

Entre libéralisation et ajustement structurel : la sécurité alimentaire dans un étai

Georges Courade

Que chacun puisse se nourrir de manière satisfaisante, sans changer de style alimentaire et sans mettre en péril les potentialités futures de la production agricole, reste un problème non résolu en 1996. Faut-il incriminer seulement un déséquilibre physique mondial entre offre et demande de céréales, « la main invisible » du marché se chargeant de la répartition et l'aide alimentaire venant corriger les « imperfections » ? Pour la première fois, en 1995, les livraisons d'aide alimentaire ont été inférieures à l'objectif de 10 millions de tonnes fixé en 1974 par la Conférence mondiale de l'alimentation selon le Programme alimentaire mondial. Doit-on s'inquiéter de la croissance encore rapide des « bouches à nourrir » face à une dynamique productive qui semble difficile à programmer ? Ou faut-il regarder comment sociétés et économies s'organisent pour redistribuer les biens alimentaires, faire face aux imprévus et protéger les individus dans l'incapacité de se procurer une ration alimentaire acceptable ? Les trente dernières années de relative abondance alimentaire ont montré partout l'importance de l'accès économique au marché. Le concept « élargi » de sécurité alimentaire et celui de « droit » à l'alimentation sont apparus au début des années 80 (en 1983 pour le premier, en 1981 pour le second) [1]. Vont-ils être remis en cause en cette fin de siècle ?

G. Courade : Directeur de recherches ORSTOM, GP Maîtrise de la sécurité alimentaire, professeur associé à l'IEDES (université de Paris I), 58, boulevard Arago, 75013, Paris, France.

Tirés à part : G. Courade

La mondialisation accélérée des échanges n'a fait qu'aggraver les rapports de force entre les quelques grands exportateurs d'aliments, dans un environnement financier et monétaire favorisant l'instabilité des prix. Au niveau des États, on s'interroge sur la redistribution des biens alimentaires aux plus démunis et aux plus fragiles avec les politiques économiques mises en œuvre pour résoudre les problèmes de dette. Diminution du pouvoir d'achat des citoyens, suppression des subventions aux aliments de base, abandon de la politique des réserves en raison de son coût, etc. font partie des mesures liées à la mise en œuvre des Programmes d'ajustement structurel (PAS). Censés assurer le retour de la croissance à une date indéterminée, ils diminuent les capacités d'action corrective des États dans le domaine des échanges et du social. Enfin, l'aide alimentaire n'a toujours pas les effets positifs qui lui sont officiellement attribués.

Les créanciers internationaux associent depuis 1986 insécurité alimentaire et pauvreté [2]. Aussi ont-ils lancé les programmes « Dimensions sociales de l'ajustement » pour diminuer le « coût social » des nouvelles politiques, mais ces programmes ne s'en prennent pas aux raisons profondes de l'insécurité alimentaire.

Actualité renouvelée de l'insécurité alimentaire

La situation alimentaire actuelle laisse présager des lendemains difficiles : baisse des excédents céréaliers (cinquante jours de réserve), hausse rapide de la population

dans les régions les plus déficitaires et augmentation brutale des prix du blé. Si certains s'inquiètent d'une offre globale peu satisfaisante, d'autres soulignent l'extension de la sous-alimentation, un peu partout, par manque d'accès physique et économique aux ressources. Les politologues prédisent un avenir assuré aux « guerres de pauvres », puissant facteur de permanence de l'insécurité alimentaire.

L'insécurité alimentaire appréhendée comme risque

L'insécurité alimentaire est un risque qui peut être apprécié par chacun de manière divergente. De plus, son appréhension scientifique reste approximative, parce qu'agrégée, pré-définie sous des angles disciplinaires ou normatifs insatisfaisants. La définition même des seuils minimaux biologiques ou économiques pose des questions fondamentales sur l'individu de référence convenablement alimenté ou sur le pouvoir d'achat du panier de base d'un ménage dans un contexte donné.

Les communautés concernées ne mettent pas forcément en priorité absolue ce « besoin essentiel ». Aussi, face à des risques répertoriés dans la mémoire collective, elles peuvent avoir une vigilance moindre : abandon des greniers, etc. Ces « imprudences » sont attribuées à l'héritage colonial, à la gestion politique de ces communautés et à bien d'autres facteurs.

La mobilisation des potentialités alimentaires dans les zones à risque n'est jamais « scientifiquement optimale » (si cette notion a un sens autre que théorique), en raison du niveau de maîtrise du milieu, des savoirs agronomiques acquis comme des pratiques alimentaires.

Les géographes ont même parlé d'« erreurs géographiques », estimant que « les hommes n'ont pas tenu compte du

milieu naturel, ou l'ont mal connu... » [3]. La colonisation essayant de corriger ce type d'erreur, par irrigation des deltas inoccupés en Afrique, a eu les échecs que l'on connaît.

Les opinions publiques, enfin, peuvent être plus sensibles à certaines formes d'insécurité plutôt qu'à d'autres. Si les grandes famines ont mobilisé le sous-continent indien, malnutrition et sous-nutrition endémiques n'ont pas reçu la même priorité, bien que touchant encore près de 40 % de la population !

Vulnérabilité et capacité de réaction

Il n'y a plus de liens entre disponibilités alimentaires et déclenchement des famines, comme l'ont montré les cas du Bengale en 1943-1944, du Bangladesh en 1974-1975 ou de l'Éthiopie en 1984-1985 [4]. Les famines ne touchent en effet que les catégories sociales les plus défavorisées dans les échanges en temps de crise, salariés agricoles, éleveurs, etc.

