



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

INRA

SER 90

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

(France)

INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE AGRONOMIQUE

**ELEMENTS METHODOLOGIQUES POUR
L'ELABORATION ET LA MISE EN OEUVRE
DE POLITIQUES ALIMENTAIRES**

GIANNINI FOUNDATION OF
AGRICULTURAL ECONOMICS
LIBRARY

JUL 24 1985

WITHDRAWN

MICHEL LABONNE



Serie Etudes et Recherches

N° 90

Montpellier

Fevrier 1985

STATION D'ÉCONOMIE ET DE SOCIOLOGIE RURALES
École Nationale Supérieure Agronomique
34060 MONTPELLIER CEDEX

1914

...

...

...

...

ELEMENTS METHODOLOGIQUES POUR L'ELABORATION
ET LA MISE EN OEUVRE DE POLITIQUES ALIMENTAIRES

Michel LABONNE

S O M M A I R E

	page
I - Les outils classiques de l'ajustement de l'offre et de la demande alimentaires	2
II - La prise en compte des niveaux nutritionnels	4
III - La prise en compte de l'hétérogénéité	7
IV - Situer le système agro-alimentaire dans un environnement socio-économique large	12
V - Le flou de la réalité perçue	14
VI - L'établissement des politiques	15
VII - Les repères méthodologiques de mise en oeuvre des politiques	18

Février 1985

ELEMENTS METHODOLOGIQUES POUR L'ELABORATION ET LA
MISE EN OEUVRE DE POLITIQUES ALIMENTAIRES

par M. LABONNE
Directeur de Recherche INRA

L'acuité que prennent les problèmes d'alimentation et de malnutrition dans la plupart des pays en développement, nous amène à nous interroger sur les choix de développement économique qui ont été effectués depuis une dizaine d'années et sur le rôle qui avait été dévolu au secteur agro-alimentaire pendant cette même période. Il serait faux de prétendre que ce secteur a été sciemment délaissé ; de nombreux pays ont affirmé leur désir de satisfaire les besoins alimentaires de leur population sur une base essentiellement nationale et de mener pour cela une politique de sécurité et d'indépendance en ce domaine de manière individuelle ou collective. Les principes du Plan d'Action de Lagos et l'élaboration récente de nombreuses stratégies alimentaires nationales illustrent cet état d'esprit.

Si la volonté politique s'est clairement exprimée en objectifs et si les résultats ont été souvent décevants, ne doit-on pas tenter d'expliquer les déficiences des résultats concrets par la façon dont le problème a été appréhendé et par la pertinence des diverses méthodologies qui ont été utilisées pour rendre compte des processus d'évolution du secteur agro-alimentaire ?

Partie de l'approche néo-classique d'ajustement de l'offre à la demande selon les mécanismes marginalistes du marché, la méthodologie évoluera vers une saisie des problèmes en quantités physiques exprimée en nutriments. Rapidement, elle réintégrera après un détour intéressant le sein de l'analyse néo-classique.

Dans un autre esprit, l'analyse du secteur agro-alimentaire en terme d'articulation des modes de production et d'échange fournit une approche féconde capable de rendre compte de l'hétérogénéité du secteur, mais le manque

d'habitude de relier la production et l'échange à la consommation et de ne pas proposer de catégories opérationnelles pour l'organisation du secteur agro-alimentaire en limite l'impact méthodologique. Nous tenterons de dépasser ce handicap qui tient plus aux habitudes qu'à la nature de l'approche, en faisant appel à une définition élargie des filières agro-alimentaires. Mais, pour aider à définir une politique ou une stratégie alimentaire de manière concrète, il faudra savoir intégrer les apports des différentes approches, afin de comprendre au mieux la situation où l'on se trouve et ses perspectives d'évolution connaissant à cet égard l'influence générale de l'environnement économique, social et culturel.

I - LES OUTILS CLASSIQUES D'ANALYSE DE L'AJUSTEMENT DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE ALIMENTAIRES

Basés sur la théorie de l'équilibre et des phénomènes compensateurs qui y ramènent dès qu'il est transgressé, les outils classiques supposent un marché parfait où revenu marginal, coût marginal et utilité marginale servent de références conceptuelles.

Dans le déroulement de la pensée économique on a vu proposer la loi de King puis les lois de Engel pour rendre compte des phénomènes spécifiques qui concernaient l'économie des biens alimentaires. L'école marginaliste, grâce au calcul différentiel, va fournir le concept opératoire d'élasticité ; l'effet d'une variation relative du prix ou du revenu sur l'offre ou la demande d'un produit ou de plusieurs produits amènera à définir des élasticités-prix, des élasticités-revenu, des élasticités croisées, des élasticités de substitution, etc.

Dans cette optique, la malnutrition se ramène à une question de faiblesse du revenu individuel, donc de pauvreté.

Des formalisations de plus en plus élaborées fourniront un arsenal de modèles économétriques capables d'intégrer de nombreuses mesures concernant les prix, les quantités et les revenus. L'explication statistique tient lieu d'explication économique dans un univers supposé parfait et homogène une fois pour toutes.

Il faut reconnaître que les applications de ces méthodes de modélisation ont donné souvent des résultats intéressants sur le plan de la prévision de court ou moyen terme du comportement du marché de nombreux produits, surtout dans les pays développés à économie de marché quasi totalement monétarisée, à auto-consommation faible, où les structures de production et d'échange sont assez stables, enfin où la société présente une certaine homogénéité au plan économique et social.

Toutefois, l'application sans précaution de ces méthodes dans les pays en développement a été la source de mécomptes graves. En effet, dans ces pays, une population agricole importante pratique encore largement l'auto-consommation, le niveau du revenu moyen est faible, mais la différence entre les revenus des urbains et ceux des ruraux renforce l'antagonisme des situations entre les villes et les campagnes et alimente un courant puissant d'exode rural. Même si le niveau de satisfaction des besoins alimentaires reste précaire dans la grande majorité des groupes sociaux, les modèles de consommation varient avec la diffusion et l'adoption plus ou moins grande de produits nouveaux souvent importés. Il s'ensuit un espace économique et techniquement hétérogène, aux structures peu affirmées et capables de changer parfois rapidement, où des rationalités diverses se côtoient.

