

# L'alimentation dans le monde et les politiques publiques de lutte contre la faim

**Laurence Roudart**

DANS **MONDES EN DÉVELOPPEMENT** 2002/1 (N<sup>O</sup> 117), PAGES 9 À 23  
ÉDITIONS **DE BOECK SUPÉRIEUR**

ISSN 0302-3052

DOI 10.3917/med.117.0009

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2002-1-page-9.htm>



**CAIRN.INFO**  
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.**

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



# L'alimentation dans le monde et les politiques publiques de lutte contre la faim

De Boeck Université | *Mondes en développement*

2002/1 - no 117

pages 9 à 23

ISSN 0302-3052

---

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2002-1-page-9.htm>

---

Pour citer cet article :

"L'alimentation dans le monde et les politiques publiques de lutte contre la faim", *Mondes en développement*, 2002/1 no 117, p. 9-23.

---

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Université.

© De Boeck Université. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# L'alimentation dans le monde et les politiques publiques de lutte contre la faim

**Laurence Roudart** (Maître de conférences à l'Institut National Agronomique Paris-Grignon)

**E**n ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, la production agricole mondiale pourrait suffire, en théorie, pour couvrir les besoins alimentaires des quelque 6 milliards d'humains qui peuplent la planète. Certes, environ 4 milliards de personnes ont accès à une alimentation correcte, et parmi elles, approximativement 1,3 milliard, dans les pays développés principalement, bénéficient même d'une abondance alimentaire sans précédent. Pour autant, le problème alimentaire mondial n'est pas résolu : environ 2 milliards d'individus souffrent de graves carences alimentaires, et quelque 800 millions subissent même la faim presque tous les jours, ce nombre n'ayant guère baissé au cours des dernières décennies. Depuis longtemps, de nombreux penseurs ont tenté de cerner les causes de ces fléaux. Et dans beaucoup de pays, les pouvoirs publics ont pris des mesures très variées visant à y remédier.

Dans cet article, nous caractériserons la situation mondiale de l'alimentation, ainsi que son évolution au cours des dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle. Puis, nous présenterons deux grands courants d'analyse des causes de la faim, ainsi que les grands types de politiques publiques qui ont été menées pour lutter contre ce fléau.

## La situation mondiale de l'alimentation, son évolution

### Besoins et régimes alimentaires

Pour vivre, les humains (comme les animaux) ont besoin d'absorber des matières organiques, à savoir des glucides, des lipides et des protéines, qui fournissent notamment l'énergie alimentaire, mesurée en kilocalories (kcal). Ils ont aussi besoin d'absorber des vitamines, des minéraux et de l'eau. Or, l'industrie n'est toujours pas en mesure de synthétiser rentablement à grande échelle des matières organiques, et ne le sera pas de sitôt. En conséquence, pour nourrir les milliards d'hommes présents et à venir, il n'y a pas actuellement d'autre voie envisageable que de continuer à pratiquer l'agriculture.

Les besoins énergétiques alimentaires d'un individu dépendent de son âge, de sa taille, de son poids, de son activité physique, de son état physiologique (maladie, grossesse ou allaitement pour les femmes...) et d'autres facteurs (climat...). En conséquence, on peut évaluer les besoins énergétiques alimentaires moyens d'une population à partir de la connaissance de sa structure par âges, de la taille et du poids moyens, du taux d'urbanisation (les urbains ont en général moins d'activités physiques que les ruraux), du taux de fécondité<sup>1</sup> et de l'état sanitaire général. Ainsi, en Afrique, en Asie et en Amérique latine, où les populations sont relativement jeunes, les besoins énergétiques alimentaires moyens sont de l'ordre de 2150 kcal par personne et par jour, alors que ces mêmes besoins sont de l'ordre de 2400 kcal en

1 Le taux de fécondité est le nombre d'enfants par femme en âge de procréer.

Amérique du Nord, où les populations sont relativement âgées, avec une taille et un poids moyens plus élevés (Ph. Collomb, 1999).

Ces besoins énergétiques peuvent être couverts par une très grande variété d'aliments puisque, à l'échelle de la planète, quelque 50 000 plantes sont comestibles par l'homme. Cela étant, 15 plantes cultivées seulement fournissent 90% de l'apport énergétique alimentaire global, et trois céréales – le riz, le blé et le maïs – fournissent 50% de cet apport. Après les céréales, la seconde source de glucides lents est constituée par les racines et les tubercules, parmi lesquels la pomme de terre, le manioc et la patate douce sont les plus importants en quantité. Selon L. Malassis et *al.* (1996), les légumineuses sèches (haricots, pois, fèves, lentilles...) fournissent 15 à 20% des protéines consommées dans le monde. Et le poisson, s'il ne représente que 1% des calories ingérées, apporte 15% des protéines animales, et même 55% dans certaines régions d'Asie. Les consommations d'autres produits animaux sont extrêmement inégales : ainsi, la consommation moyenne de viande était d'environ 30 kg par personne et par an dans le monde en 1990-92, mais elle était de près de 80 kg dans les pays développés, contre moins de 20 kg dans les pays en développement. Les produits laitiers fournissent 10% de l'apport énergétique dans les pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), mais 2% seulement dans les pays en développement. Et les graisses animales représentent près de 50% de la consommation de matières grasses dans les pays développés, contre 16% seulement dans les pays en développement. L'huile végétale la plus consommée est celle de soja (plus du quart de la consommation mondiale), suivie des huiles de palme, de colza et de tournesol. Enfin, les consommations de sucre, de fruits et de légumes varient beaucoup en fonction du niveau de richesse, mais aussi en fonction des zones de production. La tomate est le légume le plus consommé au monde, suivi du chou, des cucurbitacées et des oignons (L. Malassis et *al.*, 1996).

Au-delà des ces données globales, L. Malassis et M. Padilla ont distingué trois grands ensembles de modèles de consommation alimentaire dans le monde : les modèles *occidentaux*, riches en énergie et en produits animaux ; les modèles *traditionnels agricoles*, pauvres en énergie et caractérisés par une forte proportion de céréales, ou de racines ou tubercules ; les modèles *traditionnels mixtes*, où la consommation relativement élevée de céréales, de racines ou de tubercules est complétée par certains produits animaux (lait, viande ou poisson) (L. Malassis, M.

Padilla, 1986). Dans chaque région, les régimes alimentaires varient aussi en fonction des revenus.

### **Différence entre sous-alimentation et malnutrition**

Selon la manière dont les apports alimentaires couvrent ou non les besoins d'un individu, différentes situations peuvent se produire. La *sous-alimentation* est une situation dans laquelle la ration alimentaire, mesurée en kcal, ne suffit pas, *de manière continue*, pour couvrir les besoins énergétiques de base. Dès lors, elle ne suffit pas, en général, pour couvrir les besoins protéiques.

Par différence, la *malnutrition* est un mauvais *état physiologique*, qui résulte soit d'une alimentation inadéquate, soit de mauvaises conditions de santé ou d'hygiène. On distingue plusieurs formes de malnutrition : la *sous-nutrition*, qui résulte d'une sous-alimentation prolongée ou d'une insuffisante assimilation de la nourriture ingérée pour cause de maladie ou de manque d'hygiène ; les *carences en certains micronutriments* (vitamines et minéraux en particulier) ; la *surmalnutrition*, qui résulte d'une suralimentation pouvant être liée à une maladie.

Cette distinction entre malnutrition et sous-alimentation est particulièrement importante dans une perspective d'action publique contre la faim. En effet, il est possible que des individus ingèrent une alimentation adéquate en quantité et en qualité et que, malgré cela, ils soient sous-nutris ou malnutris parce qu'ils souffrent, par exemple, de parasitoses intestinales qui empêchent l'assimilation d'une partie des nutriments. Dans un tel cas, la cure et la prévention des maladies parasitaires sera prioritaire, et le meilleur moyen de prévenir ces maladies sera peut-être de fournir à la population concernée un accès permanent à l'eau potable. Dans beaucoup de situations, la malnutrition favorise les maladies et, inversement, c'est un cercle vicieux, les maladies favorisent la malnutrition, si bien que pour avoir quelque chance d'être efficace, une politique de lutte contre la faim devra nécessairement comporter un volet de santé publique.

La sous-alimentation est également nommée *insécurité alimentaire chronique*, par différence avec l'insécurité alimentaire temporaire. La forme la plus extrême d'insécurité alimentaire temporaire est la famine, quand un grand nombre d'individus d'une même région n'ont plus, ou presque plus, accès à de la nourriture et meurent en masse, d'inanition ou plus souvent des maladies résultant des sévères insuffisances alimentaires. En général, les famines

frappent des populations déjà sous-alimentées, ou proches de la sous-alimentation, qui n'ont plus les moyens de lutter par elles-mêmes contre ce fléau.

