

Sécurité alimentaire et pauvreté

Petit M., Gnaegy S.

in

Padilla M. (ed.), Le Bihan G. (ed.).
La sécurité alimentaire en Méditerranée

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 26

1995

pages 11-20

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI951136>

To cite this article / Pour citer cet article

Petit M., Gnaegy S. **Sécurité alimentaire et pauvreté**. In : Padilla M. (ed.), Le Bihan G. (ed.). *La sécurité alimentaire en Méditerranée*. Montpellier : CIHEAM, 1995. p. 11-20 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 26)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Sécurité alimentaire et pauvreté

Michel Petit

Banque Mondiale¹, Groupe de Recherche Agronomique et Vulgarisation, Washington (Etats-Unis)

Suzanne Gnaegy

Banque Mondiale¹, Département de l'Agriculture et des Ressources Naturelles, Washington (Etats-Unis)

Résumé. Dès le début des années 70, lors de la crise alimentaire mondiale, gouvernements et organisations pour le développement, dont la Banque Mondiale, considéraient la faim comme, avant tout, un problème d'offre et de disponibilités alimentaires. La peur des grandes famines engendrant des troubles politiques et sociaux a provoqué l'envoi massif d'aide alimentaire tout en négligeant les mesures préventives. La sécurité alimentaire devait être assurée par l'autosuffisance alimentaire à l'aide de l'augmentation de la production, les subventions à la consommation et le stockage. La Révolution Verte contribua à cette politique malgré les problèmes d'impact sur les revenus et le bien-être des pauvres. Il fallait donc lutter contre la pauvreté pour conduire à la disparition de l'insécurité alimentaire. Cependant, la croissance des revenus des ménages est nécessaire mais non suffisante pour augmenter la sécurité alimentaire et doit être accompagnée de modifications de comportements concernant les pratiques alimentaires et la santé. Il existe trois grandes catégories d'instruments de lutte contre la faim et la pauvreté : ceux qui cherchent à augmenter la capacité de production, ceux qui cherchent à générer une croissance durable du revenu des pauvres, et ceux qui, par des dépenses pour les secteurs sociaux, cherchent à améliorer directement la qualité de vie des pauvres. L'impact de choix politiques tels que le programme d'ajustement structurel, la promotion de la participation des bénéficiaires aux programmes de développement ainsi que l'aide alimentaire a été étudié. Aujourd'hui demeure un besoin aigu de répondre spécifiquement aux besoins du court et moyen terme dans le domaine des interventions contre la faim.

Mots clés. Sécurité alimentaire – Pauvreté – Faim – Aide alimentaire – Programme d'ajustement structurel – Participation.

Abstract. In the early 1970s, during the world food crisis, governments and development agencies including the World Bank considered hunger to be above all a problem of food supply and demand. Fear of serious famine giving rise to political and social disturbances led to the sending of massive amounts of food aid while preventive measures were neglected. Food security should be provided by food self-sufficiency by means of increasing production and consumer subsidies and storage. The green revolution contributed to this policy in spite of the problems of impact on the incomes and well-being of poor people. It was thus necessary to reduce poverty to achieve the disappearance of food insecurity. However, an increase in household incomes is necessary but not sufficient to increase food security and must be accompanied by changes in practices related to eating habits and health. There are three main categories of instruments for fighting hunger and poverty: those that seek to increase production capacity, those that seek to generate a sustainable increase in income among the poor and those that use expenditure on social sectors to attempt to achieve direct improvement of the standard of living of the poor. The impact of political choices such as the structural adjustment programme, promotion of the participation of beneficiaries in development programmes and food aid have been examined. Today, there is an acute need to provide a specific response to short and medium-term needs in reducing hunger.

Keywords. Food security – Poverty – Hunger – Food aid – Structural adjustment programme – Participation.

I – Introduction

La relation entre la faim et la pauvreté est évidente et a toujours été reconnue par l'ensemble de ceux qui s'intéressent au développement. Néanmoins, plusieurs dizaines d'années de recherches, d'analyses et de débats auront été nécessaires pour atteindre un consensus assez général, même s'il est encore incomplet, sur la meilleure façon de lutter simultanément contre la faim et contre la pauvreté, et en particulier, sur les actions permettant d'enrayer l'une et l'autre. La difficulté de la tâche est révélée par les pays qui, en voulant atteindre la sécurité alimentaire, lui ont sacrifié, en fin de compte, trop de ressources qui auraient pu être consacrées à la croissance économique, ou encore par les pays qui, malgré ces programmes, n'atteignent pas la sécurité alimentaire pour les couches les plus pauvres de la société.

II – L'évolution des débats

Dès le début des années 1970, lors de la crise alimentaire mondiale, gouvernements et organisations pour le développement, dont la Banque Mondiale, considéraient la faim comme, avant tout, un problème d'offre et de disponibilités alimentaires. Au niveau national et international, la crainte était alors qu'une offre alimentaire insuffisante induise des famines massives et des niveaux de souffrances inacceptables, qui conduiraient très probablement à leur tour à des soulèvements, mettant en danger l'ordre politique et social national. Ces idées, alors dominantes, se basaient sur l'hypothèse que la pauvreté serait toujours parmi nous, et qu'il y aurait toujours des pauvres au sein de chaque pays. Ceci conduisit à la notion de « triage » empruntée à l'expérience de la première guerre mondiale pendant laquelle les services médicaux submergés par le nombre de blessés devaient « trier » entre ceux qui recevraient des soins et ceux que l'on laisserait mourir. De la même façon, si les disponibilités alimentaires globales devaient être insuffisantes, il faudrait bien sacrifier les segments les plus faibles de la population.