Dans les groupes sociaux majoritaires où les dépenses de nourriture absorbent la plus grande part du budget des ménages, de nombreux effets pervers viennent mettre en échec des "lois" qui semblaient d'application universelle. Ainsi, quand le prix de certains produits alimentaires augmente, la population en achète plus contrairement à ce que l'on pourrait penser ; on ne fait que retrouver le paradoxe décrit par Giffen il y a plus d'un siècle concernant les aliments de base des couches pauvres de la population.

Des facteurs socio-culturels font que dans les pays où une partie de la population n'est pas libérée de la faim, l'embonpoint peut constituer une référence de prestige social. Alors au lieu de constater une évolution harmonieuse de la ration alimentaire vers un équilibre quantitatif et qualitatif, on se rend compte que les substitutions entre aliments communs et aliments "nobles" se font moins rapidement que prévu, les gens consommant plus de tous dès que leur revenu limité s'accroît. Parfois même, l'accès à un revenu moné-

taire modeste peut entraîner une régression de l'état nutritionnel dans les familles paysannes qui incluent une culture de rapport dans un système de production auparavant axé sur l'autosubsistance.

Il est clair que les relations observées dans la production et l'échange des biens alimentaires dans les pays où les budgets des ménages sont élevés, ne se retrouvent que très distendues dans les pays sous-développés, où les couches pauvres représentent la majorité des consommateurs.

Dans de telles conditions, les méthodes habituellement utilisées dans les pays développés à économie de marché ne sont que d'un faible secours. La conception et la mise en oeuvre d'une politique alimentaire sont rendues difficiles et la plus grande prudence est de rigueur quand il s'agit de modifier le niveau des prix, l'attribution de subventions aux prix ou aux revenus, d'assurer un meilleur contrôle des quantités, etc. Une recherche a donc été entreprise pour une nouvelle approche, destinée particulièrement à prendre en compte les problèmes alimentaires et nutritionnels.

II - LA PRISE EN COMPTE DES NIVEAUX NUTRITIONNELS

Ce type de méthode, mis au point et utilisé essentiellement par la F.A.O. (1) se fonde sur le caractère impératif et incontournable du problème de l'alimentation des individus, et au-delà, des groupes sociaux et des nations.

La démarche, qui se développe en trois temps, comprend tout d'abord une appréciation des besoins nutritionnels minimaux de l'individu. Ainsi, suivant l'âge, le sexe, le poids et l'activité des groupes d'individus (adultes enfants, hommes, femmes, urbains ou catégories socio-professionnelles) on essaie de définir des besoins minimaux exprimés en énergie (calories) et en nutriments (protéines et acides aminés principaux, lipides, oligo-éléments, vitamines, etc.) en fonction de normes établies selon diverses zones climatiques.

Ensuite, on tente de cerner les modèles alimentaires qui se rencontrent dans une zone géographique, chaque modèle représentant une combinaison d'aliments principaux consommés avec une grande fréquence et selon des quanti-

 (1) F.A.O. : Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture.

tés importantes ; identifiés par enquêtes de consommation auprès des ménages, ces modèles nous renseignent sur les pratiques alimentaires concrètes des divers groupes de la population.

Chaque modèle est ensuite traduit en nutriments et évalué en termes nutritionnels par comparaison avec les besoins individuels principaux déterminés précédemment. Il devient alors possible de repérer les groupes en situation nutritionnelle précaire, ce qui permet d'aller plus loin dans l'analyse que la mention devenue rituelle des groupes "à risques" : enfants, femmes enceintes et allaitantes, vieillards, c'est-à-dire, pour de nombreux pays en développement, près de la moitié de la population.

Une fois les deux étapes préalables franchies, se déroule le troisième volet de l'approche qui consiste à reprendre en termes alimentaires et nutritionnels les conditions physiques de l'ajustement global entre les disponibilités et les consommations de produits agricoles et alimentaires, au niveau du pays.

L'instrument d'analyse est constitué par le tableau des ressources et des emplois des produits alimentaires : pour chaque produit (et suivant les étapes de la transformation, pour les produits qui la nécessitent, tel que : blé-farine, pain, pâtes, biscuits, pâtisseries, sons et issues, etc.), on détaille les diverses quantités apparaissant pour une année sous les rubriques suivantes :

<u>Ressources</u>	<u>Emplois</u>
Production	Production
Variation de stock -	Variation de stock +
Importations	Exportations
Disponible national	
	Semences
	Pertes
	Transformation industrielle (1)
	Aliment du bétail
	Alimentation humaine

 (1) Il y a lieu, par la suite, de distinguer les transformations destinées à une consommation alimentaire humaine (rôle des industries agro-alimentaires).

La quantité relevant de l'alimentation humaine est ensuite divisée par le nombre d'habitants ; exprimée en kilogrammes par an, elle représente la quantité de produits consommée dans l'année. Puis elle est traduite en ration journalière (grammes par jour) et analysée en termes d'énergie et de nutriments : calories, protéines, acides aminés principaux, lipides, vitamines, oligo-éléments principaux.

La somme de tous les produits alimentaires fournit la composition et le niveau de la ration alimentaire "moyenne" par tête, fiction statistique qui a l'avantage de permettre une comparaison de la teneur de la ration moyenne en énergie et nutriments aux besoins normatifs individuels établis auparavant. A partir de là, on peut utiliser ce tableau en le faisant évoluer dans les temps à venir, à partir d'hypothèses sur la croissance démographique, sur des "rations-objectifs", sur des évolutions possibles des ressources.