A l'opposé de l'insécurité alimentaire, il y a bien sûr la sécurité alimentaire, dont on peut recenser plus d'une trentaine de définitions. Selon la définition la plus récente de l'O.A.A. (Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture, communément désignée par son sigle anglais FAO, pour *Food and Agriculture Organization*), " la *sécurité alimentaire* existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine, nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active ". Cette explicitation est issue du concept élargi de sécurité alimentaire, formulé par la FAO pour la première fois en 1983. Selon ce concept, la sécurité alimentaire s'appréhende à l'échelle de chaque être humain (et non d'une population), et elle a trois composantes essentielles : *disponibilité* des aliments, en quantité et en qualité, les aliments pouvant provenir de la production locale ou des importations (y compris de l'aide alimentaire) ; *stabilité* dans le temps des disponibilités alimentaires ; et *accès* de chaque individu aux aliments, parce qu'il appartient soit à une famille qui produit et autoconsomme des aliments, ou à une famille qui a les moyens de se procurer des aliments, ou encore à une famille qui peut bénéficier d'un système de sécurité sociale lui permettant d'obtenir des aliments.

Dans cette acception, la sécurité alimentaire est clairement distincte de l'autosuffisance alimentaire, qui est la situation d'un pays où l'on produit à l'intérieur des frontières toutes les denrées vivrières nécessaires à une alimentation correcte de la population. Cela étant, l'auto-suffisance alimentaire peut s'accompagner d'une insécurité alimentaire étendue, du fait des inégalités d'accès à la nourriture et du fait des pertes, comme dans le cas de l'Inde par exemple. Inversement, l'insécurité alimentaire peut être très rare dans un pays qui est loin d'être auto-suffisant, comme Singapour par exemple.

### **Des disponibilités énergétiques alimentaires très inégalement réparties**

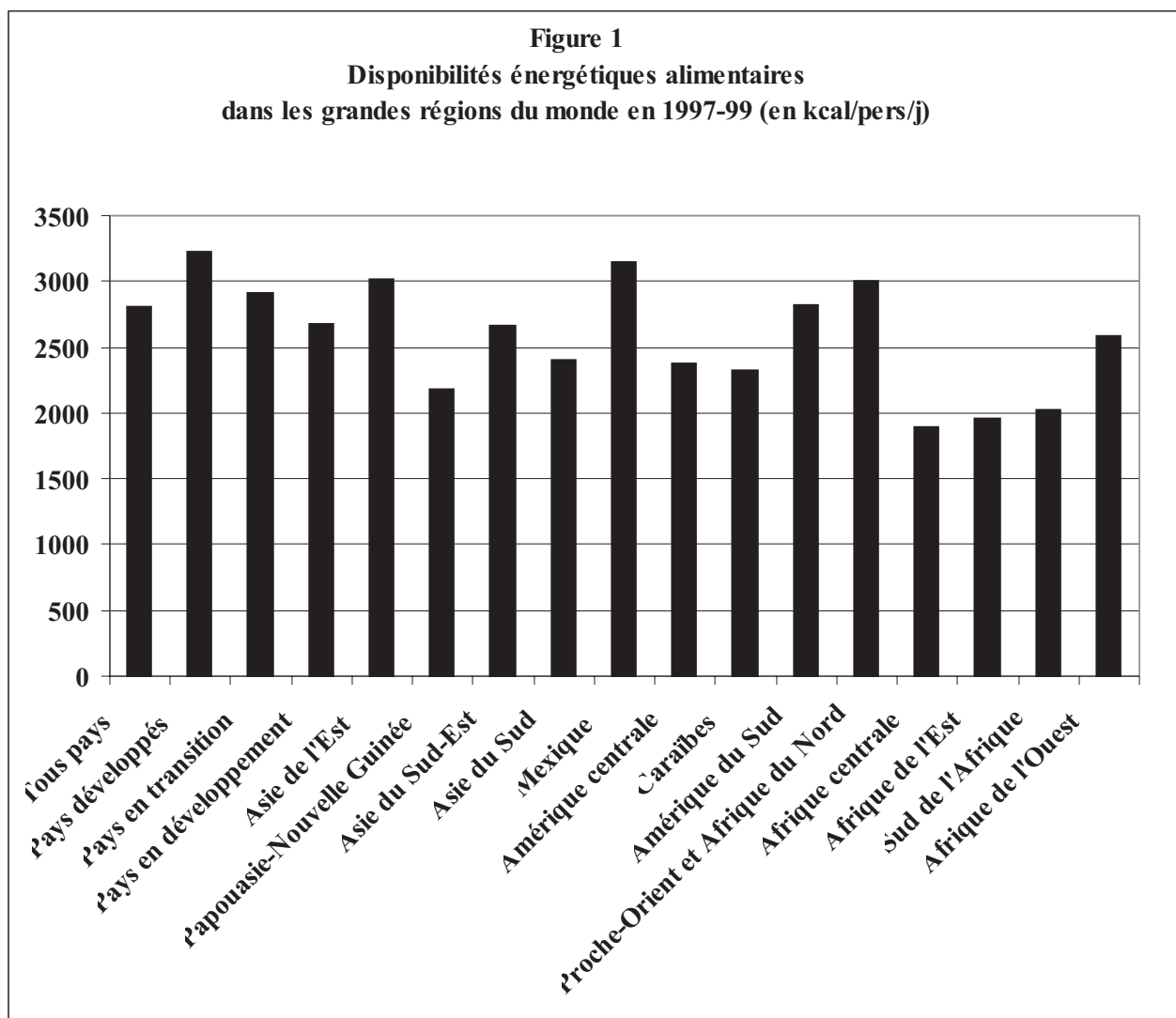
Avec la méthode des bilans alimentaires annuels par pays, la FAO estime les Disponibilités énergétiques alimentaires par personne et par jour (DEA/pers/j). Pour cela, dans chaque pays, on recense tous les produits, ou plutôt tous les types de produits, qui sont susceptibles de servir à la consommation alimentaire humaine. Puis, pour chaque type de produit, on

évalue la somme des disponibilités (production locale, importations, variations de stocks) et on retranche la somme des utilisations autres que pour l'alimentation humaine locale (exportations, alimentation animale, semences, utilisations industrielles, autres utilisations non alimentaires, pertes entre la production et les marchés de détail). Enfin, en tenant compte du contenu calorique de chaque type de produit, on calcule la somme des calories disponibles pour la consommation humaine dans le pays étudié, et on rapporte cette somme à la population du pays. Soulignons que ces estimations des DEA/pers/j par pays sont incertaines, et qu'il vaudrait mieux prendre en compte des fourchettes plutôt que des chiffres ponctuels. De plus, ces évaluations ne tiennent pas compte des pertes, qui peuvent être importantes, entre l'achat des aliments au détail et leur consommation domestique (pertes lors de la conservation chez les ménages, lors de la préparation et de la cuisson, ainsi que déchets jetés ou donnés aux animaux) ; la méthode de calcul tend donc à surestimer les DEA.

D'après ces estimations, les DEA/pers/j seraient de plus de 3300 kcal dans les pays développés, d'un peu plus de 2500 kcal dans les pays en développement, et d'un peu plus de 2700 kcal dans l'ensemble du monde. Comme les besoins énergétiques alimentaires moyens d'une population se situent en général entre 2150 et 2400 kcal/pers/j, la production agricole mondiale pourrait donc suffire, en théorie, pour couvrir les besoins énergétiques de l'humanité.

Mais les disponibilités alimentaires sont très inégalement réparties (figure 1), d'autant plus inégalement qu'il existe, nous l'avons vu, de grandes différences dans la composition des régimes alimentaires. En effet, on compte qu'il faut en moyenne 7 kcal végétales pour produire 1 kcal animale (ce ratio variant en fait beaucoup d'un produit animal à l'autre et d'un type d'élevage à l'autre). Dès lors, un modèle de consommation alimentaire occidentale à 3500 kcal/pers/j, dont 1400 kcal animales, correspond à un prélèvement de 11 900 kcal/j sur la biomasse végétale, tandis qu'un modèle traditionnel agricole à 2000 kcal/pers/j, dont 80 kcal animales, correspond à un prélèvement de 2480 kcal sur la biomasse végétale.

Dans ces conditions, la grande majorité des consommateurs des pays développés et de quelques pays en développement, ainsi qu'une minorité de consommateurs des autres pays en développement, sont abondamment nourris, voire suralimentés, au point d'être en surpoids ou même obèses. Ces phénomènes sont bien présents dans certains pays



développés (Etats-Unis, France...), et ils se manifestent dans une moindre mesure dans les pays en développement (Égypte, Mexique, Chine...), en particulier dans les villes.