Une crise climatique qui se traduit aujourd'hui par un déficit alimentaire brutal ne fait que révéler les faiblesses structurelles d'une société. Un territoire et une société donnent prise à un écart naturel brutal par leur impréparation, leur affaiblissement progressif ou des formes de domination qui réduisent leurs capacités d'absorption et de réponse. Degré de vulnérabilité et capacité de réaction sont les deux éléments interdépendants du niveau de sécurité alimentaire. Une conjoncture aggravante ou des processus accélérateurs produisent parfois le pire.

La répétition des situations de disettes mal absorbées, la faiblesse des réserves vivrières, de stabilisation des prix ou de sécurité, la rémunération relative de certaines catégories de travailleurs, le maintien d'une importante proportion de « paysans sans terre », etc. sont autant de facteurs de fragilisation des systèmes alimentaires. La responsabilité du système colonial (prélèvements fiscaux, système foncier en vigueur, régulation des prix, etc.) dans le développement des famines a été avancée avec un argumentaire cohérent en Irlande (1846-1847) comme en Inde jusqu'en 1943. En Éthiopie, les déplacements massifs de populations et la collectivisation forcée ont engendré un déficit vivrier en 1985, alors que la suppression du métayage et des fermages lors de la réforme agraire avait eu des effets positifs. La famine aurait été contenue dans ce cas, si guerre et représen-

sion n'avaient limité l'approvisionnement et la mobilité géo-professionnelle, provoquant une multiplication par trois des prix dans les zones déficitaires.

La stabilité de l'approvisionnement alimentaire et son accessibilité « physique » et économique semblent fondamentales pour assurer la sécurité alimentaire globale, si l'on considère que la plupart des personnes achètent leur nourriture quotidienne. Le choix que chacun, pauvre comme riche, exerce dans cet acte d'achat nous rappelle que manger reste tout autant un acte social que biologique [5]. La répartition des aliments à l'intérieur du groupe partageant les repas ne se fait pas obligatoirement selon les besoins, ce qui pose aussi le problème du droit alimentaire des dominés. Assurer une sécurité alimentaire optimale à ces différents niveaux suppose donc une production et un stockage adaptés et proches des lieux de consommation dans les régions les plus vulnérables. On doit raisonner ici à une échelle courte de temps et à proximité géographique des populations. Ceci permet de répondre aux fluctuations des disponibilités physiques ou aux variations de prix, et de surmonter l'insuffisance des infrastructures de transport ou des capacités d'achat. Enfin, penser la sécurité alimentaire des personnes c'est aussi se préoccuper des arbitrages sociaux et du développement des solidarités pour protéger les plus faibles et les plus défavorisés. Qui doit réaliser ces régulations au plus près des réalités ? Pas de réponse uniforme à ce type de question.

Si la pauvreté est en partie responsable de l'insécurité alimentaire, tous les ménages à faible pouvoir d'achat ne sont pas exposés au risque de la même manière. Ceux qui cumulent un statut social défavorable, une position inférieure due à la profession, à l'âge ou au sexe, et une fragilité physiologique particulière seront beaucoup plus vulnérables que d'autres. Enfin, pauvreté ne signifie pas partout absence de capital social, et la mobilisation de ce capital peut permettre de « survivre » !

Si la vulnérabilité se détermine par rapport à la sensibilité aux perturbations écologiques ou économiques du système alimentaire, ou à la flexibilité permettant d'encaisser et de récupérer, elle se lit aussi dans le niveau d'intégration dans un système collectif de mobilisation des surplus et des solidarités [6]. Au niveau socio-politique, le degré de vulnérabilité se mesure donc à la possibilité d'avoir un

échange économique équitable, à un certain contrôle de l'exercice du pouvoir et à une plasticité relative des rapports sociaux qui peut ne pas exister. Dans une agriculture capitaliste, des rapports semi-féodaux peuvent se pérenniser, fragilisant les plus faibles comme c'est le cas au Tamil Nadu (Inde). Ici, les petits exploitants acheteurs d'eau font l'expérience d'une dépendance totale, indirecte à travers les « transactions croisées » entre commerçants, détenteurs du crédit et gros exploitants, qui leur vendent l'eau dont ils ont besoin. En contrepartie des prêts réalisés, les commerçants ont engagé les vendeurs d'eau à être leurs rabatteurs pour l'achat des céréales de leurs obligés à un prix qui leur convient [7].

Plus un système de production est rustique, mieux il absorbe les caprices de la nature. Les agricultures fondées sur les variétés à haut rendement, cultivées en culture pure et continue, supposent le maintien d'un haut niveau d'artificialisation. Le prix élevé des engrais et des produits phyto-sanitaires et un crédit à taux usuraire mettent en péril un tel système. Tout ce qui vient d'être évoqué renvoie au rôle de l'État pour définir une politique agricole et alimentaire, réguler un système alimentaire complexe et assurer à chacun un minimum de droits.

Incertitudes sur les problématiques de sécurité alimentaire à venir

La « Révolution verte » a conduit à une augmentation sans précédent de la production alimentaire, sans faire reculer la faim là où elle s'est produite. Les gains de rendement obtenus, entre 1960 et 1980, grâce aux variétés de céréales (blé, maïs, riz notamment) sélectionnées par les Centres internationaux de recherche agronomique, dans les régions où le milieu était artificialisé (contrôle phytopathologique et de l'eau) grâce à des applications massives d'engrais, ont été présentés comme une réponse agro-technique à la révolution sociale « rouge » ou à une réforme agraire. Augmentant les rendements obtenus, elle devait permettre une disparition des famines et un enrichissement général, rendant acceptables les inégalités d'accès à la terre et les disparités de revenus. En Inde, entre 1973 et 1983 [8], les deux États de l'Union qui ont participé à

la *success story* ont enregistré, pendant cette décennie, une augmentation de 11 à 33 % dans le Punjab et de 11 à 44 % dans l'Haryana du nombre de personnes consommant moins de 2 250 calories.