La comparaison de la "ration alimentaire moyenne" et du modèle alimentaire aide au repérage de l'allure de la distribution des produits alimentaires entre les divers groupes sociaux du pays.

Il est également possible, pour réaliser des projections, de coupler l'approche en termes nutritionnels et l'approche marginaliste habituelle, en considérant la quantité consommée de chaque produit alimentaire au niveau national comme une fonction de la croissance démographique, de la croissance du revenu ou des dépenses des ménages et d'un facteur d'ajustement (facteur z) assez subjectif qui est censé prendre en compte les autres facteurs.

Cette approche, qui a l'avantage de présenter une vue synthétique de la situation alimentaire d'un pays et de ses caractéristiques, non seulement au niveau de ses consommations mais aussi des approvisionnements et, éventuellement, de sa dépendance alimentaire, comporte aussi certains inconvénients. Outre le fait que les questions de prix sont laissées de côté, puisqu'on privilégie les relations entre les quantités et les revenus, les prix étant supposés constants, cette approche a le défaut de refléter une situation apparemment homogène, à cause du raisonnement en terme de "moyenne" (sans caractéristique de dispersion) auquel elle ramène constamment.

Cette illusion d'homogénéité permet de faire l'impasse sur l'organisation sociale et d'occulter les différenciations internes de consommation. Trop subordonnée, conceptuellement, aux approches des modèles macro-économiques la façon dont on emploie cette méthode ne la rend pas suffisamment explicative de la réalité qu'elle est censée représenter.

La nécessité de restituer l'homogénéité des situations et les conflits et les alliances qui peuvent en découler au plan de l'économie alimentaire nous ont amenés à proposer une autre approche qui procède de l'analyse d'une formation économique et sociale, issue de la co-existence en un même lieu de plusieurs groupes sociaux entretenant des relations de production, d'échange et de consommation.

III - LA PRISE EN COMPTE DE L'HETEROGENEITE

L'articulation des modes de production et d'échange qui conditionne les caractéristiques et la dynamique d'une formation économique et sociale, fournit par sa description, une représentation fructueuse du fonctionnement d'une société. Il est dans la logique des choses de vouloir compléter cette caractérisation de la formation économique et sociale en y intégrant les éléments d'hétérogénéité issus des différents modes de consommation que l'on peut observer dans une société à un moment donné.

L'hétérogénéité apparaît alors à divers titres :

- hétérogénéité des fonctions : la prise en compte des problèmes alimentaires et nutritionnels oblige à considérer l'adéquation d'un système de production à un système de consommation, grâce à un système de transfert qui prend en charge les changements dans l'espace (transport), dans le temps (stockage), dans la nature des produits (transformation) et dans leur attribution (distribution). Les fonctions de ces trois systèmes sont hétérogènes sur le plan de leur nature, complémentaires sur le plan technique, conflictuelles sur le plan de l'intérêt ;

- hétérogénéité liée à la localisation : les activités agricoles et voisines sont très liées au milieu naturel. La pédologie, la topographie, la climatologie jouent un rôle déterminant dans la nature et le niveau de la production agricole. La consommation est aussi liée, mais dans une moindre mesure,

à la localisation : les urbains consomment autrement que les ruraux. Les zones productrices, de même que les zones de consommation, sont hétérogènes par la diversité de leurs conditions de production ou de consommation ;

- hétérogénéité liée aux techniques : pour produire ou transférer un bien à consommer, on peut utiliser plusieurs techniques ou combinaisons de moyens matériels. Ces techniques sont différentes en ce qu'elles font appel à plus ou moins de capital ou de travail, en ce qu'elles sont mises en oeuvre par des unités plus ou moins nombreuses, de taille variée, etc. Sans reprendre les débats sur les technologies opposant modernes et traditionnelles ou intensif à base de travail à intensif à base de capital, ou bien encore sans vanter les vertus des technologies "douces" ou "appropriées", nous devons insister sur le rôle de l'accès à certaines techniques comme facteur important de différenciation sociale.

Ces trois types d'hétérogénéité jouent un rôle majeur dans l'évolution de la formation économique et sociale (qui résulte de l'existence simultanée de plusieurs groupes sociaux produisant et/ou consommant de façon différente). On doit donc obligatoirement les prendre en considération dans les travaux de politique agricole et alimentaire afin de pouvoir discerner les types de distorsions qu'un certain type de politique va introduire dans la société, tant au niveau des zones géographiques que des groupes sociaux. Les données issues de l'étude du système devraient permettre de caractériser ces facteurs d'hétérogénéité à partir de repères simples et comporter des procédures d'agrégation à divers niveaux. Pour prendre en compte cette diversité et pour pouvoir réaliser les agrégations nécessaires, l'analyse du système réel et son découpage en terme de "filière" semble pertinent.

Dans un contexte naturel, technique et social donné, le secteur agro-alimentaire peut se représenter par un ensemble de systèmes, comprenant un système de production et un système de consommation liés par un système de transfert ; ces trois systèmes sont constitués de sous-systèmes hétérogènes par leur fonction, leur localisation, leur technologie.

Ainsi, le système de production comprend des sous-systèmes aussi différents que les cultures pluviales, les cultures irriguées, l'élevage, la pêche, etc. Suivant les localisations et les caractéristiques du milieu naturel

les systèmes de culture et les assolements changent, les rendements varient. La culture met en oeuvre des facteurs de production qui la rendent plus ou moins intensive. Autant de groupes et de sous-groupes qu'il faut identifier et placer dans le contexte général du système de production. Suivant les circonstances, les groupes et sous-groupes ont tendance à s'autonomiser dans le cadre d'une spécialisation (ainsi, la séparation entre cultivateurs et éleveurs dans certains systèmes traditionnels des zones arides ou semi-arides) ou, au contraire, à se systémiser (intégration culture-élevage).