**Des insuffisances alimentaires largement répandues**

**Sous-alimentation**

Mais, dans les pays en développement, environ 800 millions d'individus sont sous-alimentés, c'est-à-dire près de une personne sur cinq ; en Afrique, c'est même le cas d'environ une personne sur trois (voir tableau). D'après la FAO, en 1996-98, plus de 80 *pays à faible revenu et déficit vivrier* étaient dans une situation très critique dans la mesure où la sous-alimentation y était étendue et grave, et où les perspectives d'augmentation de la production locale ou des recettes en devises pour importer suffisamment de nourriture

étaient manifestement insuffisantes. En particulier, dans 23 pays, la *prévalence* de la sous-alimentation – c'est-à-dire le pourcentage de la population souffrant de ce fléau – était supérieure à 20% ; et la *gravité* de la sous-alimentation – c'est-à-dire l'écart moyen entre les besoins et les disponibilités énergétiques alimentaires des personnes sous-alimentées – était supérieure à 300 kcal/pers/j. Parmi ces pays se trouvaient 18 pays africains, soit près de la moitié des pays d'Afrique, ainsi que l'Afghanistan, le Bangladesh, la Corée du Nord, la Mongolie et Haïti (FAO, 2000c).

Près des trois quarts des personnes sous-alimentées vivent en milieu rural, ce qui implique que leurs revenus dépendent directement ou indirectement de l'agriculture. Et il s'agit en majorité de femmes, en particulier de femmes enceintes ou allaitant leurs enfants, et d'enfants.

## LA SOUS-ALIMENTATION DANS LES GRANDES RÉGIONS DU MONDE EN 1996-98

Régions	Nombre de personnes sous-alimentées (en millions)			Prévalence de la sous-alimentation (= part de la population sous-alimentée dans la population totale) (en %)			Gravité de la sous-alimentation (= écart entre les besoins et les DEA/pers/j des personnes sous-alimentées) (en kcal/pers/j)		
Tous pays	826			13				255	
Pays en développement		792			18				
Afrique sub-saharienne			186			34			344
Proche-Orient et Afrique du Nord			36			10			177
Amérique latine et Caraïbes									224
Chine			55			11			}
Inde			140			11			}263
Autres pays d'Asie et du Pacifique			208			21			}
Pays développés			167			19			}
CEI		38							
Europe orientale			26			6			
Autres pays			4			3			
			8			<2,5			

Source : d'après FAO

Cela étant, la faim existe aussi dans les pays développés. Aux États-Unis par exemple, en 2000, selon un rapport du ministère de l'agriculture, quelque 10% des ménages américains étaient vulnérables à l'insécurité alimentaire au moins durant une période de l'année : ils n'avaient alors pas accès à suffisamment de nourriture pour que tous les membres du foyer puissent mener une vie 'saine et active' (M. Nord, N. Kabbani, L. Tiehen *et al.*, 2002).

#### Carences en vitamines, en minéraux et en eau potable

D'autres insuffisances alimentaires sont largement répandues : environ 1,5 milliard de personnes, des femmes et des enfants surtout, sont carencées en fer, 740 millions en iode, et plus de 200 millions en vitamine A. Les carences en calcium et en vitamine C sont très étendues aussi.

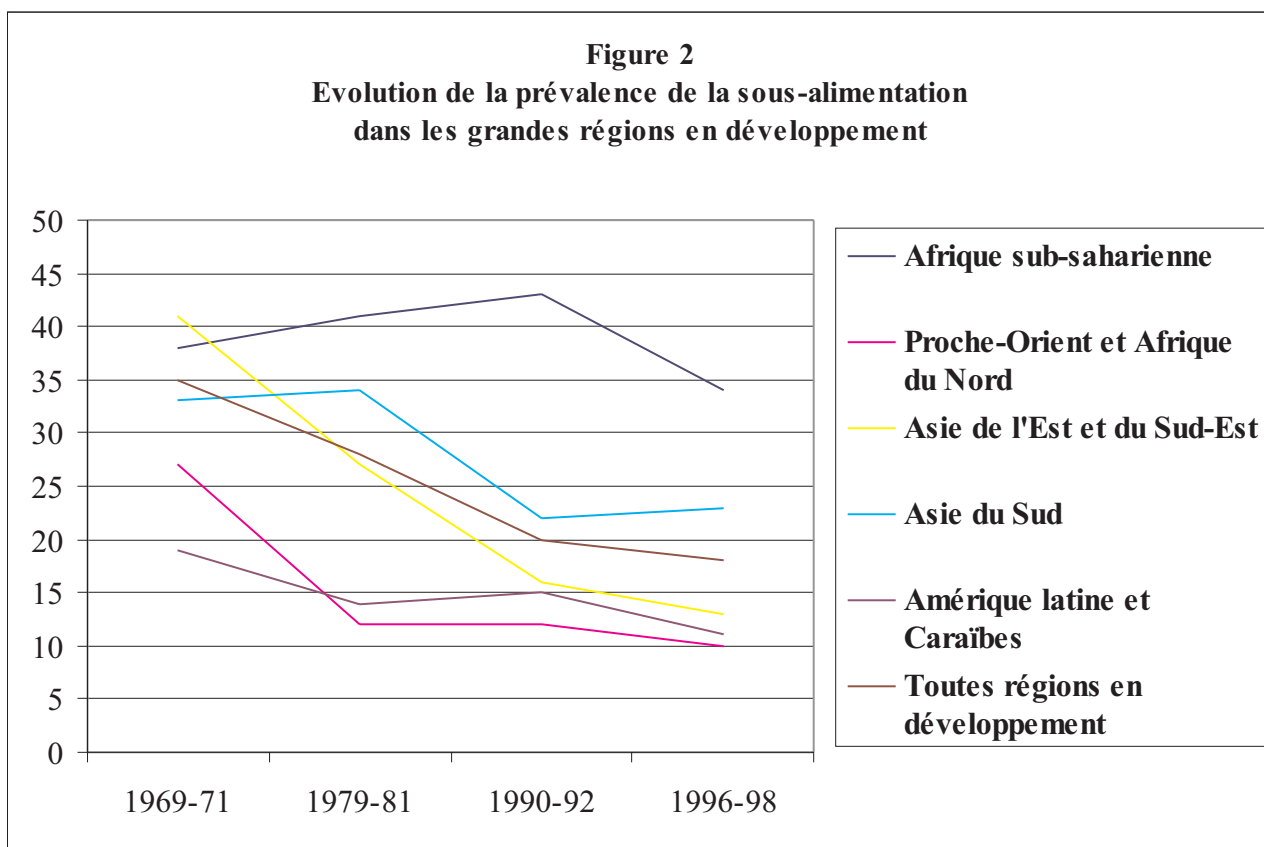
Quant à l'eau potable, un à deux milliards de personnes en sont totalement ou partiellement privées. Elles sont donc amenées à consommer des eaux souillées, provoquant des maladies qui, selon l'OMS (Organisation mondiale de la santé), constituent l'une des principales causes de mortalité dans les pays en développement.

Dans ces pays, sous-alimentation, carences, mauvaises conditions d'hygiène et de santé se conjuguent souvent et aboutissent à une malnutrition étendue : d'après des enquêtes conduites entre 1987 et 1998, 2 enfants sur 5 ont une taille trop petite pour leur âge (retard de croissance), 1 enfant sur 3 a un poids trop faible pour son âge (insuffisance pondérale) et 1 sur 10 a un poids trop faible pour sa taille (dépérissement) (FAO, 1999).

#### Les évolutions contrastées de l'alimentation dans la seconde moitié du XXe siècle

Cela étant, au cours de la seconde moitié du XXe siècle, certaines évolutions de l'alimentation dans le monde se sont avérées favorables, et ont conduit certains analystes à l'optimisme. Ainsi, durant cette période, la population mondiale est passée de 2,5 à 6 milliards de personnes, tandis que la production agricole a augmenté plus vite encore. Cette gigantesque augmentation est surtout venue (à 70%) de l'accroissement des rendements, lui-même dû au développement de la révolution agricole contemporaine dans les pays développés et dans quelques secteurs des pays en développement,<sup>2</sup> au développement de la révolution verte dans de nombreux pays en développement,<sup>3</sup> à l'extension de l'irrigation, et au développement d'agricultures

2 Voir l'article de M. Mazoyer dans ce numéro.



Source : d'après FAO

complexes – combinant cultures annuelles, arboriculture, élevage voire aquaculture – dans certaines régions densément peuplées du monde.

*L'accroissement des superficies cultivées* explique dans une moindre mesure (30%) l'augmentation de la production agricole mondiale au cours de cette période.