Les progrès de productivité réalisés restent insuffisants dans les zones sèches pour les multiples aliments considérés comme non stratégiques (mils et sorghos, légumineuses et tubercules), et dans des conditions paysannes de culture (cultures associées). La réforme agraire reste un mirage au Brésil, au Zimbabwe ou en Inde. Croissance urbaine et politiques de stabilisation donnent de l'ampleur à l'insécurité alimentaire urbaine. Pour répondre à toutes les demandes, la planète semble avoir mangé son pain blanc avec la mise en valeur des meilleures terres.

La démarche unifiée souvent adoptée induit, pour plusieurs décennies, des interventions, des recherches ou des régulations qui peuvent s'avérer, avec le recul, inopérantes ou néfastes. On préconise une « Révolution doublement verte » pour la recherche agronomique (rapport Conway) et on libère les échanges en même temps. On réduit les stocks, les superficies emblavées et on met en place de minces filets sociaux de sécurité. Les optimistes [9] estiment l'équilibre possible entre offre et demande, grâce à un vigoureux effort de recherche et d'investissement sur les terres les plus productives, et prévoient une diminution des prix alimentaires en termes réels. Les pessimistes [10] observent le ralentissement de la croissance agricole et le poids de l'ensemble des facteurs limitants liés à la surexploitation des potentialités naturelles, pour mettre en avant une limitation des naissances.

Contenus et attendus des « réformes économiques » : l'exemple africain

L'endettement des années 60 et 70 a entraîné des déficits croissants des comptes extérieurs de nombreux pays, nécessitant une correction. Cette purge a vu le retour en force de la régulation par le marché, changement brutal pour une majorité de pays. Contenus et correctifs concrets de ces « réformes » seront exposés pour apprécier ensuite leurs impacts. Cependant, plus les couches sociales d'un pays sont vulnérables dans les domaines sociaux, sanitaires ou agricoles avant la mise en œuvre de l'ajustement, plus celui-ci engendrera de l'insécurité,

Summary

Between liberalisation and structural adjustment: food security in a vice

Georges Courade

Food insecurity is still distinctly with us in all shapes and sizes in the world of 1996. Both liberalisation of exchange and policies of structural adjustment, by their suddenly changing the way exchange is regulated and by minimising the State's corrective action, introduce major doubts. The forced march of international insertion and domestic structural adjustment could add a bonus to food systems able to derive the greatest profit from market institution. On the other hand, if the milieu they are applied to is fragile and/or its reactivity lessened, they could speed up a negative process. The social degradation which occurs immediately after the "stabilisation" is implemented, but rarely compensated by a sufficient revival of production. Although physical access to food has improved in many countries where shortages had occurred, the economic gap is still getting worse. The revival in the food supply comes up against poorly organised liberalisation, organisational obstacles and unchanged social relations. The vulnerability of food systems and their ability to react determine the effects of the new policies and the ability to adapt to transitional processes where, as far as food security is concerned, the worst rubs shoulders with the best. Will the "extended" concept of food security and that of the "right" to food be challenged at this turn of the century? Until today's policies take national backgrounds and the complexity of the "food fact" into account, and put considerable emphasis on minimal redistribution, one can always wonder. Can the accountants of adjustment tolerate this?

Cahiers Agricultures 1996 ; 5 : 221-7.

alors que les incertitudes subsisteront sur le retour à une croissance durable.

Pour de bonnes et de mauvaises raisons, beaucoup ont tendance à attribuer aux ajustements plus d'effets qu'ils n'en ont. Bien des réformes n'ont pas été appliquées ou ont été détournées ou amorties, et le marché concret n'a que peu à voir avec celui de la théorie.

Les nouvelles politiques doivent résorber les déficits courants des balances des paiements nés d'une détérioration durable des termes de l'échange. Elles se proposent de corriger les « orientations défectueuses » des politiques jusqu'ici suivies (distorsion de prix, subventions, protections, surévaluation du taux de change, rémunération insuffisante des producteurs, etc). Elles se traduisent par une restriction (« stabilisation ») à court terme de la demande interne (diminution du pouvoir d'achat des ménages, des entreprises et de l'administration) visant à réduire les importations, et par un accroissement de la production

exportée ou se substituant aux importations. Et, pour adapter les structures économiques en vue de relancer l'offre, elles modifient l'allocation des ressources.

Dans cet effort à double détente, c'est évidemment l'aspect « stabilisation » qui est immédiatement perceptible socialement et politiquement, alors que la création de richesses est un objectif aléatoire. Des prêts extérieurs sont nécessaires pour réaliser cette « bonne » politique économique, et le déblocage de ces fonds est conditionné par le respect d'engagements contractuels pris (« conditionnalités »).

Dans la majorité des pays africains, ces « conditionnalités » portaient dans un premier temps sur :

- l'affectation des ressources vers les secteurs productifs ;
- la recherche des équilibres macro-économiques (plafonnement des crédits, élimination du déficit budgétaire, apurement des arriérés, limitation des importations) ;

– un système de prix plus incitatif pour les producteurs (révision des systèmes de taxation, de péréquation et de subvention) ;
– des réformes institutionnelles pour rendre l'appareil d'État plus efficace.