Les médias internationaux et les gouvernements des pays concernés transmièrent l'urgence du problème aux pays plus développés (donneurs d'aide aux pays pauvres) et aux agences internationales, créées pour contribuer à l'enrayement de la faim et de la pauvreté. La réponse des nations donatrices a généralement été l'envoi massif d'aide alimentaire dans les zones en proie à des crises immédiates, transitoires ou, dans des cas beaucoup plus rares, à des crises alimentaires imminentes, identifiées à travers une variété d'efforts de surveillance et d'évaluation. Cependant, en vertu de sa nature réactive, la communauté internationale eut tendance à négliger la poursuite de mesures préventives qui auraient été, en fait, beaucoup moins coûteuses. Les agences internationales eurent tendance à considérer que la réaction la mieux adaptée serait d'assurer l'autosuffisance des besoins alimentaires par l'augmentation de la production, encouragée par des programmes de subventions publiques à la consommation alimentaire, et par le stockage de produits alimentaires de base, principalement les céréales. Cependant il est apparu très vite évident que ces politiques étaient coûteuses en termes de dépenses budgétaires et, à long terme, de découragement à la production nationale.

Le désir de trouver des moyens d'augmenter fortement l'offre conduisit naturellement au développement de technologies accroissant la productivité, communément regroupées sous le terme de « révolution verte ». Les effets de la révolution verte sur les revenus et l'offre alimentaire furent un grand succès. Ils ont été analysés en détail avec une attention spéciale accordée aux questions d'équité et de capacité d'achat alimentaire. Il y a eu, et il y a encore, de nombreuses critiques de la révolution verte. Ces critiques portent principalement sur son impact distributif négatif, particulièrement sur le revenu des pauvres. Elles considèrent également que les inégalités, et même peut-être la pauvreté absolue, ont été accentuées par la révolution verte. Le débat a été récemment ranimé par Bruce Rich². Il a critiqué non seulement la révolution verte, mais aussi de nombreux programmes de la Banque Mondiale qui avaient été conçus pour lutter contre la faim et la pauvreté. Cependant, aujourd'hui, l'opinion des auteurs avertis est que les témoignages apportés par les études variées, réalisées entre autres par l'IFPRI et présentées par Hazell et Ramasamy (1991), montrent de façon non équivoque que l'augmentation des inégalités dans la distribution des revenus et des biens n'a pas eu lieu (voir aussi Blyn, 1983 ; Pinstrup-Andersen et Hazell, 1985 ; Lipton, 1989).

En fait, dès le début de la révolution verte, on s'est interrogé sur son impact sur les revenus et le bien-être des pauvres. Cette question a même été anticipée alors que la révolution verte commençait tout juste à montrer ses effets. Des études de la fin des années 70 et du début des années 80 montraient déjà que la disponibilité alimentaire au niveau national était une variable bien moins importante pour les familles pauvres, qu'un revenu suffisant pour acheter leur nourriture ou de la terre et des ressources en eau nécessaires pour les produire. Avec les travaux des grands économistes tels A. K. Sen et Shlomo Reutlinger, il est apparu clairement que les problèmes de distribution sont à examiner au niveau du ménage. Des études détaillées et explicites révèlent non seulement que la faim peut être diminuée par l'amélioration du revenu des ménages, mais aussi que l'augmentation de ces revenus seule n'est pas suffisante pour leur assurer la sécurité alimentaire. Ces études ont conduit à de nouveaux travaux analytiques sur les problèmes de niveau de vie, de budget, d'état nutritionnel et autres aspects mesurés au niveau des ménages. Elles ont ainsi permis à quelques économistes, notamment à la Banque Mondiale, de définir l'insécurité alimentaire comme une composante de la pauvreté, postulant ainsi qu'en luttant contre la pauvreté l'insécurité alimentaire disparaîtrait.

Ce principe est inclus dans le rapport sur la politique de la Banque en matière de sécurité alimentaire, intitulé « Pauvreté et Faim » (Banque Mondiale, 1986). La conclusion principale de ce travail est que la résolution du problème de la pauvreté résoudre celui de la faim. Ce rapport souligne également certains principes de base sur la sécurité alimentaire qui ont depuis été repris dans les opérations de prêts de la Banque. Ces principes sont, en particulier :

- ❑ La sécurité alimentaire doit être définie comme l'accès par tous, et à tout moment, à une nourriture suffisante permettant une vie active et en bonne santé. Plus précisément, et reflétant les objectifs réalistes des décideurs dans leurs efforts pour atteindre la sécurité alimentaire, cette sécurité devrait être mesurée en terme de probabilité d'accès. En d'autres termes, les politiques devraient tenter de diminuer la probabilité qu'ont certains groupes de ne pas accéder à la nourriture.
- ❑ Assurer la sécurité alimentaire signifie assurer une offre de nourriture suffisante que ce soit par la production, l'achat ou l'importation.
- ❑ Les politiques pour diminuer l'insécurité alimentaire chronique (augmenter l'offre alimentaire, cibler l'aide alimentaire ou le transfert de revenu, améliorer les pratiques relatives à la santé et à la nutrition) diffèrent de celles pour diminuer une insécurité alimentaire transitoire (stabilisation de l'offre et/ou des prix, assistance aux groupes vulnérables par des programmes d'urgence).
- ❑ Les programmes destinés à améliorer la sécurité alimentaire doivent être adaptés aux besoins et caractéristiques de chaque groupe, afin d'être efficaces en termes de coûts.