Le système de transfert s'affirme peut-être le secteur le plus hétérogène ; à côté de l'hétérogénéité des fonctions (transport, stockage, transformation, distribution), on note l'hétérogénéité des techniques : traditionnelles, rustiques, améliorées, appropriées, modernes, sophistiquées, performantes, etc. Les adjectifs ne manquent pas pour qualifier des réalités complexes.

Le système de consommation présente également une hétérogénéité qui tient à autre chose qu'au choix individuel d'un consommateur en principe indépendant. Ainsi, les habitudes locales et le niveau des revenus créés correspondent dans une certaine mesure à une variété de groupes de consommateurs dont le modèle de consommation est assez caractérisé.

Les trois systèmes fondamentaux, hétérogènes chacun en lui-même et par rapport aux deux autres, entretiennent nécessairement des relations socio-économiques entre eux, ne serait-ce que pour acheminer les biens. On constate que ces relations ne se font pas au hasard, suivant les lois du marché concurrentiel parfait, ou par des procédures idéalement prévues suivant une organisation centralement planifiée. L'observation des situations concrètes montre que certains groupes d'agents ont des affinités d'un système à l'autre. Par habitude ou par intérêt des chaînes se constituent ; nous les appellerons "filières", que nous définirons de manière systémique par leurs éléments (en ce cas les agents) et les relations qu'ils entretiennent. Cette définition reste assez abstraite, et caractériser la filière par référence à un produit ne nous avancerait que fausement sur la voie du concret, puisque les agents peuvent être concernés par diverses opérations sur divers produits. La distinction fondée sur le produit, si elle est pertinente dans une optique de régulation priori-

taire des marchés, devient secondaire quand on cherche en priorité une référence à une formation économique et sociale concrète, dans un but de conception d'une politique agricole et alimentaire.

Nous identifierons plutôt la filière par rapport aux caractéristiques des opérateurs qui y interviennent : degré de maîtrise technologique, rôle du capital, dimension économique des agents, caractère coordonné ou indépendant de leur information et de leurs décisions.

Accès au capital, accès aux techniques, accès à l'information, influence liée à la taille, dépendance ou non de la décision d'un centre extérieur, autant de critères qui peuvent aider à situer les opérateurs, non seulement par rapport aux fonctions techniques qu'ils remplissent sur la filière mais aussi par rapport à la formation économique et sociale d'une zone territoriale. Nous aurons soin également de faire en sorte que l'analyse des filières puisse être située par rapport aux deux niveaux d'articulation d'espaces (local-national et national-international) dont nous connaissons l'importance pour la définition d'une politique de développement, et notamment de développement agricole et rural. Doit aussi être pris en compte le phénomène d'auto-consommation, si fondamental dans les sociétés agricoles des pays sous-développés, non seulement sur le plan de la consommation, mais aussi des décisions affectant le système de production.

Dans le cadre de ces diverses références, nous proposons trois types de filières :

- un type de filière d'auto-subsistance, fondée sur la satisfaction par la famille paysanne de ses propres besoins, cette filière s'appuie le plus souvent sur les techniques traditionnelles de production, de stockage et de transformation. Elle utilise peu ou pas de capital. Chaque agent a une taille très petite et n'est intéressé que par l'information concernant sa famille ; il décide en toute indépendance de son plan de production (pour les produits de cette filière). Visant à satisfaire l'auto-consommation familiale, les ventes à l'extérieur sont occasionnelles, motivées plus par le besoin de monnaie que par le niveau du prix offert ;

- un type de filière artisanale : la filière s'occupe de l'échange de proximité (1) satisfaisant la demande locale habituelle. Cette filière est caractéristique de l'articulation "local-national". Utilisant peu de capital, détenant beaucoup d'informations, obtenues par contacts personnels mais non centralisables, pratiquant des techniques simples, mise en oeuvre par des agents de taille petite ou moyenne, cette filière est extrêmement souple et assez indépendante ;

- un type de filière industrielle : liée à l'échange lointain, c'est-à-dire aux grands marchés nationaux et aux marchés internationaux, ce type de filière est caractéristique de l'articulation "national-international". Destinée en principe à satisfaire rapidement la consommation nationale de masse, représentée surtout par la consommation urbaine, ou bien à fournir des biens à un niveau quantitatif important pour le pays, ces filières se fondent sur l'utilisation de techniques modernes exigeantes en capital et en main-d'oeuvre qualifiée. L'information économique y est pauvre et pauvrement traitée, mais très centralisée. Elles dépendent souvent de l'extérieur pour leurs approvisionnements, leurs débouchés, leur technologie ou leur financement, sinon leur encadrement ; leur gestion est souvent bureaucratique et elles peuvent facilement recevoir subventions et soutiens.

Ces trois types proposés ne doivent pas faire croire que les filières concrètes prennent clairement, de la production à la consommation, l'une de ces formes typiques. Les filières concrètes se mêlent, s'allient, se séparent au gré des circonstances et des politiques. Une production artisanale peut-être prise en charge au niveau du système de transfert par une filière de type industriel, comme cela est le cas pour les cultures industrielles, ou plus généralement pour la quasi-totalité des produits exportés. Chaque type de filière ne se caractérise pas dans l'absolu, mais par rapport aux autres types.

Le but et l'intérêt d'une telle caractérisation consiste à pouvoir se repérer, d'une part par rapport aux secteurs d'autosubsistance, de petite production marchande et de production industrielle, de d'autre part, par rapport aux niveaux d'articulation local-national (échange de proximité) et national-international (échange lointain).

 (1) La proximité ne doit pas être entendue au simple sens de distance géographique entre opérateurs, mais en terme de capacité pour un opérateur à contrôler un certain espace.

