S. Department of Agriculture
500 12th Street S.W.
Washington, D.C. 20250

Edward J. Clay
Institute of Development Studies
University of Sussex
Brighton, Sussex BN1 9RE
United Kingdom

Ralph Devone
Assistant Executive Director
CARE, Inc.
660 First Avenue
New York, New York 10016

Amadou Thialao Diop
Chef de la Division des Aides en
Nature et en Formation
Ministère du Plan et de la
Coopération
Dakar
République du Sénégal

Thomas Eponou
CIRES
CIRES 08 B.P. 1295
Abidjan 08
Côte d'Ivoire

Gordon W. Evans
Director
REDSO/WA - Abidjan
Department of State
Washington, D.C. 20520

Isaac Yaw Gyapong
Deputy Minister of State
Ministry of Agriculture
P.O. Box M 37
Accra, Ghana

Edward B. Hogan
USAID Consultant
6616 Midhill Place
Falls Church, Virginia 22043

Barbara Huddleston
International Food Policy Research
Institute
1776 Massachusetts Avenue N.W.
Washington, D.C. 20036

Charles P. Humphreys
World Bank
1818 H Street N.W.
Washington, D.C. 20433

Vernon C. Johnson
AFR/DR/ARD
USAID
Washington, D.C. 20523

John W. Koehring
Associate Assistant Administrator
Office of Development Resources
USAID/Africa Bureau
Washington, D.C. 20523

James S. Mathenge
Permanent Secretary
Ministry of Agriculture
P.O. Box 56737
Nairobi, Kenya

Donald G. McClelland
Bureau for Program and Policy
Coordination
USAID
Washington, D.C. 20523

Wila D. Mung'Omba
Président
Banque africaine de développement
01 B.P. 1387
Abidjan 01
Côte d'Ivoire

Samuel Nnebe-Agumadu
Directeur adjoint par intérim
Département de Planification et de
Recherche
Banque africaine de développement
01 B.P. 1387
Abidjan 01
Côte d'Ivoire

Bede N. Okigbo
Deputy Director General
International Institute of Tropical
Agriculture
Oyo Road, PMB 5320
Ibadan, Nigeria

Sebastian S'Ouari
Chef par intérim
Division d'analyse économique
Banque africaine de développement
01 B.P. 1387
Abidjan 01
Côte d'Ivoire

Mary Alice Price
Agricultural Development Council
1290 Avenue of the Americas
New York, New York 10104

William G. Rhoads
Chief, Planning Analysis &
Evaluation Division
Bureau for Food for Peace and
Voluntary Assistance
USAID
Washington, D.C. 20523

Francis S. Ruddy
Assistant Administrator for Africa
Bureau for Africa
USAID
Washington, D.C. 20523

Abdolaye Sawadogo
01 B.P. 2553
Abidjan 01
Côte d'Ivoire

Adewale Sangowawa
Chef, Département du
développement agricole et rural
Banque africaine de développement
Abidjan 01
Côte d'Ivoire

G. Edward Schuh
Head, Department of Agriculture
and Applied Economics
University of Minnesota
231 Classroom Office Bldg.
1994 Buford Avenue
St. Paul, Minnesota 55108

Theodore M. Smith
President
Agricultural Development Council
1290 Avenue of the Americas
New York, New York 10104

Dunstan S. C. Spencer
Director, Development Department
West African Rice Development
Association
P.O. Box 1019
Monrovia, Liberia

John W. Thomas
Harvard Institute for International
Development
1737 Cambridge Street
Cambridge, Massachusetts 02138

A. M. Weisblat
Agricultural Development Council
1290 Avenue of the Americas
New York, New York 10104

Observateurs

Robert Browne
U.S. Executive Director
African Development Fund
01 B.P. 1387
Abidjan 01
Côte d'Ivoire

Mellen Duffy
Nutrition Officer
REDSO/WA Abidjan
Department of State
Washington, D.C. 20520

Sam La Foy
Regional Food for Peace Officer
REDSO/WA Abidjan
Abidjan
Côte d'Ivoire

Tridib Mukherjee
Regional Agricultural Economist
REDSO/WA Abidjan
Department of State
Washington, D.C. 20520

Kouandi Nicolas
Agronomy Engineer
Secrétariat d'Etat à l'Agriculture
04 B.P. 856
Abidjan 04
Côte d'Ivoire

Aminata Traori
Directrice des Etudes et
Programmes
Ministère de la Condition Féminine
B.P. V 800 Abidjan
Côte d'Ivoire

Le Conseil pour le développement agricole a été fondé en 1953 par John D. Rockefeller 3rd sous le nom "Conseil pour les affaires économiques et culturelles". Organisation privée, sans but lucratif et exonérée d'impôts, le Conseil a été constitué selon les lois de l'Etat de New York.

En 1963, le nom du Conseil a été modifié, mais ses buts sont restés tels qu'ils figurent dans son acte constitutif, c'est-à-dire, d'une façon générale, "charitables, scientifiques, éducationnels et ils ont pour objectif d'encourager et de soutenir les activités économiques importantes pour le bien-être de l'humanité, et toutes celles qui s'y rattachent".