Depuis la publication de ce rapport, la pauvreté fait l'objet d'une attention particulière. Ceci a conduit à une compréhension plus poussée du phénomène de pauvreté et des moyens pour la réduire. Le Rapport sur le Développement Mondial de 1990 est entièrement consacré au problème de la pauvreté. Il conclut que la manière la plus efficace d'atteindre des améliorations rapides et politiquement soutenables de la qualité de vie des pauvres est une stratégie en deux parties : adopter un type de croissance qui assure l'utilisation de la ressource la plus productive dont disposent les pauvres – leur force de travail – et développer les ressources humaines par la fourniture généralisée aux pauvres des services sociaux essentiels. Ces stratégies doivent être accompagnées par des transferts bien ciblés et des filets de sécurité afin de protéger et aider les plus défavorisés.

Néanmoins, encore aujourd'hui, des gens sont affamés et meurent de faim. Plus de 340 millions d'individus dans les pays les moins développés sont victimes de sévères malnutritions (Kotler, 1992), et ceci malgré les énormes succès de la recherche et de la technologie. S'appuyant sur les succès de l'agriculture, la Conférence Internationale sur la Nutrition fut organisée pour parvenir à un consensus sur la nécessité de transformer les comportements, particulièrement en matière de santé et de nutrition, en coordonnant les politiques dans ces domaines à celles de l'éducation et de la formation. De nombreuses organisations non gouvernementales intéressées se sont ralliées à l'appel pour faire disparaître la faim, considérée comme la manifestation la plus radicale de la pauvreté. Dès 1993, un député du Congrès américain, Tony Hall, organisa une grève de la faim pour attirer l'attention sur l'urgence du problème à travers le monde.

La conférence sur la faim fut organisée par la Banque Mondiale en 1993 en réponse à cette réalité. L'une des conclusions fut que des interventions spécifiques sont justifiées pour diminuer la faim dans le court et le moyen terme. La Banque met aussi en application le principe selon lequel la croissance du revenu des ménages est nécessaire mais non suffisante pour augmenter la sécurité alimentaire, et doit être accompagnée de modifications de comportement en ce qui concerne les pratiques alimentaires et la santé. De plus, les fonds des agences bilatérales et multilatérales devraient continuer d'être, et seront engagés, dans le développement de nouvelles technologies et politiques afin d'assurer à long terme une offre alimentaire suffisante pour satisfaire la demande globale. Enfin une plus grande coordination des soutiens internationaux aux catégories les plus pauvres est en train d'être mise en place.

III – Les instruments déployés contre la faim et la pauvreté

Les instruments utilisés pour lutter contre la pauvreté et la faim peuvent être caractérisés à la fois par leur niveau d'action (international, national, ménages) et leur mode d'intervention (projet, programme,

politique). Nous allons tenter ici de détailler ces instruments, et nous croyons qu'il deviendra clair, après les avoir examinées individuellement, que ces interventions sont inextricablement liées entre elles, et qu'elles doivent constituer un effort unifié et cohérent pour résoudre à la fois les problèmes d'insécurité alimentaire et de pauvreté.

Il existe trois grandes catégories de programmes dont l'objet spécifique est la lutte contre la pauvreté : ceux qui cherchent à augmenter la capacité de production (ils incluent les programmes ciblés d'aide alimentaire comme paiement en nature de travailleurs employés pour réaliser des investissements d'infrastructure), ceux qui cherchent à générer une croissance durable du revenu des pauvres, et ceux qui, par des dépenses pour les secteurs sociaux, cherchent à améliorer directement la qualité de vie des pauvres (tels les programmes de nutrition pour les mères et les enfants). Les deux premières relèvent de la politique d'encouragement à la croissance économique générale et la troisième de programmes spécifiques et ciblés.

1. Encourager une croissance économique incluant les pauvres

La stabilité macro-économique, combinée à une économie ouverte au marché mondial, est sans doute le facteur économique le plus efficace pour l'amélioration de la capacité de production. De même, les politiques encourageant ou s'appuyant sur l'initiative privée se sont avérées de très bons instruments pour stimuler à faible coût la croissance de la production. D'autre part, dans les pays où ces politiques ont été poursuivies, la croissance a eu des effets d'entraînement sur les petits cultivateurs et même sur les agriculteurs sans terre. Par exemple, en Asie orientale, entre 1965 et 1988, la productivité et la production agricoles ont augmenté plus que dans n'importe quelle autre région du monde (Banque Mondiale, 1993b). Ces pays ont transféré relativement beaucoup moins de ressources de l'agriculture vers l'industrie, comparés aux autres économies les moins développées, illustrant le fait qu'une condition favorable mais non suffisante pour accroître la productivité en agriculture est l'élimination des formes directes et indirectes de prélèvement sur l'agriculture.