Ainsi conçue, l'approche filière restitue un système permettant l'expression de conflits, d'autonomisation ou d'alliance de groupes. Elle peut aussi rendre compte des processus de différenciation économique et sociale et de l'inflexion de leur évolution par les mesures de politique économique et par les actions de développement véhiculés par un projet, qui peut avantager certains groupes d'agents ou certains types de filières (groupes cibles), et par contre (et souvent cela n'est pas prévu) éliminer ou affecter gravement d'autres groupes ou d'autres filières.

IV - SITUER LE SYSTEME AGRO-ALIMENTAIRE DANS UN ENVIRONNEMENT SOCIO-ECONOMIQUE LARGE

Une politique agro-alimentaire se traduit par des mesures techniques, institutionnelles et financières. Il faut prendre conscience qu'un investissement dans le secteur agro-alimentaire n'est pas simplement créateur. Les investissements réalisés auront certainement un effet qui se traduira notamment par un accroissement d'activité pour une certaine filière : mais peut être disqualifiera-t-il aussi l'activité d'une autre filière ? L'investissement peut donc être aussi destructeur. Il avantage certains groupes sociaux, en désavantage ou n'en affecte pas d'autres. Un projet agro-alimentaire n'est donc pas seulement addition, mais aussi substitution.

Une politique agro-alimentaire qui se fonderait sur la réalisation d'un ensemble inconstitué de projets disparates, après avoir pensé faire l'économie d'une analyse en profondeur du secteur agro-alimentaire s'expose à accroître les disparités au niveau des systèmes de production, de transfert et de consommation, avec les implications techniques, économiques et sociales qui en découlent. Les exemples abondent où des politiques trop simplistes de subventions aux produits de base (souvent importés) ont entraîné des situations incontrôlées échappant aux normes raisonnables de gestion financière et obligeant, à terme, à des révisions déchirantes, porteuses de troubles sociaux. Des conceptions trop bureaucratiques de l'organisation des marchés des produits alimentaires de première nécessité ont trop souvent favorisé la dislocation de la production et l'accroissement du marché noir.

Une compréhension approfondie des structures et du fonctionnement du système agro-alimentaire d'un pays exige une méthode pragmatique qui puisse articuler les apports des trois types d'approche : cette chose est faisable si l'on ne s'abandonne pas aux théories et aux dogmes.

Mais, si elle est menée afin de contribuer à mieux satisfaire les besoins alimentaires de la population, l'étude d'un système agro-alimentaire dans un pays en développement ne peut faire abstraction de l'environnement économique et social qui caractérise ce type de pays : malnutrition, mauvais état de santé, faiblesse de l'appareil économique, de l'éducation et de la recherche pesanteurs socio-culturelles.

Le recueil systématique d'informations souvent disparates et partielles sur tous ces domaines est indispensable à la constitution d'un diagnostic concret sur le système agro-alimentaire et à l'évolution de sa capacité à concourir à l'amélioration de l'état de santé de la population. A partir d'une telle base, les évolutions possibles du système et des faisabilités des politiques ou stratégies alimentaires à proposer pourront être examinées de manière utile.

Ces diverses informations permettront de caractériser la structure et le fonctionnement du système agro-alimentaire. On essaiera d'en retracer la dynamique récente par comparaison avec des données antérieures, même partielles portant sur une dizaine d'années. D'autre part, il est souvent utile d'ébaucher une perspective d'évolution du système à cinq ou dix ans, "si les tendances actuelles se maintenaient" et d'en évaluer les implications sur la situation alimentaire et nutritionnelle.

L'expérience en ce domaine montre que ces connaissances sont indispensables à une approche correcte de planification ou d'élaboration de projets de développement rural, à plus forte raison pour l'établissement d'une stratégie ou d'une politique alimentaire.

La négligence de la question alimentaire, y compris au niveau des projets de développement, biaise très fortement la possibilité de réussite des politiques de développement ; en effet, il ne faut jamais perdre de vue que les niveaux nutritionnels des divers groupes de population influe sur la santé, la capacité de travail et la capacité d'entreprendre. De plus, la situation alimentaire reflète la plupart du temps, le niveau du statut social.

V - LE FLOU DE LA REALITE PERCUE

Dans les pays pauvres, l'information se révèle moins bonne qu'ailleurs ; l'établissement et l'entretien d'un système statistique simple mais correct reste la plupart du temps au-delà des moyens des états impécunieux. Or, c'est bien dans ces états que l'insuffisance alimentaire se manifeste. La connaissant mal, il est difficile de la combattre efficacement. Le cas de Haïti représente un cas typique de mauvaise information.

On sait que l'agriculture haïtienne n'arrive plus à nourrir la nation : malgré la sous consommation rurale, les villes sont insuffisamment approvisionnées et le pays doit se tourner vers l'extérieur pour faire face à la demande alimentaire effective.

Pourtant la consommation alimentaire moyenne reste basse, y compris dans les campagnes et cela depuis très longtemps. Les bilans alimentaires de la FAO pour 1974 et 1977 (année de sécheresse) font état de 2.100 calories et 2.040 calories respectivement ; Beghin en 1970 conclue à 1.900 calories, Moral avance 1.500 calories pour les années 50. Des enquêtes ponctuelles, exécutées par divers auteurs, sans rapport de lieu, de moment ou de méthodes entre elles échelonnent leurs résultats de 1.100 à 2.450 calories. Des enquêtes anthropométriques menées auprès des préscolaires et des scolaires font apparaître que près de la moitié des enfants sont mal nourris, dont 15 à 20 % de façon marquée ou très marquée. Pour les préscolaires (les plus touchés) la faible disponibilité alimentaire est aggravée par les maladies infectieuses et paraïstaires ainsi que par des pratiques alimentaires inadéquates, notamment après le sevrage. La faim existe, mais on la connaît mal. Pourtant, comme les normes recommandées s'élèvent à 2.200 calories par individu et par jour pour l'énergie et à 60 grammes de protéines, on se rend compte qu'une large partie de la population est exposée à la sous nutrition et que la faim est une réalité quotidienne pour beaucoup, tant à la ville qu'à la campagne.