Cette augmentation a largement bénéficié à la très grande majorité des consommateurs des pays développés. Avec la progression des revenus, la ration énergétique moyenne s'est élevée jusqu'à atteindre quelque 3300 kcal/pers/j, et les régimes alimentaires se sont diversifiés : le sucre, les produits animaux, les corps gras, puis les fruits et les légumes ont pris de l'importance au détriment des céréales et des légumineuses sèches. En conséquence, les dépenses alimentaires ont fortement augmenté, et elles continuent de le faire car les consommateurs choisissent plus souvent des produits plus chers, de qualité supérieure et plus élaborés. Ainsi, l'industrie et les services ont pris une part croissante dans la fabrication des produits alimentaires, au point que

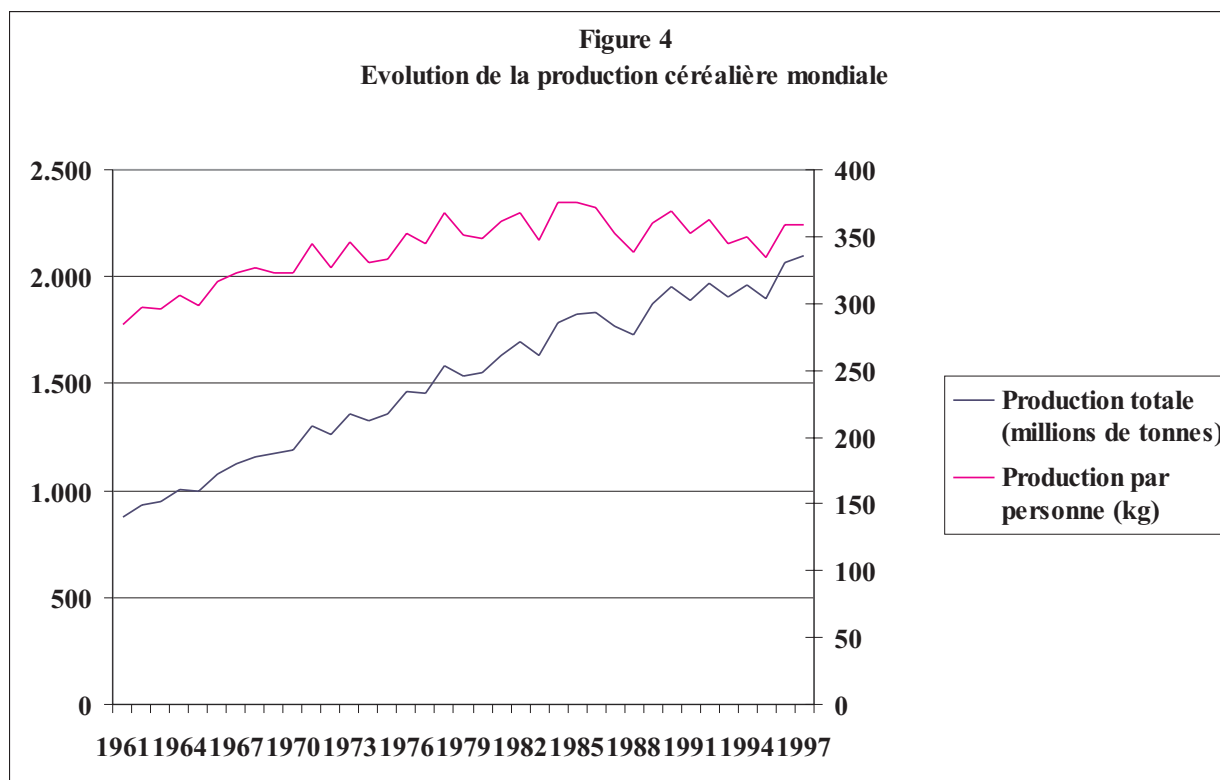
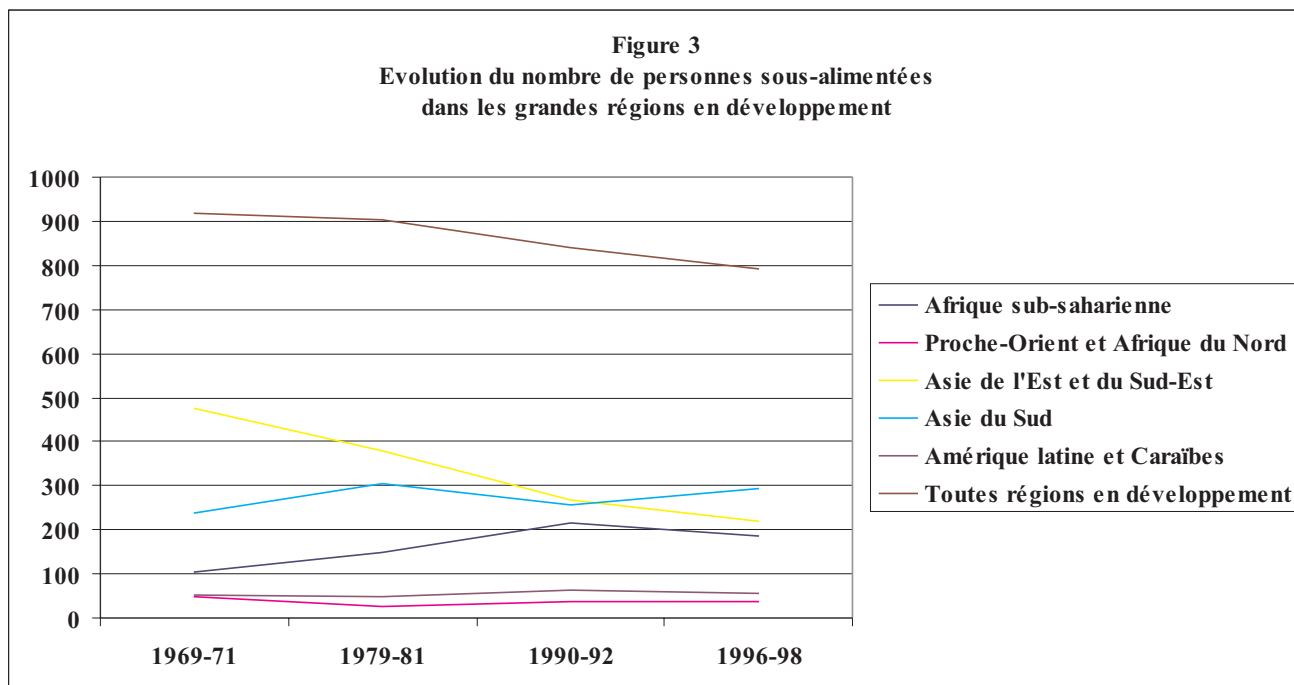
aujourd'hui, quand un consommateur européen dépense 100 Euros en alimentation, 80 Euros vont à l'industrie et au commerce, tandis que 20 Euros seulement vont à l'agriculture... (G. Gherzi, L. Malassis, 2000). Mais comme les revenus et les dépenses non alimentaires (santé, loisirs, logement...) ont augmenté plus vite encore que les dépenses alimentaires, la part de l'alimentation dans les dépenses totales des consommateurs a baissé : cette part est aujourd'hui d'environ 10% aux États-Unis, 15% en France, 25% en Suisse.

L'énorme accroissement de la production agricole mondiale au cours des dernières décennies du XXe siècle explique aussi que la *prévalence* de la sous-alimentation ait baissé dans de nombreuses régions du monde, ainsi que dans l'ensemble du monde, et ce malgré la très forte hausse de la population humaine (figure 2).

Mais d'autres évolutions se sont avérées inquiétantes. Ainsi, en Afrique, la prévalence de la sous-alimentation est restée sensiblement la même. Et si l'on considère le *nombre* de personnes sous-alimentées dans l'ensemble du monde, on peut constater qu'il n'a

3 Voir l'article de M. Griffon dans ce numéro.





guère baissé (figure 3). De plus, comme ces estimations ponctuelles du nombre de personnes sous-alimentées sont très incertaines, on peut, plus justement, prendre

en compte les intervalles d'estimation correspondants, c'est-à-dire, selon la FAO, l'estimation ponctuelle plus ou moins 5%. En toute rigueur, cela signifie que, pour une période

d'estimation donnée (1969-71, 1979-81, 1990-92 ou 1996-98), le nombre réel de personnes sous-alimentées se trouvait très probablement à l'intérieur de l'intervalle considéré, sans que l'on puisse valablement préciser davantage. Or, on peut vérifier que de 1969-71 à 1990-92, les intervalles d'estimation se recouvrent, de sorte qu'il est possible, hélas, que le nombre réel de personnes sous-alimentées ait augmenté au cours de cette période.