Un autre moyen, moins évident, d'améliorer la capacité de production est de favoriser, au niveau national, l'adoption des technologies appropriées. Ceci nécessite un soutien au système national de recherche agronomique, en particulier à la mobilisation des ressources spécifiques destinées à la recherche sur les produits particulièrement importants pour les pauvres, et au développement de techniques qui soient à la portée des agriculteurs les plus pauvres. Cela inclut la création et l'entretien d'un puissant système de vulgarisation qui accorde une attention particulière aux petits agriculteurs. Les pays d'Asie orientale ont investi des ressources importantes dans l'infrastructure des zones rurales, dans la recherche agronomique et, dans les services de vulgarisation. En Indonésie, les investissements dans les zones et entreprises rurales ont contribué puissamment à la baisse de 50% du nombre d'individus ayant un revenu en deçà du seuil officiel de pauvreté (Banque Mondiale, 1993b ; Dorosh et Pearson, 1985).

Les politiques et programmes qui visent à augmenter l'emploi dans les secteurs informels, et les projets de développement rural entraînant une intensification de l'emploi, constituent un autre ensemble d'instruments pour promouvoir la croissance des revenus. Les projets qui procurent des crédits aux pauvres travaillant à leur propre compte ont connu un réel succès. Un exemple bien connu est celui de la Grameen Bank au Bangladesh. Aujourd'hui, des projets de même type se multiplient avec succès dans plusieurs autres pays. La réforme agraire est un autre instrument qui peut être utilisé par les gouvernements pour lutter contre la pauvreté par des moyens non traditionnels. Les espoirs les plus sérieux sont fournis par les programmes de redistribution des terres assistés par les mécanismes de marché, tel que celui préconisé par le gouvernement d'Afrique du Sud. D'autres politiques ayant des effets directs sur les pauvres sont celles qui éliminent les taxes anti-emploi. Le rôle prééminent de la croissance économique dans la lutte contre la pauvreté est illustré par le fait que le taux de mortalité infantile a diminué deux fois plus vite dans les pays où le revenu moyen a augmenté de 1% par an que dans ceux où le revenu moyen a diminué (Banque Mondiale, 1993b).

Outre les politiques destinées à stimuler la croissance économique, les gouvernements et agences internationales peuvent adopter des politiques ciblant de nombreuses interventions sociales vers les catégories les plus pauvres. Il se trouve que ces politiques contribuent aussi directement et indirectement à la croissance des revenus. Les interventions les plus évidentes concernent les soins élémentaires de santé, l'éducation et le contrôle des naissances.

2. Eliminer la faim par des programmes ciblés sur la consommation et la nutrition

Pour les pays les plus pauvres, plus d'une génération sera nécessaire pour que la croissance économique se traduise par une amélioration de l'alimentation telle que la faim disparaisse pratiquement. Les conséquences de ce retard sont coûteuses (Del Rosso, 1992). Ainsi, même en considérant les hypothèses les plus optimistes sur la croissance économique, l'amélioration de la nutrition reste très lente. En effet, les bénéfices d'une croissance des revenus peuvent être annulés par de mauvaises pratiques alimentaires ou des maladies contagieuses. Une augmentation de la production alimentaire, si les systèmes de commercialisation et de distribution sont inefficaces ou inexistantes, peut ne pas bénéficier à ceux qui en auraient le plus besoin. Enfin, la baisse des prix des produits alimentaires, tout en étant profitable pour tous les consommateurs, n'est pas suffisante pour régler les problèmes des plus pauvres. Ainsi, des programmes particuliers doivent être développés, au niveau national et au niveau des ménages, afin de garantir une quantité minimale de nourriture pour les pauvres, et améliorer la qualité de leur alimentation.

Les gouvernements peuvent améliorer de façon significative le régime alimentaire et la santé des pauvres par des réformes de leurs politiques alimentaires. Le plus souvent les pauvres sont des acheteurs nets de nourriture. C'est le cas des pays à forte pauvreté urbaine ou à forte proportion de ruraux sans terre, dans lesquels augmenter l'offre nationale et baisser le prix des biens alimentaires est alors une politique efficace. Si par contre les pauvres sont des vendeurs nets de nourriture, comme c'est peut-être le cas en Afrique Sub-saharienne, la diminution de l'offre de certains produits commercialisés, donc l'augmentation de leur prix par la substitution de la production nationale à l'importation, peut améliorer la sécurité alimentaire. Ces deux politiques améliorent la situation des plus pauvres, mais risquent cependant de détériorer celles d'autres groupes sociaux (Banque Mondiale, 1986).

D'autres politiques nationales peuvent améliorer la sécurité alimentaire : il s'agit des programmes d'assistance publique comme les subventions aux prix des aliments, le contrôle des prix et la distribution publique de nourriture. Enfin, il faut souligner l'importance des politiques qui ciblent les mal-nourris en assurant une distribution d'aliments aux catégories les plus vulnérables dans les services de santé de première nécessité. Bien que ces programmes soient extrêmement coûteux, et ne profitent rarement qu'aux plus pauvres, ils peuvent être utilisés pour augmenter le revenu réel des bénéficiaires, et constituent un filet de protection essentiel pour les tranches les plus pauvres de la société. Un moyen de diminuer les coûts de ces programmes est d'utiliser les institutions préexistantes des secteurs publics et privés. Ainsi, par exemple, le gouvernement peut fournir des coupons alimentaires acceptés par des magasins privés, ces derniers encaissent en retour ces coupons auprès de leurs banques locales, qui à leur tour les échangent à la banque centrale (Binswanger, 1994).