Pauvre en énergie, en protéines animales et en lipides, la ration alimentaire reste mal connue : ainsi un bilan alimentaire établi pour 1980 non à partir de la ration 1970 de Beghin, mais en fonction des données de production et d'importation pourrait approcher de 2.500 calories par jour et par

personne en moyenne (ce qui ne retire rien aux conclusions concernant la répartition mais enlève un côté catastrophiste à la situation générale). Sans une enquête nationale représentative des conditions de nutrition dans les diverses régions et les divers groupes sociaux du pays, il est difficile de sortir des lieux communs et de s'attaquer à la question alimentaire de manière opérationnelle, en tenant compte des conditions de production, de transport, de stockage de commercialisation autant que des conditions de consommation.

Or, même pour des produits essentiels de la consommation alimentaire et de la production agricole, la situation n'est approchée que de manière très hasardeuse.

Ainsi, la consommation des produits de la canne à sucre (sucre, rapadou, sirop, clairin, rhum, canne de bouche) pose un problème de confrontation des ressources et des utilisations.

Alors que les estimations de production de canne dépassent toujours les 4 millions de tonnes et ceci malgré un rendement moyen plutôt faible (50 tonnes/ha environ), les estimations de consommation de produits transformés et de canne de bouche restent inférieurs à 2 millions de tonnes d'équivalent de canne. En fait, d'après la photo-interprétation récente d'une couverture aérienne du pays, les surfaces en culture spécialisée de canne à sucre seraient inférieures à 25.000 ha. Ceci va donc dans le sens des estimations des nutritionnistes, ainsi que des observations économiques qui confirment la pénurie de canne : importation de sucre, augmentation de 30 % par la Haïtian-American Sugar Company, du prix de la tonne de canne en 1982, doublement en trois ans du prix du drum de sirop. Il semble qu'il y ait une profonde méconnaissance du problème sucrier en Haïti, alors qu'il y a parfois des importations de sucre.

VI - L'ETABLISSEMENT DES POLITIQUES

Toute démarche de développement ou de gouvernement oblige à la prévision ; c'est le rôle des plans et des stratégies de fixer des objectifs à la nation et de définir là des politiques. Là encore, la prise en compte de la nutrition joue un rôle fondamental, surtout à l'heure où un déficit alimentaire croissant guette toutes les nations du Tiers-Monde.

On considère en général que la démographie et le revenu moyen déterminent l'évolution des rapports entre l'offre et la demande de produits alimentaires, les prix étant supposés assez constants ou liés entre eux ; cette

approximation est acceptable dans les pays où l'économie est en quasi-totalité marchande, où les structures de production et de consommation sont relativement stables. Dans les pays en développement, où des mutations techniques et sociales rapides prennent place, la prévision d'objectifs doit tenir compte d'autres éléments : la modification tendancielle du modèle de consommation et l'urbanisation.

Dans la plupart des cas, ces deux phénomènes sont à l'oeuvre, puisque l'urbanisation est intense et que l'agriculture, en se modernisant et en se diversifiant, fait sortir de plus en plus les paysans d'un modèle de consommation alimentaire façonné par l'économie d'auto-subsistance.

La modification tendancielle de long terme de la demande alimentaire, insuffisamment expliquée par les variations de prix et de revenu, se vérifie aussi bien dans les pays industrialisés que dans les pays en développement. Les sommes englouties dans la publicité et le conditionnement attractif des produits, ou l'amélioration de la facilité de préparation jouent un rôle important dans les pays riches. Dans les pays pauvres, l'amélioration des circuits de transport et de distribution, des conditions de conservation plus efficaces, une forte augmentation des productions induites par la mise en oeuvre de grands projets, un accroissement des disponibilités peuvent changer de manière profonde la demande d'un bien alimentaire. On dégage un ensemble de facteurs généraux qui peuvent provoquer une modification tendancielle ; progrès technique, changement de goût, facilité d'approvisionnement, amélioration des moyens de transport et de stockage, coopération internationale, transformations politiques et sociales.

Il est difficile de mesurer directement l'effet de certains de ces facteurs, de sorte qu'il faut faire appel à des variables de remplacement, par exemple, l'importance et la répartition des investissements pour identifier les changements probables de structure.

La connaissance de la demande alimentaire et de l'analyse de l'évolution des marchés a montré que les effets des modifications tendancielles se doivent d'être pris en considération dans l'élaboration d'objectifs nationaux.

L'urbanisation constitue aussi un phénomène primordial qui oblige à renoncer à la fixation d'objectifs ou à la prévision à la seule aide de projections simplistes et mécanistes, tablant sur une consommation moyenne stable.

Or, les modifications qui peuvent être observées pendant une certaine période dans la structure moyenne de la consommation résultent non seulement des modifications du niveau moyen du revenu, mais aussi des variations "structurales" de la population consommatrice, notamment sous l'effet de l'exode d'une partie de la population rurale vers les zones urbaines, c'est-à-dire du passage de schémas de consommation caractéristiques d'une économie de subsistance à ceux d'une économie de marché.

La mesure des effets de l'urbanisation sur la demande alimentaire pose un problème très grave, en particulier dans le cas où, pour effectuer des projections, il faut utiliser des élasticités-revenu calculées à partir de séries chronologiques. Si le processus d'urbanisation ne se poursuit pas avec la même intensité que par le passé, on risque d'introduire une distorsion dans les projections du fait qu'on a utilisé une élasticité "composite" tenant compte d'influences dont certaines sont liées au revenu, les autres non ; d'où la nécessité de distinguer l'urbanisation des autres effets.

Dans de nombreux pays en voie de développement, la disparité des revenus par habitant est considérable entre zones rurales et zones urbaines, et l'urbanisation peut se faire à un rythme rapide. En conséquence, il se peut que le revenu national par habitant s'accroisse plus vite que la moyenne pondérée du secteur rural et du secteur urbain, car le secteur urbain (où le revenu par habitant est le plus élevé) absorbera une part de plus en plus importante de la population.