On peut également observer que le taux de couverture des besoins énergétiques alimentaires par les disponibilités énergétiques alimentaires a fort peu progressé en Afrique, ce taux dépassant à peine 1 en 1990 pour ce continent. Et, toujours en 1990, le même taux restait inférieur à 1,3 en Asie et en Amérique latine (Ph. Collomb, 1999). Or, on considère en général que ce taux doit être au moins égal à 1,3 pour avoir une chance raisonnable de compenser tout à la fois les inégalités d'accès à la nourriture et les pertes entre marché de détail et consommation domestique, et ainsi pour avoir une bonne chance d'éliminer la sous-alimentation. On est donc loin de cette situation, en particulier en Afrique.

D'un autre point de vue, la progression de la production céréalière mondiale a ralenti au cours des deux dernières décennies du XXe siècle, ce qui s'est traduit par une baisse de la production céréalière par tête (figure 4). Bien sûr, les politiques de limitation de la production conduites par les Etats-Unis et l'Union européenne expliquent une part de cette tendance, mais d'aucuns attirent l'attention sur le ralentissement des gains de rendements céréalières. Ainsi, selon l'*International Food Policy Research Institute* (IFPRI), le taux de croissance des rendements céréalières en moyenne dans le monde fut de quelque 2,2% par an de 1967 à 1982, de 1,5% par an de 1982 à 1994, et il dépassera à peine 1% de 1995 à 2020 (K. Wiebe et al., 2001).

Enfin, soulignons que dans beaucoup de pays en développement, la part de l'alimentation dans les dépenses d'une bonne partie des ménages dépasse encore aujourd'hui 50%, et qu'elle peut même atteindre 80% chez les plus pauvres.

## Les politiques publiques de lutte contre la sous-alimentation et la malnutrition

Etant donnée la persistance, tout au long de l'histoire humaine, de la sous-alimentation et de la malnutrition, de nombreux penseurs ont tenté d'en cerner les causes. Et, depuis très longtemps, dans de nombreuses sociétés, les pouvoirs publics ont essayé de remédier à ces deux fléaux.<sup>4</sup>

### Deux grands courants d'analyse des causes de la sous-alimentation

#### La surpopulation

Dans sa quête des voies possibles pour parvenir au meilleur bien-être de la société, Thomas Robert Malthus (1766-1834), intellectuel anglais, a réfléchi sur les relations entre population et subsistance. Dans son *Essai sur le principe de population* (1798), il affirme que les humains n'échappent pas à " la tendance constante qui se manifeste chez tous les êtres vivants à accroître leur espèce plus que ne le permet la quantité de nourriture qui est à leur portée ". Selon lui, " lorsque la population n'est arrêtée par aucun obstacle, (... elle) croît de période en période de façon géométrique ", alors que " les moyens de subsistance, dans les conditions les plus favorables à l'industrie, ne peuvent jamais augmenter plus rapidement que selon une progression arithmétique ". En conséquence, inévitablement, au bout d'un certain temps, les besoins dépassent les disponibilités alimentaires. Toutefois, Malthus envisage des freins à l'augmentation du nombre des hommes. Ainsi, l'éducation et la raison peuvent inciter les individus à pratiquer une certaine abstinence afin d'avoir peu d'enfants et d'être en mesure de les élever le mieux possible : c'est un *frein préventif* à l'accroissement de la population. Toujours selon Malthus, l'homosexualité, l'avortement et le libertinage (qu'il considère comme des vices) constituent d'autres freins préventifs. Mais " la passion réciproque entre les sexes " est plus forte, la population et ses besoins croissent plus vite que ses moyens de subsistance, et inéluctablement, les guerres, les famines et les maladies frappent : pour Malthus, ce sont les *freins actifs* à l'accroissement de la population, freins qui abaissent durement le nombre des hommes à un niveau compatible avec celui des vivres.

Depuis leur publication, les thèses de Malthus ont inspiré de nombreuses analyses et ont aussi alimenté de vives controverses. Dans plusieurs rapports

4 Nous ne traitons pas dans cet article des politiques spécifiques de lutte contre les famines.

célèbres (*Rapport sur les limites de la croissance*, Club de Rome (1972) ; *L'état de la planète*, rapport annuel du Worldwatch Institute, etc.), ces analyses pessimistes ont été étendues à l'utilisation des diverses ressources de la planète (terres, eaux douces, eaux marines, forêts, espèces animales et végétales...) : selon ces rapports, la croissance démographique conjuguée à la croissance des activités humaines (agriculture, industrie) entraînent l'épuisement des ressources ainsi que des pollutions, au point d'aboutir à une dégradation catastrophique de l'environnement, et à de lourdes menaces pour les générations futures.

Les analyses malthusiennes ont sans doute permis de rendre compte de situations agricoles et alimentaires graves en certains lieux et à certaines époques. Mais elles ont aussi été largement démenties par les faits, en particulier au cours de la seconde moitié du XXe siècle : dans de nombreuses régions du monde, nous l'avons vu, la production agricole a crû plus vite que les besoins de la population, et la transition démographique – c'est-à-dire la baisse du taux de fécondité succédant à une baisse du taux de mortalité – s'est enclenchée.

### La pauvreté

Parmi les contradicteurs importants de Malthus figure Amartya Sen, prix Nobel d'économie en 1998. Selon cet auteur, le ratio Disponibilités alimentaires/Population, cher à Malthus, ne suffit pas pour comprendre le problème de la faim. Ainsi, il montre que lors de plusieurs grandes famines (Bengale, 1943, Bangladesh, 1974...), les disponibilités alimentaires par personne dans les régions touchées n'étaient pas en baisse, voire qu'elles étaient plus élevées que lors de certaines années sans famine. Pourtant, dans chaque cas, certains groupes sociaux bien particuliers furent frappés par la famine parce que, par tout un enchaînement de causes et d'effets, leur *capacité d'accès (entitlement)* à la nourriture baissa de manière dramatique. Ainsi, au Bengale en 1943, les familles de pêcheurs, de transporteurs et d'ouvriers agricoles subirent une réduction sévère de leur capacité d'accès au riz (denrée vivrière de base), car leur pouvoir d'achat stagnait voire baissait. Cela provenait notamment du fait qu'en cette période de seconde guerre mondiale, une intense activité économique régnait à Calcutta et dans ses environs, d'où un accroissement des revenus et de la demande de consommation des urbains, et une envolée du prix du riz. Il s'agissait donc, paradoxalement, d'une famine dans un contexte de boom économique. Au Bangladesh, en 1974, les familles paysannes touchées par l'inondation perdirent une bonne partie de leur récolte et furent frappées par la famine. Partant, les

ouvriers agricoles et les autres ouvriers ruraux furent aussi frappés (Sen, 1981).

Les travaux d'A. Sen ont grandement contribué à répandre l'idée, aujourd'hui largement reconnue dans les instances internationales, que la cause majeure de la faim est la *pauvreté*.

Le processus d'élaboration d'une politique de lutte contre la faim dans un pays donné à une époque donnée ne découle en général pas immédiatement de l'un ou l'autre de ces courants d'analyse. D'une part parce qu'un tel processus est souvent le résultat, éventuellement évolutif, de l'équilibre qui s'établit entre les influences de groupes d'acteurs variés, dont les intérêts ainsi que les représentations des causes et des remèdes de la faim sont différents. D'autre part parce que ces représentations peuvent n'être que très lointainement influencées par ces courants d'analyse. Il n'en reste pas moins que, par souci de clarification, on peut classer les grands types de politiques publiques conduites jusqu'à présent pour lutter contre la faim en fonction de leur parenté avec l'un ou l'autre de ces courants d'analyse.

### Politiques d'augmentation du ratio disponibilités alimentaires/population

Dans certains pays où l'on craignait la surpopulation, des politiques antinatalistes ont employé divers moyens, incitatifs voire répressifs, pour obtenir une baisse du taux de fécondité. Dans ces pays et dans d'autres, on a aussi cherché à augmenter les disponibilités alimentaires. Pour ce faire, deux grandes stratégies (non exclusives l'une de l'autre) ont pu être adoptées, l'une visant l'augmentation de la production agricole nationale jusqu'à atteindre éventuellement l'autosuffisance alimentaire, l'autre visant à obtenir des recettes en devises suffisantes pour importer des denrées vivrières en complément de la production nationale, en ayant recours si nécessaire à l'aide alimentaire.