En fait, il a été démontré que les programmes de distribution des rations alimentaires, lorsqu'ils sont associés aux services de soins de première nécessité, en particulier dans les cliniques publiques, réduisent au minimum les fuites vers les catégories sociales qui n'ont pas vraiment besoin de ces prestations. Cette méthode de distribution de la nourriture a l'avantage d'être plus efficace dans l'identification des vrais mal-nourris (par des tests et surveillances cliniques). Elle procure des services intégrés pour l'amélioration de la santé et de la nutrition des individus, en leur apportant des soins, en corrigeant les mauvaises habitudes et en leur apprenant les règles de base concernant l'hygiène et la nutrition. De plus, la distribution gratuite d'aliments fait du système de santé un lieu plus attractif pour les pauvres.

D'autres programmes destinés aux familles pauvres peuvent améliorer leur consommation et leur nutrition. Cela inclut les programmes de lutte contre les carences en micro-nutriments, tels les programmes de fortification par les vitamines, l'apport de compléments nutritionnels et la correction du comportement alimentaire. Cette dernière est réalisée par la dissémination d'informations essentielles sur la nutrition et par des programmes d'éducation dans les villages. Ces programmes orientés sur la nutrition sont souvent combinés avec succès avec les programmes de vaccination ou de traitement contre les parasites offerts sur les places de travail, les écoles ou dans les foyers municipaux. La surveillance de la croissance des individus par les cliniques publiques et/ou rurales permet d'identifier les populations cibles pour les programmes alimentaires gouvernementaux.

Il n'est donc pas surprenant que ces programmes alimentaires organisés au niveau des collectivités aient souvent des effets bénéfiques non attendus sur la santé. Un exemple : les programmes de planifi-

cation familiale peuvent accompagner des programmes réussis de nutrition ou de surveillance de la croissance des enfants. Ainsi, en Jamaïque, un programme destiné à l'origine à l'amélioration de la nutrition des enfants par la promotion de l'allaitement, permit simultanément un meilleur contrôle des naissances par l'utilisation de l'allaitement comme moyen de contraception. En sens inverse, les programmes de développement pour l'enfance, dont l'objectif est une éducation primaire efficace, incluent souvent des leçons de nutrition et des compléments alimentaires. Enfin, les programmes qui cherchent à alléger la charge de travail des femmes peuvent diminuer la quantité de calories qui leur est nécessaire et donc, par là, améliorer leur état nutritionnel.

IV – L'impact de quelques choix politiques

En plus des programmes et stratégies cités ci-dessus, les gouvernements nationaux et les agences internationales peuvent mettre en oeuvre des politiques qui, à différents degrés et par des moyens variés, affectent les pauvres et, en particulier, ceux qui souffrent de la faim. Parmi celles-ci, trois types méritent une attention particulière ici : les politiques d'ajustement structurel, la promotion de la participation des bénéficiaires et l'aide alimentaire.

1. Les politiques d'ajustement structurel

Nous ne souhaitons pas nous apesantir particulièrement sur les programmes de la Banque Mondiale. Cependant, l'attention particulière portée aux programmes d'ajustement structurel et la conviction trop largement répandue que ces programmes n'ont fait que perpétuer, voire accentuer, la pauvreté et la faim, exigent une brève discussion. Celle-ci portera sur les contraintes et les bénéfices réels de ces programmes pour les pauvres. L'ajustement structurel inclut typiquement un ensemble de mesures monétaires, fiscales, commerciales et autres, pour restructurer la capacité productive d'un pays. L'ajustement structurel conduit le plus souvent à une augmentation des revenus ruraux. Mais la compression budgétaire, qui est presque toujours partie intégrante de l'ajustement macro-économique, entraîne une restriction des services sociaux et ceci bien sûr aux dépens des pauvres en particulier.

Evaluer l'impact des programmes d'ajustement structurel sur les pauvres qui souffrent de la faim est toujours problématique. Quelle que soit la méthode d'évaluation choisie, elle nécessite la connaissance de la situation avant l'ajustement structurel. Par ailleurs, pour juger de l'effet de cet ajustement sur les pauvres, il faut construire des scénarios d'évolution de la situation des ménages, notamment dans le cas où le programme d'ajustement structurel n'aurait pas été entrepris. Le problème est que ces données nécessaires n'existent que pour un petit nombre de pays, et ces pays sont rarement ceux qui auraient besoin ou qui ont entrepris un programme d'ajustement structurel (Binswanger, 1994).