Pour dégager un excédent commercial, les pays se sont vus contraints de pratiquer l'exportation dans les filières où ils disposent d'un avantage comparatif. Plus question de préférences commerciales ou de protection sociale [11] : il faut s'aligner sur la norme sociale de compétitivité des meilleurs.

Les petits riziculteurs d'Asie du Sud approvisionnent le marché africain à bas prix, alors que leurs rendements étaient moindres que dans les périmètres irrigués africains [12]. Le prix en francs CFA des brisures de riz thaï était pourtant, avant dévaluation, inférieur au prix du riz national au Sénégal et au Cameroun. Et les experts d'invoquer la faiblesse de la rémunération des paysans thaï, exploités par les firmes de négoce sino-thaï, les coûts élevés des facteurs de production en Afrique, les prélèvements des bureaucrates des sociétés d'intervention, celui de la transformation et de l'intermédiation et, enfin, la surévaluation du franc CFA. La dévaluation de janvier 1994 a-t-elle donné aux filières africaines une compétitivité sans aucun autre effort ?

Face à la lenteur des mesures effectivement prises et des handicaps de l'Afrique francophone, les Programmes d'ajustement structurel (PAS) des deuxième et troisième générations ont été plus draconiens dans les pays les plus rétifs à la médication, tel le Cameroun [13].

Les critiques des PAS ont suscité la mise en œuvre de programmes sociaux supposés « limiter la casse ». Ce type de programme comporte un catalogue de mesures connues. On cherche ainsi à générer des revenus dans les groupes à risque (femmes, étudiants, licenciés sans travail) par des travaux « à haute intensité de main-d'œuvre », par des actions de formation professionnelle ou sur le tas, ou par l'aide à l'auto-emploi. On y ajoute des projets classiques d'hydraulique villageoise, de fournitures médicales, etc. [14].

Les institutions financières approuvent le PAS et en suivent pas à pas la réalisation ligotant l'État dans ses choix. Destabilisé dans sa reproduction comme dans son rôle idéologique, celui-ci défend ses prérogatives régaliennes et son intermédiation juteuse contre les ingérences des créanciers. Des pouvoirs étrangers « participent désormais non seulement à la redéfinition de l'équité, mais aussi à

l'estimation des pouvoirs des groupes sociaux, à l'évaluation de la compressibilité des consommations et à la prévision des risques d'émeutes » [15].

Effets ambivalents de l'ajustement libéral sur la sécurité alimentaire

L'insertion internationale à marche forcée et l'ajustement structurel interne peuvent apporter un mieux dans des systèmes alimentaires aptes à tirer le meilleur parti de l'instauration du marché. Ils peuvent accélérer un processus négatif, si le milieu d'application est fragile ou si sa capacité de réaction est amoindrie. De toute manière, il sera difficile d'isoler de la totalité sociale ou économique ce qui revient en propre à telle ou telle mesure, si tant est qu'elle ait été appliquée comme prévue.

Une fluidité plus grande des échanges favorable à l'accès physique aux aliments

L'instauration du marché a permis, dans bien des cas, d'augmenter l'offre alimentaire, de dynamiser les échanges avec, comme revers, de réguler l'accès des consommateurs aux biens alimentaires en fonction de leurs revenus. Si les intermédiaires privés ont démontré une plus grande souplesse que les organismes d'État pour assurer, dans le temps et dans l'espace, la distribution des aliments en maints pays, l'usage des stocks régulateurs est resté nécessaire pour calmer la hausse spéculative des prix comme à Madagascar en 1986.

L'offre alimentaire peut être plus diversifiée par suite de l'abandon d'un système d'administration des prix ou de rationnement des denrées. La suppression d'organismes publics de commercialisation sous-payant les produits achetés a souvent revalorisé le circuit officiel des échanges. La lutte contre le commerce parallèle au Mozambique, à la fin des années 70, a entraîné une profonde pénurie. Les producteurs, qui n'ont eu d'autre choix que de vendre au gouvernement, se sont repliés sur l'autosubsis-

tance en abandonnant les cultures marchandes. La dévaluation, dans ce cas, a redonné aux paysans l'envie de produire pour le marché.

Le commerce parallèle a pu, quand il n'était pas réprimé, assurer un approvisionnement conséquent dans des pays ayant contingenté leurs importations alimentaires avec une production nationale insuffisante, comme ce fut la cas du Nigeria pour le riz et le blé dans les années 80. Les consommateurs peu solvables sont évidemment marginalisés par ces circuits hautement spéculatifs. L'absence de développement de marchés parallèles, comme en Tanzanie avant la libéralisation, n'a pas permis de diminuer les risques de pénurie.

Au Viêt Nam [16], l'introduction du marché en 1986 s'est traduite par une amélioration des disponibilités alimentaires. La politique du « Doi Moi », en redonnant une plus grande autonomie aux paysans, les a poussés à s'investir dans la production. Les échanges marchands ont favorisé une redistribution par trop rigide auparavant. Face aux incertitudes d'un cadre économique, politique et fiscal en cours de modification, chacun cherche ses marques en essayant de préserver les acquis.

À Cuba [17], pénuries et menace de disette en 1993 ont conduit le régime à instiller du marché dans un système économique administré de façon rigide. Les résultats, en 1995, ont été probants en termes de qualité, de volume, de diversité et de prix, permettant de s'approvisionner en dehors du marché noir et de la distribution rationnée. On n'est pourtant pas sorti de l'ère des pénuries. La levée du blocus américain est un préalable, et la transformation de « travailleurs agricoles » en agriculteurs prendra du temps.