### Stimulation de la production agricole nationale

Pour stimuler la croissance de la production agricole, les gouvernements ont diversement combiné, avec plus ou moins de succès, tout un arsenal de moyens. En se fondant sur l'idée qu'une hausse de la rentabilité des activités agricoles stimulerait la production, des gouvernements assez nombreux ont subventionné des moyens de production (eau d'irrigation, engrais chimiques, pesticides, machines agricoles...), ou le crédit agricole ; ils ont aussi cherché à stabiliser les prix des produits agricoles et, surtout dans les pays développés, à maintenir ces prix à des niveaux relativement élevés ; ainsi, durant de

nombreuses années, la politique agricole de la Communauté européenne a garanti aux producteurs des prix supérieurs aux prix internationaux, afin d'accroître la production et de parvenir à une large autosuffisance alimentaire ; mais cette politique a commencé de changer en 1992.<sup>5</sup> Des politiques d'investissements publics dans la recherche et la vulgarisation agricoles, dans le développement d'infrastructures rurales (voies de communication, grands barrages...), ont aussi été menées. La *révolution verte* s'inscrit dans cette stratégie d'accroissement de la production agricole.<sup>6</sup>

Par ailleurs, la lutte contre les pertes après récolte (lors des transports, du stockage...), qui paraissent dans certains cas atteindre jusqu'à 30% de la production, peut être un moyen efficace d'accroître les disponibilités alimentaires.

#### Importations commerciales et aide alimentaire

Les importations de denrées vivrières de base, y compris au titre de l'aide alimentaire, ont été et sont encore pratiquées, par obligation ou par choix, par de nombreux pays. Les marchés internationaux de ces denrées sont caractérisés par une très forte instabilité et par une baisse tendancielle des prix réels. Pour ce qui concerne les céréales, le nombre des pays exportateurs est très faible alors que les importateurs sont très nombreux. Ainsi, sur la période 1997-1999, cinq territoires seulement – les États-Unis, l'Union européenne, le Canada, l'Australie et l'Argentine – ont fourni plus de 80% des exportations mondiales de céréales, les États-Unis en assurant environ la moitié. Et presque tout le négoce international des céréales est assuré par moins d'une demi-douzaine de firmes multinationales. Or, au cours de cette même période, plus de cent trente pays ont importé des céréales. Instabilité des prix et structure oligopolistique de nombreux marchés internationaux font que la pratique des importations de denrées vivrières est d'autant plus risquée que celles-ci représentent une part importante de la consommation intérieure ou des dépenses en devises.

Pour ce qui est de l'aide alimentaire, l'un des premiers grands programmes eut lieu dans le cadre du plan Marshall, et les États-Unis furent le premier pays, en 1954, à adopter une loi relative à ce type d'aide, la *Public Law 480*. Les objectifs de cette loi étaient certes de lutter contre la faim dans les pays démunis, mais ils étaient aussi d'écouler les surplus agricoles américains, de conquérir de nouveaux marchés, et

d'asseoir une influence politique permettant en particulier de contenir le communisme. Les pays européens quant à eux ont développé des programmes d'aide alimentaire à partir de la fin des années 1960, une fois que leur propre autosuffisance alimentaire fût bien rétablie.

Actuellement, les pays fournisseurs d'aide alimentaire sont assez nombreux (une soixantaine), mais les États-Unis, avec en général plus de 50% de l'aide totale, demeurent le premier fournisseur, suivi d'assez près par l'Union européenne. Un quart environ de cette aide transite par des organismes internationaux, dont le Programme alimentaire mondial ; les trois autres quarts sont gérés directement entre pays fournisseur et pays receveur. Les organisations non gouvernementales jouent un rôle de plus en plus important dans la distribution de l'aide alimentaire.

Celle-ci revêt différentes formes : il peut s'agir de *dons*, ou de *ventes* à des prix particulièrement bas, de *denrées alimentaires* (céréales surtout, mais aussi poudre de lait, huiles végétales, légumineuses sèches, sucre, viande ou poisson parfois) ; ou il peut s'agir de *dons*, ou de *prêts* à des taux d'intérêt particulièrement faibles, de *devises* pour acheter des denrées alimentaires ; il en va ainsi par exemple de l'aide triangulaire, qui consiste pour un pays riche à financer l'achat à un pays pauvre de denrées alimentaires dont il dispose en excédent, ces denrées étant alors acheminées jusqu'au pays qui en a besoin. Actuellement, l'aide alimentaire est surtout constituée de dons, en denrées ou en devises, alors que les prêts ou les ventes à bas prix étaient largement majoritaires dans les années 1960. Et l'aide d'urgence, qui répond à des catastrophes naturelles, à des guerres... est devenue beaucoup plus importante en quantité que l'aide apportée dans le cadre de programmes ou de projets.

Dans les pays receveurs, l'aide alimentaire est *donnée* aux destinataires, ou bien *vendue*, ou encore *échangée* contre une participation en travail à de grands travaux publics (infrastructures routières, d'irrigation...). L'Égypte, le Bangladesh et le Pakistan sont souvent des receveurs importants, et, depuis le début des années 1990, les pays d'Europe centrale, orientale et de la CEI le sont devenus, surtout depuis la récente crise des Balkans.

L'aide alimentaire a fait l'objet de nombreuses critiques. En particulier, il apparaît que les flux sont

5 voir l'article de J.-C. Kroll dans ce numéro.

6 voir l'article de M. Griffon dans ce numéro

très irréguliers et peu prévisibles : l'aide alimentaire en céréales par exemple a été de quelque 15 millions de tonnes en 1994, mais de quelque 5 millions de tonnes seulement en 1996, avec une moyenne d'environ 10 millions de tonnes pour les années 1980 et 1990, soit de l'ordre de 5% des échanges internationaux de céréales et de 5 millièmes de la production mondiale. Il semble que les flux d'aide sont plus déterminés par les politiques économiques et les intérêts géopolitiques ou commerciaux des pays fournisseurs que par les besoins des pays receveurs ; ainsi, plus les prix mondiaux des denrées vivrières sont élevés, moins il y a d'aide alimentaire, et inversement (Cathie, 1997). De plus, cette aide, si elle est surabondante et délivrée gratuitement ou à bas prix, peut dissuader les agriculteurs de produire dans le pays receveur, encourager la population à la passivité et la maintenir en état de dépendance. Dans certains cas, l'aide alimentaire arrive avec beaucoup de retard, est composée de denrées inadaptées aux habitudes alimentaires des populations receveuses, voire de mauvaise qualité ou même gâtée. Enfin, il s'avère que dans certains pays receveurs, l'aide alimentaire est largement détournée par des groupes sociaux puissants, éventuellement armés, et qu'elle ne parvient alors pas, ou trop peu, à ceux qui en ont vraiment besoin. Pire encore, la conscience du fait que de l'aide alimentaire est disponible peut, dans certains cas, conduire les pouvoirs publics à ne pas combattre certaines famines dès leurs premiers signes, cela afin qu'elles empirent au point de pouvoir exposer aux médias des principaux pays donateurs des scènes particulièrement catastrophiques, et d'attirer ainsi les plus grandes quantités possibles d'aide alimentaire. Certaines famines pourraient même avoir été créées de toute pièce et exposées dans le but d'obtenir de l'aide alimentaire (Brunel, 1997, Action contre la faim, 1999, 2000, 2001).

A la fin du dernier cycle de négociations du GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*) en 1994, les pays signataires des accords de l'OMC ont déclaré leur intention que l'Accord sur l'agriculture, s'il devait provoquer des hausses des prix internationaux des denrées agricoles et alimentaires, n'ait pas de répercussions négatives sur les possibilités d'approvisionnement des pays pauvres importateurs nets de denrées alimentaires. Dans cette perspective, des promesses d'aide au développement agricole et d'aide alimentaire ont été faites, sans qu'elles engagent véritablement les pays donateurs. D'ailleurs, malgré la hausse des prix internationaux des céréales en 1995-96, l'aide alimentaire a été plus faible dans les années qui ont suivi l'accord qu'auparavant, et lors de la signature de la dernière convention sur l'aide alimentaire en 1999, les principaux pays donateurs

ont pris des engagements plus faibles que lors des conventions précédentes.

Parallèlement ou non à ces politiques d'augmentation des disponibilités alimentaires moyennes par personne, d'autres politiques ont été conduites, qui visaient à accroître, ou à maintenir au-dessus d'un certain seuil, les capacités d'accès de la population, en particulier des plus pauvres, à la nourriture.

### **Politiques d'abaissement et de stabilisation des prix alimentaires**

Ainsi, des politiques alimentaires ont visé à stabiliser et à abaisser les prix d'achat de certaines denrées, afin de les rendre plus accessibles aux consommateurs. Pour stabiliser les prix, ou plutôt pour les empêcher de dépasser un certain plafond jugé critique pour les consommateurs pauvres, de nombreux gouvernements (Inde, Indonésie, Bangladesh, Pakistan, Philippines...) ont mis en œuvre, avec plus ou moins de succès, des politiques de stockage public obéissant en général au schéma suivant : achat de grains par un organisme public, aux producteurs locaux à des prix d'intervention, et/ou à l'étranger, acheminement des denrées vers des greniers publics, stockage, puis déstockage, acheminement des denrées vers les marchés de consommation, et revente à des prix modérés – éventuellement inférieurs aux prix de revient compte tenu des coûts d'achat des grains, de transport et de stockage – au moment où les prix tendent à dépasser les plafonds critiques.