L'ajustement structurel comprend presque toujours une dévaluation monétaire. Ceci a pour effet une réduction du niveau de taxation du secteur agricole et constitue donc une incitation à l'accélération de la production de biens échangeables. Mais ceci peut avoir des effets négatifs sur les pauvres, en particulier dans les zones urbaines, car pour leur approvisionnement ceux-ci dépendent souvent d'importations subventionnées de blé en provenance des USA et de l'Europe (c'est le cas d'une partie de l'Afrique aujourd'hui). Néanmoins, quelques données récentes collectées sur les ménages pendant l'ajustement structurel montrent que la diminution du taux de change a contribué à une baisse des inégalités et de la pauvreté en Afrique au sud du Sahara (Dorosh et Sahn, 1993).

L'ajustement structurel comprend souvent la suppression des subventions aux produits alimentaires. Les résultats sont variés. Il y a des cas où la subvention sur les produits de base était efficace et où le retrait a eu des effets négatifs sur les pauvres (c'est le cas de la subvention du riz pour les urbains pauvres de Madagascar). Dans d'autres cas, le retrait des subventions n'a pas détérioré la situation des pauvres, ni conduit à des bouleversements sociaux, mais a permis des économies fiscales importantes. Ces économies ont pu être utilisées pour le financement de programmes de développement plus efficaces (Alderman et Garcia, 1993 – pour le cas du Pakistan).

L'effet des compressions budgétaires sur les programmes sociaux dépend bien sûr de l'efficacité de ces programmes avant l'ajustement et de la nature exacte des lignes budgétaires qui sont réduites. Des études montrent que ces programmes correspondaient souvent à une mauvaise allocation des res-

sources, et avaient donc sûrement des effets négatifs sur les pauvres (Grosh, 1990). Ces mauvaises allocations des ressources avant l'ajustement se traduisaient communément par des dépenses excessives pour l'emploi d'un grand nombre de fonctionnaires. Si la compression des dépenses affecte principalement les postes essentiels, tels ceux liés à l'alimentation, l'apport de compléments alimentaires, les programmes de santé et d'éducation, et ceux liés aux infrastructures, alors il est clair que le programme d'ajustement aura un effet régressif sur les pauvres.

2. Promotion de la participation des bénéficiaires

Pendant longtemps les programmes de développement ont eu une nette tendance paternaliste. Les gouvernements et les agences internationales employaient des experts, censés connaître parfaitement les besoins des pauvres, et chargés de la conception et de la mise en oeuvre des programmes et projets de développement. Au cours des dernières années, au contraire, la prise de conscience que les projets de développement devaient être conçus de façon « ascendante », permettant aux collectivités de déterminer dans une large mesure la direction de leur développement, s'est généralisée. Ainsi, si les programmes ciblés sur les dépenses sociales n'ont pas toujours eu le succès espéré, c'est souvent par suite du manque d'influence des plus pauvres, en particulier de ceux qui souffrent de la faim, sur le choix des politiques. Ceci explique la prolifération des contacts, discussions, dialogues entre gouvernements, organisations non gouvernementales, et agences bilatérales et multilatérales de développement dont l'objectif est d'identifier et d'écouter les pauvres privés du droit de représentation. Les actions entreprises pour combler ces besoins tentent de promouvoir la participation des bénéficiaires et la décentralisation des décisions.

La notion de participation des intéressés dans la détermination de leur propre avenir n'est pas nouvelle. L'expérience montre que les projets sont plus durables et conduisent à de meilleurs résultats quand il y a pleine participation des gens qu'ils essaient d'aider. Cependant, les procédures pour réaliser cet objectif ne sont pas établies et, de toutes façons, leur mise en oeuvre est difficile. Cependant toutes les agences de développement entreprennent des actions pour promouvoir la participation des bénéficiaires (Bhatnager et Williams, 1992). L'une des méthodes récemment développées pour identifier les bénéficiaires cibles et les moyens par lesquels ces derniers peuvent participer à leur propre développement, est « l'évaluation des bénéficiaires ».

« L'évaluation des bénéficiaires » est une méthode qui est surtout d'ordre qualitatif. Dans un premier temps, des agents des organismes de développement, ou des ONG qui leurs sont liées, sont envoyés sur le terrain pour interroger un échantillon de bénéficiaires du projet. Puis, ils restent sur le site pendant quelques mois afin d'observer, questionner, écouter les bénéficiaires, les fournisseurs de services et les gestionnaires du projet (Salmen, 1992). L'objectif de ce procédé est de procurer des informations supplémentaires pour la prise de décision. En effet, l'observation du projet en cours permet une vision plus large et plus précise des implications réelles, permet d'inclure tout ce qui est affecté par lui. Des analyses sociologiques et anthropologiques sont entreprises en profondeur pour identifier les modes de répartition du travail et de contrôle des ressources naturelles ainsi que les caractéristiques démographiques et socio-culturelles des bénéficiaires probables.

Lors de la Conférence sur la Faim, tenue l'année dernière à l'initiative de la Banque Mondiale, il a été suggéré et accepté que les agences qui seraient amenées à connaître ou à se documenter sur l'incidence ou le caractère de la pauvreté d'un pays, ou sur les dépenses publiques pour différents programmes, devraient disséminer les résultats de ces évaluations à une part plus large de la société (Binswanger, 1994). Les organisations non gouvernementales se sont déclarées bien placées pour transmettre ces informations. Ainsi, les collectivités touchées pourront faire connaître les changements nécessaires en appliquant la pression adéquate là où il le faut.