Un redressement de la production agro-alimentaire encore à confirmer

La réduction des marges bénéficiaires ainsi que la suppression de certaines rentes de situation devaient être faites aux bénéfices des producteurs agricoles. L'élimination du « parti pris » urbain était un objectif explicite des PAS avec le retrait de l'État de la production et de la commercialisation.

En Tanzanie [18], la libéralisation entre 1986 et 1990 accrocha la production de

riz et de maïs aux conditions météorologiques. Les fortes fluctuations des quantités produites augmentèrent le niveau d'insécurité alimentaire des pauvres ruraux et urbains. Une nouvelle géographie de la production vivrière se met en place, donnant plus d'intérêt à l'agriculture urbaine et aux zones bien desservies par les transports. La libéralisation pose la question cruciale de l'existence d'un système de transport concurrentiel et adéquat pour faire vivre les marchés, tant en Afrique sub-saharienne qu'en Bolivie. La réponse à l'insécurité économique a, par ailleurs, été recherchée par une diversification des activités hors de l'agriculture, avec autant d'échecs que de succès. L'accès au foncier des femmes africaines s'est trouvé mis en cause indirectement par l'ajustement, là où la revalorisation des cultures d'exportation et les fortes densités les ont repoussées vers des terres moins fertiles. Ceci rend plus précaire une agriculture vivrière dont les femmes sont largement responsables, et qui a permis d'amortir, en partie, les effets de l'ajustement.

Les prix producteurs des produits agricoles exportés, comme le cacao ou le café en Afrique sub-saharienne, subissaient des prélèvements très élevés (de 30 à 75 % sur trente ans dans un pays comme le Cameroun) avant l'ajustement, quand la filière était contrôlée directement par l'État, de la parcelle au port d'exportation : taxe d'exportation, prélèvement de stabilisation. Dans beaucoup de cas, ces prélèvements servaient à financer la clientèle du régime. Une rémunération plus élevée des producteurs ne peut qu'encourager l'offre. Il faut noter toutefois ici que, si l'État, au Cameroun par exemple [19], a cessé tout prélèvement sur les filières d'exportation à partir de 1992, il l'a fait lors de l'effondrement des prix internationaux et de la faillite de la caisse de stabilisation. La nécessité d'assurer des rentrées fiscales suffisantes, la remontée des cours comme la facilité à recouvrer ces taxes ont amené bien vite le gouvernement à rétablir une taxe de 15 % dès 1995, si bien que les planteurs n'ont pas connu de vrais prix incitatifs. Restera toujours le problème du prix « réel » international de denrées tropicales en excédent sur un marché stagnant ou à progression lente !

On retrouve ici les politiques « antipaysannes » qui restent profondément ancrées dans les mentalités dirigeantes, ajustement ou pas. En Bolivie [20], voilà quatre siècles que le paysan est margina-

lisé malgré une réforme agraire en 1953. Les 550 000 petits producteurs d'aujourd'hui n'ont que 7 hectares contre 100 fois plus en moyenne pour les grands propriétaires. Pauvres, ils cherchent à survivre : 48 % de leurs enfants de moins de 5 ans sont dénutris. Enclavement et intermédiaires limitent leur intégration plus grande au marché, source de meilleurs revenus.

Suite à la dévaluation et au changement relatif des prix aliments locaux/aliments importés, la filière manioc au Cameroun par exemple, non exposée à la taxation et qui joue de sa capacité à offrir des produits transformés adaptés et bon marché, a pu conquérir de nouvelles parts de marché auprès de consommateurs aux revenus diminués [21]. Ce tubercule, assez pauvre nutritionnellement, devient ainsi un aliment de crise, participant à la « reconquête du marché intérieur » face aux céréales. Les filières alimentaires non étatisées peuvent ainsi retrouver une nouvelle jeunesse à la faveur de l'ajustement monétaire.

Dans le domaine agricole, ajustement rime avec suppression parfois brutale des subventions aux intrants. Ce type de mesure a des effets négatifs, mis en lumière par le père de la « Révolution verte », N. Borlaug. Fallait-il supprimer les subventions à des engrais peu consommés qui en rendaient le prix attractif [22] ? L'absence de subvention a fait doubler le prix de l'engrais au Ghana entre 1987 et 1990, rendant son emploi sans intérêt économique : 70 000 tonnes d'engrais, qui auraient pu permettre de produire 200 000 tonnes supplémentaires d'aliments pour nourrir les citadins, sont restées invendues. Les moins solvables des agriculteurs produiront sans engrais. Une application progressive de l'ajustement n'était-elle pas préférable ? La réduction de l'utilisation de l'engrais complet NPK en pays bamiléké, au Cameroun, a été drastique quand celui-ci a connu, après la dévaluation du franc CFA de janvier 1994, un quadruplement du prix. Non seulement la production agro-alimentaire stagne, mais une détérioration irréversible de la fertilité est à craindre dans cette région de culture continue.

Au Maroc, bon élève des ajusteurs, dévaluation par étapes du dirham, stabilisation rigoureuse et faible inflation ont accompagné une croissance agricole rapide, qui a contenu la hausse des prix alimentaires. Abandon progressif des restrictions aux importations, exonération

d'impôt du secteur agricole ont accompagné l'ajustement agricole entre 1984 et 1990. L'agriculture marocaine s'est substituée aux importations en diminuant de 50 % le nombre de personnes en dessous du seuil de pauvreté (33 % en 1984, 18 % en 1991). Cette expansion serait due à la hausse du salaire minimum agricole garanti qui aurait permis un gain de productivité conséquent [23]. Et ce sont les petits propriétaires qui offrent leur travail aux grandes exploitations modernes qui le valorisent au mieux. Exemple rare de réussite difficilement reproductible !