Pour abaisser le niveau des prix alimentaires, tout en le stabilisant, de nombreux gouvernements des pays en développement ont fait en sorte de réduire les prix des denrées agricoles payés aux producteurs. Pour cela, ils ont diversement combiné, suivant les pays et les époques, les mesures suivantes : prise en charge par l'Etat de tout ou partie du commerce intérieur des vivres, bas prix d'achat aux producteurs par le commerce d'Etat, en imposant éventuellement des livraisons obligatoires, fixation de plafonds de prix d'achat aux producteurs pour le commerce non étatique, importations par l'Etat de vivres à bas prix tout en surévaluant la monnaie nationale, taxation des exportations agricoles... Dans de tels cas, c'est la paysannerie qui a porté le poids des objectifs de la politique alimentaire (on parle alors de *subventions implicites* à la consommation alimentaire), un phénomène qui a été qualifié de " biais urbain " des politiques dans la mesure où des prix agricoles bas sont défavorables aux producteurs et autres ruraux, mais sont favorables aux consommateurs urbains (Lipton, 1977).

D'assez nombreux gouvernements, en particulier dans les pays d'Afrique du Nord et du Proche-Orient et

aussi dans plusieurs pays d'Asie du Sud et du Sud-Est, ont aussi utilisé des ressources du budget de l'Etat pour financer des *subventions explicites* à la consommation de certains produits alimentaires, c'est-à-dire pour mettre à la disposition de tout ou partie des consommateurs certains aliments à des prix particulièrement bas, inférieurs aux prix prévalant par ailleurs sur les marchés. Dans beaucoup de cas, de telles subventions ont été pratiquées en même temps que des subventions implicites. Mais les subventions alimentaires explicites ont beaucoup diminué avec les réductions de dépenses budgétaires qui se sont imposées aux gouvernements des pays en développement suite à l'éclatement de la crise de la dette au début des années 1980.

Les subventions alimentaires peuvent bénéficier à l'ensemble de la population, ou bien être ciblées sur certaines catégories vulnérables. Pour cela, les pouvoirs publics distribuent des cartes d'accès aux bénéficiaires, ou bien ils distribuent des vivres contre une participation en travail à des travaux publics ; ils peuvent aussi subventionner seulement certaines denrées considérées comme 'inférieures', ou se limiter aux zones défavorisées.

### La politique alimentaire en Egypte

Par exemple, l'Egypte est un pays où les gouvernements successifs ont choisi, depuis l'indépendance (1952), de mener des politiques de subventions alimentaires. Au cours des années 1950 et 1960, il s'est essentiellement agi de subventions implicites correspondant à des bas prix agricoles. Puis, à partir du début des années 1970, le gouvernement, tout en conservant des subventions implicites, a commencé de développer un système de subventions explicites. En effet, après le décès de G.A. Nasser (1970), le gouvernement de A. El Sadate décida de renverser les alliances militaires de l'Egypte (rupture avec l'URSS et ses alliés, et ouverture aux Etats-Unis et à leurs alliés), de changer de politique économique (diminution des interventions de l'Etat dans l'économie, libéralisation des flux internationaux de travail et de capital, développement des échanges avec les Etats-Unis et leurs alliés), et d'engager un processus de paix avec Israël. Dans ces conditions, l'Etat égyptien reçut des flux importants de devises au titre de l'aide internationale, et aussi du fait de la remise en fonctionnement du canal de Suez et du développement du tourisme, activité alors tenue par l'Etat. De plus, les exportations de pétrole ont accru les recettes en devises de l'Etat. Ainsi, jusqu'au milieu des années 1980, les gouvernements égyptiens successifs ont eu les moyens de financer des subventions explicites, alimentaires entre autres. A l'apogée de ce système, au début des années 1980,

l'Etat subventionnait *très fortement* le pain et la farine de blé, en quantités *illimitées* pour *toute* la population (qu'elle soit pauvre ou riche, égyptienne ou étrangère...) ; les consommateurs égyptiens auraient ainsi payé le blé au tiers de son prix de parité internationale durant la période 1974-1984 (J.-J. Dethier, 1989). L'Etat subventionnait aussi des *quantités limitées* de riz, d'huile, de sucre et de thé pour la fraction de la population égyptienne disposant de livrets de rationnement, c'est-à-dire plus de 90% de cette population. Enfin, l'Etat subventionnait aussi, de manière plus irrégulière et en quantités limitées, une dizaine d'autres produits (haricot, lentille, fève, beurre, viande congelée, poisson congelé...). Ainsi, au début des années 1980, les subventions alimentaires représentaient 13 à 14% des dépenses de l'Etat. La consommation alimentaire moyenne représentait près de 3000 kcal/pers/j, c'est-à-dire un niveau proche de celui des pays développés, et la malnutrition sévère des jeunes enfants était beaucoup moins répandue en Egypte que dans les pays ayant le même niveau de revenu par personne. Malgré cela, environ 10% de la population était sous-alimentée.

Suite à l'éclatement de la crise de la dette en 1982, à la chute du prix du pétrole en 1986 et au retour subséquent de nombreux travailleurs émigrés dans les pays pétroliers du Golfe, l'Egypte fut confrontée en 1986 à une forte baisse de ses recettes en devises et à une sévère crise de balance des paiements. Contraint de réduire les dépenses de l'Etat, le gouvernement de H. Moubarak démantela progressivement, de 1985 à 1992, et avec quelques précautions, une partie du système de subventions alimentaires. Cependant, aujourd'hui encore, l'Etat subventionne largement le pain et la farine de blé, en quantités illimitées (sauf si les disponibilités sont relativement faibles) et pour toute la population, ainsi que des rations d'huile et de sucre pour quelque 80% de la population égyptienne. Ces subventions représentent environ 5,5% des dépenses de l'Etat. D'après une enquête de consommation auprès des ménages conduite par l'IFPRI en 1997, les DEA/pers/j excédaient 3300 kcal, soit un niveau comparable à celui des pays développés. Elles excédaient un peu 2700 kcal pour le quintile le plus pauvre en milieu urbain, et approchaient 2900 kcal pour le quintile le plus pauvre en milieu rural. Toujours selon l'IFPRI, la politique alimentaire contemporaine en Egypte commet des 'erreurs d'exclusion' : des ménages pauvres n'ont pas accès aux livrets de rationnement alors qu'ils en auraient besoin ; l'*efficacité* de cette politique pourrait donc être améliorée. Elle commet aussi des 'erreurs d'inclusion' : une bonne partie des subventions alimentaires va à des ménages qui n'en ont pas véritablement besoin ; à cela s'ajoutent des problèmes

de fraude ; l'efficacité de cette politique pourrait donc être grandement améliorée (Ahmed et al., 2001).

### **La politique alimentaire aux Etats-Unis**

Les États-Unis sont le seul pays développé à conduire une politique alimentaire proprement dite, financée par quelque 3% du budget fédéral et aussi par les budgets des États fédérés. Elle est composée d'une douzaine de programmes qui, en 1997, concernaient 1 Américain sur 6. Le programme de coupons alimentaires (*Food stamp program*) est le plus important. Son objectif est de permettre une alimentation correcte, en quantité et en qualité, des ménages pauvres. Les foyers bénéficiaires sont sélectionnés sur des critères de revenu, de patrimoine, et de recherche active d'emploi pour les chômeurs valides. Chaque mois, en fonction du revenu et de la taille du ménage, ils reçoivent un lot de coupons alimentaires, ou un crédit sur une carte à puce électronique spécifique, échangeables contre des aliments dans des magasins agréés. En 1996, une dizaine de millions de foyers, soit environ 25 millions de personnes ou encore 1 Américain sur 11, participaient à ce programme. Depuis lors, les critères d'éligibilité sont devenus beaucoup plus restrictifs (citoyenneté américaine notamment), et le nombre de bénéficiaires baisse continuellement. De plus, une dizaine de millions de personnes sont éligibles mais ne participent pas à ce programme (manque d'informations, sentiment de honte...) (*Food Review*, divers numéros).