De même pour un produit donné, le taux de croissance de la consommation par habitant sera plus (ou moins) élevé pour l'ensemble du pays que la moyenne pondérée des taux de croissance urbains et ruraux si le niveau de la consommation est plus (ou moins) élevé pour le secteur urbain que le secteur rural et si l'urbanisation progresse.

Quant aux élasticités de la demande de produits alimentaires, elles diffèrent généralement d'un secteur à l'autre : elles sont d'ordinaire plus faibles dans le secteur urbain pour les denrées locales de base et plus élevées pour les produits importés ou transformés ; en outre, plus l'urbanisation est rapide, plus l'écart s'accroît entre les élasticités nationales de la demande alimentaire et la moyenne pondérée des élasticités sectorielles.

Lorsque l'urbanisation exerce une influence positive (c'est-à-dire quand, pour le même niveau de revenu, la consommation urbaine est supérieure à la consommation rurale) et qu'elle gagne en importance, l'élasticité globale sera supérieure à la moyenne pondérée des élasticités sectorielles ; ce sera l'inverse si l'urbanisation a un effet négatif.

Ainsi, donc s'il existe d'importantes différences entre les schémas de consommation des deux secteurs et entre les pourcentages de croissance de leur population, il faudra élaborer les projections de la consommation de l'ensemble du pays à partir de projections distinctes établies pour les deux secteurs et tenant déjà compte des deux taux de croissance relatifs.

Ce genre d'exercice est assez complexe, mais indispensable pour la définition d'objectifs ayant quelques rapports avec la réalité et la dynamique du pays. Une fois ce stade franchi, on peut passer à l'action.

VII - REPERES METHODOLOGIQUES DE MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES

Chaque nation choisit sa voie de développement et définit donc ses priorités et ses objectifs stratégiques. Ces priorités et ces objectifs globaux sont indiqués dans les déclarations de politique économique générale et trouvent leur expression cohérente dans le Plan de Développement Economique et Social qu'établit périodiquement chaque état.

Le rôle attribué par le Plan au secteur agricole dans le processus de développement fixe les contours de la politique agricole, dans laquelle les projets constituent des modalités de mise en oeuvre.

Il est clair que si la situation alimentaire reçoit une attention particulière de la part du gouvernement, la prise en compte des problèmes alimentaires et nutritionnels en sera favorisée. Les options globales de.

développement auto-centré (ou "self reliance", ou développement autogène) impliquent automatiquement la satisfaction des besoins essentiels de la population et en particulier du besoin alimentaire.

Les objectifs d'un projet de développement agricole et rural s'apprécient par rapport aux objectifs nationaux. L'impact alimentaire et nutritionnel d'un projet est mieux pris en considération et s'évalue plus facilement en fonction d'une politique alimentaire et nutritionnelle affirmée au plan national (certains pays ont des plans alimentaires ou des programmes de sécurité alimentaire). Mais souvent les objectifs nationaux ne se réfèrent qu'à des niveaux de production, d'emploi, de revenu ou de rentrée de devises étrangères et délaissent comme secondaires ou devant se résoudre d'elles-mêmes les questions d'alimentation, de nutrition et de santé. Dans ce cas, la démarche de repérage des problèmes alimentaires et nutritionnels constitue un apport précieux et permet souvent une sensibilisation des responsables politiques à ces questions.

La prise en compte des problèmes alimentaires et nutritionnels dans les projets est rendue d'autant plus facile qu'il existe une politique nationale en ce domaine : en effet, le choix d'objectifs induit la définition de critères auxquels les projets devront en principe satisfaire et à travers lesquels ils pourront être évalués.

Aussi, dans les pays exposés au risque alimentaire, devrait être formulée de manière quasi-systématique, une politique en ce domaine qui constituerait une référence pour l'élaboration des projets dès leur conception.

Habituellement, la prise en compte des problèmes alimentaires et nutritionnels dans les projets de développement rural commence par leur repérage. Ce stade de repérage revêt un caractère indispensable à l'identification et à la définition de la situation nutritionnelle dans les zones couvertes par des projets, ainsi que des moyens potentiels par lesquels les projets peuvent avoir un impact sur cette situation, la modifiant alors dans un sens plus ou moins avantageux.

Tout projet de développement rural vise à introduire des innovations d'ordre technique ou institutionnel dans le système agro-alimentaire. Ces innovations peuvent s'insérer de manière diverse dans la société rurale, avec des

résultats variés. Il est indispensable de connaître les conditions d'insertion de ces innovations dans la société rurale et d'évaluer ses effets sur la situation alimentaire et nutritionnelle.

Dans la pratique, on préconise une procédure opérationnelle (1) assez simple, qui, schématiquement, s'organise en quatre phases, liées aux différents stades d'élaboration des projets.

En général l'élaboration d'un projet passe par sept stades :

- la reconnaissance ou pré-identification,
- l'identification,
- la préparation ou formulation,
- l'évaluation ex-ante,
- l'approbation,
- l'exécution,
- l'évaluation ex-post,
- la révision ou l'expansion, en fin d'exécution.

Les tâches qui nous intéressent couvrent essentiellement les quatre premiers stades ; toutefois la participation au suivi de l'exécution, à l'évaluation ex-post et à la révision du projet arrivant à sa fin, constitue un exercice enrichissant.

Au stade de la pré-identification correspond le stade de l'étude sur documents.

L'étude sur documents consiste à rassembler tous les documents disponibles traitant de la situation nutritionnelle dans la zone et de tout ce qui s'y rattache (santé, alimentation, production alimentaire, organisation sociale).