La libéralisation de la filière rizicole malgache, après la période du monopole d'État, a eu pour effet une flambée des prix en 1985-1986 (800 Fmg pour un prix officiel de 265 Fmg) [24, 25]. La filière riz est stratégique à Madagascar en raison de son importance alimentaire, sociale, économique et politique. Les prix réels ne sont retombés en dessous du prix mondial qu'après intervention du stock régulateur constitué par les importations contingentées de riz. Il semblerait que la dispersion spatiale des prix ait baissé par suite de l'instauration de la concurrence, et qu'un lissage se soit produit en période de soudure grâce à une gestion plus efficace des stocks par les marchands privés [23].

Dans les périmètres rizicoles d'agriculture contractuelle très artificialisée, la panoplie de l'ajustement a fait l'effet d'une douche froide. Les producteurs de riz du fleuve Sénégal ont ainsi mal encaissé la dévaluation en 1995. Les exploitations très fragiles étaient en crise par suite des restrictions dans l'accès au crédit [26] et des charges élevées, eu égard aux performances. Pour éviter des troubles sociaux, un prix administré a été maintenu à la consommation, augmenté de 40 % par rapport à 1993, alors que la subvention de péréquation de 70 francs CFA pour chaque kilo de riz local a disparu. Le prix du paddy au producteur n'a été augmenté que de 20 %. Mais ce sont les prix des intrants importés qui ont flambé en raison de la situation de monopole des intermédiaires. On a donc assisté à un appauvrissement des exploitants, à la non-satisfaction de la couverture en riz de leurs besoins et, pour les plus endettés, à la cession de leurs parcelles. Ici, l'ajustement a renforcé la fragilité d'un système mal en point auparavant. Sans protection, cette filière est condamnée. La Banque mondiale, toutefois, exige sa libéralisation...

Des consommateurs urbains dénoncés comme privilégiés et pénalisés malgré leur poids politique

Les « émeutes de la faim » dans les villes touchées par l'augmentation brutale du prix des denrées de base souvent importées, suite à la suppression des subventions, ont été médiatisées dans les premiers temps de l'ajustement, ce qui a rendu prudents bien des régimes. Par la suite, le réaménagement des systèmes de prix, quand il a été nécessaire, s'est réalisé avec plus de doigté, en tenant compte de la réaction possible des populations. Les prix du riz à Dakar ou à Abidjan restent donc encore, en 1996 et malgré la dévaluation, des prix « politiques » !

Pour les ajusteurs, les citoyens ont profité largement de la régulation antérieure au détriment des producteurs ruraux. L'approvisionnement des villes reste pourtant toujours une priorité, quitte à faire peser sur le monde rural pénuries alimentaires ou prix élevés. Les libéraux estiment que les importations alimentaires qui nourrissent les consommateurs urbains dépassent les capacités d'achat des pays. Il faut réserver les rares devises aux achats de matériel productif. Les systèmes de péréquation prélevant une taxe sur des importations peu coûteuses pour subventionner une production nationale aux coûts de production deux ou trois fois plus élevés n'ont plus de raison d'être. Et les subventions alimentaires ne se justifient que si elles sont ciblées sur les groupes à risque. Le ciblage des programmes reste cependant techniquement difficile et coûteux.

En 1990, 48 millions d'Égyptiens bénéficiaient d'une alimentation subventionnée et rationnée (huile, légumineuses, sucre, thé, blé et riz). Depuis 1973 [27, 28], ces subventions de denrées alimentaires souvent importées représentent environ 10 à 15 % du PIB égyptien. Les importations annuelles de céréales et de légumineuses par habitant se sont élevées à 154 kilos en 1980 contre 42 en 1960. Ce système favorise le transfert de revenu vers les citoyens, les urbains pauvres et les ruraux les plus pauvres [29]. L'ajustement de 1991 bute sur la question de leur devenir. L'investissement agricole peut-il continuer à être pénalisé par le soutien des prix au consommateur, notamment citoyen ? Faut-il favoriser

ceux qui sont en dessous de la ligne de pauvreté (84 % de la population du Caire), faut-il viser ceux qui n'ont pas le minimum calorique requis (13 % de la population urbaine, 8 % de la population rurale) ? Le PAS a entraîné une paupérisation relative des salariés du secteur public et le taux de chômage avoisine les 30 %, alors que la population augmente chaque année de 1,3 million de personnes. On comprend pourquoi cette « réforme » exigée par le Fonds monétaire international a du mal à se mettre en place !

À Antananarivo, le pouvoir d'achat du salaire minimum garanti en kilo de riz (sur le marché libre) a été divisé par 2,5 entre 1981 et 1990, et les citoyens ne consommaient que 105 kilos de riz blanc par habitant et par an en 1991 contre 150, dix ans auparavant. La baisse du pouvoir d'achat chez les citoyens entraîne des comportements contrastés. Si les plus pauvres diminuent le nombre de repas avec riz qu'ils achètent chez les détaillants au plus haut prix, et se tournent vers le manioc quand le riz est trop cher, ceux qui ont plus de ressources s'ajustent par la quantité consommée et s'approvisionnent souvent directement à la campagne. Si le marché est approvisionné avec la libéralisation, les consommateurs y ont un accès très inégal avec une diminution de la sécurité alimentaire des plus pauvres.