Un autre moyen très efficace d'améliorer la participation des gens à leur propre développement est la décentralisation des ressources fiscales. La décentralisation augmente la responsabilité des leaders locaux vis-à-vis des bénéficiaires du projet ou du programme. En effet, l'expérience montre qu'une bureaucratie indélogeable, centralisée, hiérarchisée est de loin l'obstacle principal au succès du projet. Un exemple de succès est le programme de fonds municipaux pour le Mexique financé par la Banque Mondiale. Celui-ci met à la disposition des gouvernements locaux de tous petits fonds pour qu'ils financent eux-mêmes leur propre développement. Les gouvernements locaux ont alors entrepris des milliers

de petits projets, à petite échelle, qui ont su intégrer les besoins et désirs des bénéficiaires (Barnes, 1992).

Le succès de tels projets ne doit pas faire oublier que dans quelques pays, même les gouvernements et officiels locaux sont imperméables à toute responsabilité vis-à-vis des individus dont ils ont la charge. Dans ce type de pays, où l'environnement politique n'est pas vraiment démocratique, une réforme du système politique apparaît comme un préalable nécessaire.

3. L'aide alimentaire

L'opinion traditionnelle considère que l'aide alimentaire inhibe la croissance de la production nationale de nourriture dans le court terme, et constitue une mauvaise allocation des ressources à long terme. Ceci n'est cependant pas vérifié par l'observation (Webb et Von Braun, 1993). Ces effets de désincitation de la production ont été exagérés. De nombreux pays, Taiwan, la Corée du Sud et l'Inde, par exemple, ont augmenté leur production en utilisant astucieusement l'aide alimentaire, à tel point qu'ils ne reçoivent plus d'aide alimentaire aujourd'hui. Les effets réels, positifs ou négatifs, sont en fait bien davantage fonction de la politique agricole et alimentaire des pays receveurs que d'un hypothétique effet dépressif généralisé de l'aide alimentaire.

Celle-ci a mauvaise réputation pour plusieurs raisons. L'une d'entre elles, et non des moindres, est que les pays donateurs ont essayé d'acheter une influence politique en se débarrassant, par l'aide alimentaire, de leur surplus de production. L'aide alimentaire perturbe parfois gravement la production et les marchés locaux (et internationaux). Cependant, elle permet de sauver des vies et est un élément utile des programmes de développement plus complets (tel le programme de développement du secteur laitier en Inde).

L'expérience montre que l'aide alimentaire contribue à diminuer la faim, mais que donner son équivalent en argent à ceux dans le besoin serait plus efficace et moins coûteux. Le problème est que la plupart des agences d'aide bilatérale, qui ont la possibilité d'offrir une aide en nature, ne veulent pas ou ne peuvent pas donner l'aide équivalente sous forme monétaire. En fait, les soutiens financiers de l'aide au développement ont sévèrement diminué au cours des dernières années. Dans ces conditions, un compromis possible entre les pressions contradictoires révélées par ces développements récents serait que les pays donateurs d'aide alimentaire continuent de la donner dans les vrais cas d'urgence, mais suppriment les restrictions à la vente de cette aide sur le marché ouvert et au prix du marché. Ainsi, les gouvernements pourraient alors utiliser le produit de cette vente pour financer des programmes ciblés, comme ceux décrits ci-dessus.

Les organisations de développement ne sont pas équipées pour les secours rapides aux sinistres. Cependant, elles sont en bonne position pour encourager et soutenir l'action des gouvernements, des organisations non gouvernementales et des organisations internationales qui remplissent cette fonction. Les organisations de développement peuvent aussi copier et reproduire, lorsqu'ils ont prouvé que la formule pouvait réussir, les projets pilotes mis au point et entrepris par des organisations telles que l'UNICEF, l'OMS, quelques agences d'aide bilatérale ou de nombreuses organisations non gouvernementales « de terrain ». Quant aux agences financières internationales, elles peuvent assister les pays emprunteurs, en monétarisant l'aide alimentaire qu'ils reçoivent du PAM et des donateurs bilatéraux. L'ensemble de ces actions pourrait être plus efficace si un consensus plus fort se dégagait pour faire de la capacité des pays à surmonter les situations de crise, un objectif essentiel de leurs stratégies de développement.

V – Une stratégie et des actions pour le futur

Walters (1993) présente une classification intéressante des interventions contre la faim selon l'échéance des objectifs qu'elles poursuivent. Certaines visent à satisfaire des objectifs immédiats pour faire face aux crises liées à la sécheresse, aux catastrophes naturelles et aux conflits armés. Puis viennent les besoins du court et moyen terme, sur une période de 1 à 10 ans, qui nécessitent une intervention directe. Enfin, un effort de long terme (10-50 ans) est nécessaire pour le développement et la réduction durable de la pauvreté. Dans le passé, les agences d'aide internationale et quelques agences d'aide

bilatérale se sont attaquées aux besoins immédiats, alors que les projets de développement de la Banque Mondiale et les programmes coopératifs de la recherche agronomique internationale, tels que ceux du Groupe Consultatif pour la Recherche Agronomique Internationale (GCRAI), ont mis l'accent sur les programmes à long terme. Aujourd'hui demeure le besoin criant de répondre plus spécifiquement aux besoins du court et moyen terme.