Une fois acquise une première connaissance de la zone, on passe à l'étude du projet et on l'examine du point de vue des changements qu'il est susceptible d'entraîner sur le plan nutritionnel. Les informations que l'on peut

 (1) La FAO a particulièrement travaillé les aspects de mise en compte des objectifs alimentaires et nutritionnels dans les projets de développement, souvent en collaboration avec l'organisation Mondiale de la Santé. Sur le plan des investissements, le Fonds International pour le Développement Agricole doit statuairement prendre en compte l'impact alimentaire des projets qui s'il finance.

recueillir de l'étude du document de projet sont fonction du stade d'élaboration : quand le projet est très avancé, on possède des informations plus précises sur son impact impossible, mais la possibilité de proposer des modifications ou des additions améliorant son impact nutritionnel est alors plus limitée. Si on en est encore au stade des idées de projet, l'évaluation de l'impact possible reste plus grossière mais la faculté d'orienter le projet vers une amélioration des conditions de nutrition des groupes les plus désavantagés est plus grande.

Si le résultat de ce travail montre l'importance du projet sur le plan de son impact (positif ou négatif) sur le statut nutritionnel de la population et si le gouvernement confirme son intérêt, il y a lieu d'envisager une visite de terrain.

Cette visite correspond au stade de l'identification. Le but de la visite sur le terrain est double ; il s'agit d'une part de la considérer sous un angle organisationnel et ensuite sur un angle informationnel.

D'un point de vue organisationnel, la visite de terrain constitue l'occasion de sensibiliser l'équipe des responsables de la mise en oeuvre du projet, après les contacts préliminaires de la phase précédente. Egalement, on pourra s'assurer de l'intérêt concret du gouvernement pour la prise en considération des problèmes alimentaires dans le cadre du projet étudié et sur la façon dont il conçoit la logistique de sa prise en charge, notamment sous l'angle de l'organisation administrative (relations entre ministères et avec les organismes de développement).

D'un point de vue informationnel, la visite de terrain permet de vérifier la fiabilité des informations utilisées lors de l'étude sur documents. On peut alors, en relation avec les planificateurs et les autres spécialistes déterminer le genre de données nécessaires à une analyse plus pertinente de la situation alimentaire et de leur articulation avec les autres groupes de données utilisées dans la construction du projet. On discutera aussi des types de mesures à proposer pour accroître l'impact nutritionnel du projet et de la manière de les introduire dans l'ensemble des actions. Egalement, il sera procédé à un recensement rapide des questions qu'il convient d'approfondir et

on estimera les moyens humains, matériels et financiers, à mettre en oeuvre concrètement pour passer à la phase suivante appelée estimation initiale.

L'estimation initiale correspond au troisième stade de l'élaboration du projet : la préparation

L'estimation initiale est prise en charge par une petite équipe multidisciplinaire, dont la compétence couvre la production et l'économie alimentaire, la nutrition, ainsi que l'anthropologie sociale afin de situer les problèmes du changement social liés à la mise en oeuvre de l'amélioration de la situation, tels que la modification du système de culture ou un changement de nature ou du rôle des cultures vivrières. L'équipe rassemblera les informations disponibles concernant l'alimentation et la nutrition dans la zone. Les possibilités de collecter, traiter et analyser des informations supplémentaires nécessaire à la compréhension de certains aspects particuliers seront envisagées. Une estimation préliminaire sera effectuée quant à l'impact potentiel du projet sur l'approvisionnement en produits alimentaires (pour la vente ou l'auto-consommation, de type traditionnel ou nouvellement introduits) et sur la demande en aliments des groupes les plus mal lotis sur le plan nutritionnel.

Les recommandations de l'équipe spécifieront :

- s'il y a lieu de continuer les recherches au cours d'un quatrième stade et quelles questions aborder lors de son déroulement,
- les facilités existant pour la collecte, le traitement et l'analyse des données,
- comment intégrer les aspects nutritionnels dans l'étude de faisabilité générale du projet,
- des suggestions provisoires pour faciliter l'émergence d'éléments de projets améliorant l'impact nutritionnel,
- des formules pour obtenir la participation des communautés rurales aux décisions sur les actions prioritaires des projets.

Si l'estimation initiale montre que l'impact nutritionnel du projet est potentiellement grand, l'étude en profondeur, plus fouillée est décidée : elle est menée au cours du quatrième stade de l'élaboration du projet : l'évaluation ex-ante.

A la phase de l'étude en profondeur, les membres de l'équipe organisent leurs connaissances multidisciplinaires et les échanges d'expériences passées venant d'horizons différents pour analyser les données existantes et pour compléter leurs informations afin de les intégrer dans le projet. La conduite de l'étude en profondeur demande à la fois de l'expertise technique pour organiser l'information qualitative et quantitative et des talents "diplomatiques" ou "politiques" de perception des problèmes, de persuasion et de compromis afin de faire prendre en compte l'analyse de la situation nutritionnelle et de son évolution probable dans l'élaboration du projet. Ceci signifie que ces analyses devront être mises sous une forme qui permette la prise de décision concernant les objectifs du projet, les groupes à intéresser, les intrants, les activités et les productions à promouvoir, enfin en étant susceptible de permettre une évaluation. Les bénéfices nutritionnels et sociaux devront être confrontés aux coûts sociaux et politiques.

Après ce stade, le projet est présenté pour approbation au gouvernement et aux sources de financement ; le travail changera de nature si on participe au suivi et à l'évaluation du projet.

Si la procédure des quatre phases est mise en place au tout début de l'étude de faisabilité et se prolonge tout au long de l'élaboration du projet, on peut alors considérer que l'introduction d'objectifs alimentaires et nutritionnels dans le projet est réussie.

Cependant, cette séquence, pour intéressante et pertinente qu'elle soit, reste conditionnée par la volonté politique des gouvernements et par l'état de l'information.

Nous voyons bien ici qu'agir va de pair avec vouloir et connaître.

ISBN 2-83240-649-0