La paupérisation des classes moyennes en formation, l'expansion massive des petits métiers du secteur informel, la précarité des activités et des revenus ou l'extension d'une infra-société marginale ont été constatées dans les grandes villes du Cameroun à la suite de l'ajustement. La génération des jeunes et des scolarisés semble en avoir plus que d'autres supporté les conséquences sociales. Les liens de solidarité se restreignent. La baisse des revenus s'est traduite par une contraction très forte du budget alimentaire qui mobilisait un tiers des budgets des ménages, alors que le prix des aliments locaux et importés augmentait plus que l'inflation suite à la dévaluation (+ 98 % pour l'huile de palme et + 64 % pour le riz importé). Aussi, viande, poisson et riz ont été délaissés au profit de produits locaux.

À Buenos Aires entre décembre 1988 et juillet 1990 [30], des familles extrêmement pauvres ont dû affronter une période inflationniste de type latino-américain (+ 1 000 % pour le pain dans le secteur formel contre + 275 % dans

l'informel) suivie d'une période d'austérité. L'alimentation familiale consommée accuse un déficit calorique de plus de 60 % lors de la période d'hyperinflation et de 29 % lors de la stabilisation. Pour survivre, les ménages ont réduit la taille de la famille, diversifié les sources de revenus ou eu recours à la solidarité à l'intérieur du groupe familial. Face à la baisse des disponibilités alimentaires, ils ont choisi de donner aux enfants plus de calories. En période d'hyperinflation, ces familles perdent des activités rémunératrices et, quand elles en disposent, elles essaient de se faire payer en nature (pain, etc.). Elles diminuent leurs dépenses qui sont alimentaires pour 68 % du budget. Face à la réduction dramatique du bol alimentaire, des pillages animés par des femmes ont eu lieu en juin 1989.

Conclusion

La sécurité alimentaire n'est jamais un objectif explicite des nouvelles politiques qui en redéfinissent cependant les termes. Ajustement structurel et libéralisation enferment la sécurité alimentaire dans un étau difficile à desserrer : régulation des échanges par le marché et un minimum d'État. La dégradation sociale immédiate enregistrée à la suite de la mise en œuvre de l'ajustement structurel n'est que rarement compensée par une relance suffisante pour avoir des retombées sociales positives. Si l'on enregistre un meilleur accès physique aux aliments dans bien des pays ayant connu des pénuries, la différenciation économique s'aggrave. La relance de l'offre alimentaire bute sur une libéralisation mal organisée, des obstacles organisationnels et des rapports sociaux inchangés. La vulnérabilité des systèmes alimentaires et leur capacité de réaction n'ont pas été prises en compte pour adapter les processus de transition ; le social a été ignoré et séparé de l'économique dans maintes sociétés où il reste l'instance première des comportements.

La place du marché et sa canalisation comme la reconfiguration de l'État sont à inventer sans préjugés pour résoudre une question aussi vitale en fonction d'histoires nationales singulières. Et la sécurité alimentaire ne peut être donnée en prime, si l'on ne l'affiche pas comme priorité des politiques économiques ■

Bibliographie

Un grand nombre de références à des articles originaux pourront être trouvées dans les ouvrages suivants :

Bohle HG. *World of pain and hunger : geographical perspectives on disaster vulnerability and food security*. Freiburg Studies in Development Geography, vol. 5, Saarbrücken and Fort Lauderdale, 1993 : 219 p.

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

CEGET/CNRS, MSA/ORSTOM. Comptoirs et silos : des systèmes de production aux politiques alimentaires. Paris : ORSTOM, 1987 ; 263 p.

Contamin B, Courade G. Économie alimentaire : la purge libérale. *Politique africaine* 1990 ; 37 : 3-82.

Courade G, Peltre-Wurtz J. La sécurité alimentaire à l'heure du néo-libéralisme. *Cah. Sciences Humaines* 1991 ; 27 : 3-234.

Devereux S. *Theories of famines : from Malthus to Sen*. Harvester-Weathsheaf (UK), 1993 : 240 p.

Références

1. Courade G. Pèlerinage aux sources : concepts et analyses de la question alimentaire dans le système des Nations Unies. In : CEGET/CNRS, MSA/ORSTOM, eds. *Terres, comptoirs et silos*. Paris : ORSTOM, 1987 : 33-74.

2. Banque mondiale. *Poverty and hunger : issues and options for food security in developing countries*. Washington DC : World Bank, 1986.

3. Gallais J. *Les Tropiques, terres de risques et de violences*. Paris : A. Colin, 1994 : 39-45.

4. Sen A. *Poverty and famine : an essay on entitlements and deprivation*. Oxford : Clarendon Press, 1981.

5. Fischler J. *L'homnivore*. Paris : Odile Jacob, 1993 ; 446 p.

6. Watts MJ, Bohle HG. Hunger, famine and the space of vulnerability. *Geojournal* 1993 ; 30 : 117-25.

7. Janakarajan S. Relations d'échange et relations de pouvoir : étude de cas au sud de l'Inde. In : Bernstein et Le Plaideur, Karthala (à paraître) ; 19 p.

8. Dayal E, Gulati C. Regional changes in food poverty in India. *Geojournal* 1993 ; 30 : 167-77.

9. McGalla AF. *Agriculture and food needs to 2025. What we should be concerned ?* Washington : CGIAR, John Crawford Memorial Lecture, 1994 ; 29 p.