Les divers acteurs du développement (organisations bilatérales et multilatérales, agences gouvernementales, locales ou nationales) ont un intérêt commun à régler définitivement le problème de la faim et de la pauvreté en priorité. Cependant, ils ont clairement des avantages comparatifs différents dans la définition de leurs rôles respectifs pour atteindre ces objectifs. Ainsi, par exemple, les conclusions de la Conférence citée ci-dessus, en novembre 1993, ont mis en exergue plusieurs impératifs :

- augmenter la pression politique de la société civile sur les gouvernements pour redistribuer les bénéfices du développement et donc améliorer le sort des pauvres, en particulier de ceux qui souffrent de la faim ;
- porter une plus grande attention aux programmes et politiques de lutte contre la faim qui peuvent être aisément identifiés et mis en oeuvre ;
- accorder une priorité plus grande au financement des composantes des projets et programmes assurant des apports complémentaires en micro-nutriments, des vaccinations systématiques et la prévention des maladies parasitaires intestinales ;
- renforcer et améliorer la synergie entre les disciplines (à savoir celles qui relèvent de l'agriculture, de la population, de la santé, de la nutrition) pour l'identification et la création de projets et programmes holistiques, dont les objectifs premiers sont la santé, l'offre de nourriture et sa répartition ;
- augmenter le soutien aux programmes de micro-crédit, incluant une aide financière et une assistance à la dissémination de l'information et des lignes directrices des projets ;
- renforcer le soutien aux réformes agraires assistées par le marché, et augmenter les ressources consacrées à la recherche des voies les plus justes et efficaces pour entreprendre ces réformes ;
- trouver des moyens supplémentaires de soutenir le GCRAI compte tenu en particulier de la baisse de certaines contributions bilatérales.

Notes

1. Les interprétations et conclusions des auteurs sont les leurs et ne doivent pas être attribuées à la Banque Mondiale, son conseil d'administration, sa direction, ou à un quelconque de ses pays membres. Marie-Laure Lajaunie a assuré la traduction en français d'une première version de cet article en anglais.
2. Du Fonds pour la Défense de l'Environnement.

Bibliographie

- Alderman, H. and M. Garcia (1993). *Poverty, household, food security and nutrition in rural Pakistan*. Research Report no. 96. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Barnes, G. (1992). *Lessons from bank privatization in Mexico*. Policy Research Working Paper no. 1027, Country Economics Department, Washington, D.C.: World Bank.
- Binswanger, H. (1994). *Deepening the World Bank's strategy for reducing poverty and hunger*. Conclusions from the World Hunger Conference, November 30-December 1, 1993, draft not for quote.
- Bhatnager, B. and Williams (1992). *Participatory development and the World Bank*. Discussion Paper no. 183, Washington, D.C.: World Bank.
- Blyn, G. (1983). The Green Revolution revisited. *Economic Development and Cultural Change* 31(4):705-25.
- Del Rosso, J. (1992). *Investing in nutrition with World Bank assistance*. Washington, D.C.: World Bank.
- Dorosh, P. and Pearson, S.R. (1985). *Macro-economic policy and agricultural development in Indonesia: how an oil-exporting country achieved food self-sufficiency*. Stanford, C.A.: Food Research Institute, Stanford University.
- Dorosh, P. and Sahn, D. (1993). *A general equilibrium analysis for the effect of macroeconomic adjustment in Africa*. Working Paper No. 38. Ithaca, New York: Cornell Food and Nutrition Policy Program, Cornell University.
- Grosh, M.E. (1990). *Social spending in Latin America: The story of the 1980*. World Bank Discussion Paper No.106. Washington, D.C.: World Bank.

- **Hazell, P. and Ramasamy C.** (1991). *The Green Revolution reconsidered*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- **Kotler, N.** (ed.) (1992). *Frontiers of nutrition and food security in Asia, Africa and Latin America*. Manila: International Rice Research Institute.
- **Lipton, M. and R. Longhurst** (1989). *New seeds and poor people*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- **Pinstrup-Andersen, P. and P. Hazell** (1985). The impact of drought and technological change in rice production on intra-year in food consumption : The case of North Arcot, India. In *Seasonal Variability in Third World Agriculture: The consequences for food security*. Sahn D. (ed.), pp. 264-84. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- **Salmen, L.** (1992). *Beneficiary assessment: an approach described*. Washington, D.C.: Poverty and Social Policy Division, Africa Technical Department, World Bank.
- **Walters, H.** (1993). *An Issues Paper*, presented to the Conference on Overcoming Global Hunger. November 30-December 1, 1993, hosted by the World Bank, Washington, D.C.
- **Webb, P. and J. von Braun** (1993). *Ending hunger soon: concepts and priorities*, presented to the Conference on Overcoming Global Hunger, November 30-December 1, 1993, hosted by the World Bank, Washington, D.C.
- **World Bank** (1986). *Poverty and hunger Issues and options for food security in developing countries*. A World Bank Policy Study, Washington, D.C.
- — (1990). *Poverty*. World Development Report no. 1990. Washington, D.C.: Oxford University Press.
- — (1993a). *Investing in health*. World Development Report n° 1990. Washington, D.C.: Oxford University Press.
- — (1993b). *The East Asian miracle: Economic growth and public policy*. Washington, D.C.: Oxford University Press.