10. Le Bras H. *Les limites de la planète : mythes de la nature et de la population*. Paris : Flammarion, 1994 : 117-44.

11. Coussy J. Les ruses de l'État minimum. In : Bayart JF, éd. *La réinvention du capitalisme*. Paris : Karthala, 1994 : 227-48.

12. Voir les travaux de Benz H. au CIRAD, de Barbier JP et Hirsch R. à la CFD.

13. Courade G, Sindjoun L. Le Cameroun dans l'entre-deux. *Politique Africaine* 1996 ; 62 : 3-67.

14. Banque mondiale. *Dimensions sociales de l'ajustement au Cameroun, Guinée, Madagascar et Tanzanie*. Banque mondiale, symposium de Yaoundé : 1989.

15. Coussy J. *op cit.* 245.

16. Nguyễn DT, Nguyễn Trong N.T. *Production agricole et stratégies paysannes au Viêt Nam dans la phase de mise en place du marché*. Colloque de Chantilly, 1996 : 17 p. multigr.

17. Douzant-Rosenfeld D. *L'approvisionnement alimentaire à Cuba : les producteurs entre le marché et l'État*. Colloque de Chantilly, 1996 : 14 p. multigr.

18. Bryceson DF, Howe JD. Un continent rural en transition. In : Ellis S, éd. *L'Afrique maintenant*. Paris : Karthala, 1995 : 293-329.

19. Courade G, Alary V. De la libéralisation à la dévaluation : les planteurs attendent leur réévaluation. In : Courade G, éd. *Le village camerounais à l'heure de l'ajustement*. Paris : Karthala, 1994 : 184-203.

20. Franqueville A. *Les paysans de Bolivie : comment s'en débarrasser ?* Colloque de Chantilly, 1996 : 11 p.

21. Simeu Kadem M. *Le manioc au Cameroun, une filière autorégulée*. Colloque de Chantilly, 1996 : 12 p. multigr.

22. Borlaug NE. Reaching Sub-Saharan Africa's small scale farmer with improved technology : the Sasakawa-global 2000 experience. In : Garbus L, Pritchard A, Knudsen O, eds. *Agricultural issues in the 1990's : proceedings of the eleventh Agricultural Sector Symposium*. Washington : World Bank, 1991 : 9-21.

23. Azam JP. La diversité des ajustements dans l'agriculture. In : Ellis S, éd. *L'Afrique maintenant*. Paris : Karthala, 1995 : 231-58.

24. Duruflé G. *L'ajustement structurel en Afrique (Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar)*. Paris : Karthala, 1987 ; 151-93.

25. Le Plaideur A, et al. Innovations récentes dans les réseaux commerciaux et de transformation du riz à Madagascar : résultat d'une enquête 1991 dans la filière sur Antananarivo. Antsirabé, lac Alaotra : 109-22.

26. CIRAD. Les premiers effets de la dévaluation sur les filières riz irrigué au Sahel. In : *Informations pour le développement 2. Agriculture* Paris : ACCT/Ibiscus, 1995 : 50-5.

27. Ghali J. Les subventions alimentaires en Égypte. In : Padilla M, et al., eds. *Les politiques alimentaires en Afrique du Nord*. Paris : Karthala, 1995 : 147-63.

28. Abdel Fattah C. Évolution de la situation nutritionnelle en Égypte et programme d'intervention pour résorber la malnutrition. In : Padilla M, et al., eds. *Les politiques alimentaires en Afrique du Nord*. Paris : Karthala, 1995 : 131-46.

29. Alderman H, Von Braun J. Egypt's food subsidy policy : lessons and options. *Food Policy* 1986 ; XI : 223-37.

30. Aguirre P, Salud M. How the very poor survive - The impact of hyper-inflationary crisis on low-income urban households in Buenos Aires/Argentina. *Geojournal* 1994 ; 34 : 295-304.

Résumé

L'insécurité alimentaire sous toutes ses formes reste encore très présente dans le monde en 1996. La libéralisation des échanges comme les politiques d'ajustement structurel, en modifiant brutalement le mode de régulation des échanges et en minimisant l'action correctrice de l'État, introduisent des risques nouveaux et des incertitudes majeures. L'insertion internationale à marche forcée et l'ajustement structurel interne peuvent apporter un mieux dans des systèmes alimentaires aptes à tirer le meilleur parti de l'instauration du marché. Ils peuvent accélérer un processus négatif si le milieu d'application est fragile et/ou si sa capacité de réaction est amoindrie. La dégradation sociale immédiate enregistrée à la suite de la mise en œuvre de la « stabilisation » n'est que rarement compensée par une relance suffisante de la production. Si l'on enregistre un meilleur accès physique aux aliments dans bien des pays ayant vécu des pénuries, la différenciation économique s'aggrave. La relance de l'offre alimentaire bute sur une libéralisation mal organisée, des obstacles organisationnels et des rapports sociaux inchangés. La vulnérabilité des systèmes alimentaires et leur capacité de réaction déterminent les effets des nouvelles politiques et la capacité d'adaptation aux processus de transition où le pire pour la sécurité alimentaire voisine avec le mieux. Le concept « élargi » de sécurité alimentaire et celui de « droit » à l'alimentation vont-ils être remis en cause en cette fin de siècle ? On peut s'interroger tant que les politiques actuelles ne tiendront pas compte des histoires nationales et de la complexité du fait alimentaire, et ne mettront pas un accent fort sur une redistribution minimale. Est-ce tolérable pour les comptables de l'ajustement ?