Les politiques alimentaires américaine et égyptienne sont bien différentes du point de vue des relations qu'elles entretiennent avec leurs secteurs agricoles respectifs. La politique américaine, en augmentant le pouvoir d'achat alimentaire des plus pauvres, accroît les débouchés de l'agriculture américaine, qui est par ailleurs largement subventionnée et exportatrice. La politique égyptienne quant à elle, en abaissant les prix alimentaires à des niveaux très bas, inférieurs aux prix de parité internationale, bloque le développement et appauvrit la paysannerie, réduisant ainsi la production agricole intérieure. Et comme une bonne partie des céréales importées par l'Égypte provient des États-Unis (notamment de l'aide alimentaire), on peut même penser que la politique alimentaire égyptienne a pour effet, entre autres, d'accroître les débouchés de l'agriculture américaine.

### **Autres politiques d'accroissement des capacités d'accès à la nourriture**

Dans les pays développés autres que les États-Unis, ce sont diverses politiques salariales (imposition d'un salaire minimum...), ou de création d'emplois, ou de

redistribution des richesses (impôts et allocations divers, revenu minimum...) qui sont censées garantir l'accès de tous à une alimentation correcte, entre autres besoins essentiels. Au demeurant, de telles politiques ont aussi été conduites dans de nombreux pays en développement, en particulier en matière de création d'emplois publics dans le secteur des services et dans celui des infrastructures (Sri Lanka, Chine, Égypte...) (J. Drèze et A. Sen, 1989, D. Abdelhadi-Dowidar, 1991).

Soulignons que les politiques de réforme agraire, qui consistent à redistribuer l'usage des terres quand celui-ci est jugé par trop inégalitaire et socialement dangereux, sont une voie pour augmenter la capacité d'accès à la nourriture des paysans les plus mal lotis. Bien souvent, elles sont aussi une voie pour augmenter le ratio disponibilités alimentaires/population, car les familles paysannes qui exploitent des superficies relativement petites pratiquent en général des systèmes de production plus intensifs et plus productifs par unité de superficie que les systèmes de production mis en œuvre dans les très grandes exploitations.

On le voit, la stratégie alimentaire d'un pays dépasse la seule question des prix agricoles et alimentaires. C'est bien l'ensemble de la politique économique et sociale, ainsi que le mode de participation de la population aux décisions publiques, qui sont concernés lorsqu'il s'agit de promouvoir la capacité d'accès de toute la population, en particulier des pauvres, à des modes de vie dénués de sous-alimentation et de malnutrition (J. Drèze et A. Sen, 1989).

En particulier, la puissance publique a un rôle fondamental à jouer dans la promotion de la capacité d'accès de toute la population à des soins médicaux, à des infrastructures d'hygiène, concernant notamment l'eau potable, à une éducation de base, notamment pour les femmes qui sont généralement en charge de l'alimentation, de la santé et de l'hygiène de leur famille. Certains pays ont mis en œuvre avec succès de telles politiques, alors même que le revenu moyen par personne était encore très faible ; ce fut le cas par exemple en Chine, à Cuba, au Costa Rica, au Chili et à la Jamaïque. D'autres pays l'ont fait alors que le revenu par personne était déjà relativement élevé, comme la Corée du Sud, Hong Kong, Singapour, le Koweït, les Émirats arabes unis (J. Drèze et A. Sen, 1989).

Remarquons que les mesures publiques d'enrichissement d'aliments de base en certains minéraux (sel

iodé, farine enrichie en fer...) peuvent aussi être très efficaces.

En fin de compte, des mesures très variées ont été diversement combinées par beaucoup de gouvernements pour lutter contre la sous-alimentation et la malnutrition, avec des réussites incontestables. Mais malgré toutes ces formes d'action publique, et malgré d'autres formes d'action privées, la sous-alimentation et la malnutrition demeurent aujourd'hui encore, nous l'avons vu, des fléaux très étendus à l'échelle du monde. Il faut donc malheureusement conclure à l'échec global des actions qui ont été conduites jusqu'à présent.

## Conclusion : quelles perspectives ?

Conscients de cela, plus de 180 chefs d'Etat et de gouvernement se sont réunis à Rome en 1996 pour le Sommet mondial de l'alimentation, et ils ont signé la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale, qui affirmait notamment : " Nous (...) proclamons notre volonté politique et notre engagement commun et national de parvenir à la sécurité alimentaire pour tous et de déployer un effort constant afin d'éradiquer la faim dans tous les pays et, dans l'immédiat, de réduire de moitié le nombre des personnes sous-alimentées d'ici à 2015 au plus tard ". Mais cinq ans plus tard, il a fallu admettre qu'au rythme où allaient les choses, les pays en développement compteraient en 2015 non pas 400 millions de personnes sous-alimentées, mais probablement encore plus de 600 millions.

Si on porte le regard un peu plus loin, à l'horizon 2050, la planète comptera entre 8 et 10 milliards d'humains d'après les projections démographiques des Nations-Unies (2001), les résultats obtenus dépendant fondamentalement de l'hypothèse retenue quant au taux de fécondité moyen : 1,6 ou 2,1 ou 2,6. Sur la base de ces projections, Ph. Collomb (1999) a calculé par pays les disponibilités en énergie d'origine végétale qui seront nécessaires à l'horizon 2050 pour tout juste couvrir les besoins alimentaires minimums de la population. D'après ses calculs et dans l'hypothèse d'un taux de fécondité moyen (2,1), de 1995 à 2050, les besoins en énergie alimentaire d'origine végétale feront plus que doubler à l'échelle de tous les pays, ils tripleront presque dans les pays en développement, tandis qu'ils n'augmenteront que de 2% dans les pays développés. Ils feront plus que quintupler en Afrique, et plus que septupler dans les pays où le régime est à base de manioc, d'igname ou de taro ; les besoins seront même multipliés par 10 à 15 dans 13 pays

africains. Ces chiffres relatifs à l'Afrique sont très inquiétants dans la mesure où ils supposent des taux de croissance annuels des disponibilités vivrières largement supérieurs aux taux maximums atteints au cours des dernières décennies.

Même en retenant l'hypothèse d'un taux de fécondité bas (1,6), on se rend compte que pour nourrir correctement l'humanité en 2050, d'énormes augmentations de la production agricole seront nécessaires dans la plupart des régions du monde. L'élaboration de voies pour un développement agricole important et durable, en particulier dans les pays pauvres, est donc une nécessité absolue, qui comporte des défis techniques mais aussi et surtout des défis économiques et sociaux (voir l'article de M. Mazoyer dans ce numéro).

## Bibliographie

ABDELHADI-DOWIDAR D. (1991), *Les effets de l'émigration de la force de travail sur la reproduction en Égypte, 1975-1985*, thèse de doctorat en Economie, Université de Paris VIII.

Action contre la faim (1999, 2000, 2001), *Géopolitique de la faim*, PUF.

AHMED A.U., BOUIS H.E., GUTNER T., LOFGREN H. (2001), *The Egyptian Food Subsidy System – Structure, Performance and Options for Reform*, IFPRI.

ALDERMAN H., von BROWN J. (1986), *Egypt's Food Subsidy Policy : Evaluation of Effects and Policy Options for the 1980s*, IFPRI/USAID.

ALEXANDRATOS N. (dir.) (1995), *Agriculture mondiale – Horizon 2010*, FAO/Polytechnica.

BROWN L.R., FLAVIN Ch., FRENCH H. et al. (1998, 2001), *L'état de la planète*, Economica/Worldwatch Institute.

BRUNEL S. (1997), *Ceux qui vont mourir de faim*, Seuil.

CATHIE J. (1997), *European Food Aid Policy*, Ashgate Publishing.

CLAY E., STOKKE O. (dir.) (1991, 95), *Food Aid Reconsidered – Assessing the Impact on Third World Countries*, Frank Cass.

COLLOMB Ph. (1999), *Une voie étroite pour la sécurité alimentaire d'ici à 2050*, FAO/Economica.

DETHIER J.-J. (1989), *Trade, Exchange Rate, and Agricultural Pricing Policies in Egypt*, 2 tomes, Banque mondiale.

DREZE J., SEN A. (1989, 92, 93, 97), *Hunger and Public Action*, Oxford University Press.

FAO (2000a), *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*.

FAO (2000b), *Agriculture : Towards 2015/2030*, Technical interim report, FAO



- FAO (1999, 2000c, 2001), *La situation de l'insécurité alimentaire dans le monde*.
- FAO (1996), *La sixième enquête mondiale sur l'alimentation*, FAO.
- FOSTER Ph., LEATHERS H.D. (1999), *The World Food Problem*, Lynne Rienner Publishers.
- GHERSI G., MALASSIS L. (2000), 'Sociétés et économie alimentaire', in *Economie rurale*, n° 255-256.
- HERVIEU B. (1996), *Du droit des peuples à se nourrir eux-mêmes*, Flammarion, coll. Essais.
- KRUEGER A.O., SCHIFF M., VALDES A. (dir.) (1992), *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, 5 tomes, The Johns Hopkins University Press / Banque mondiale.
- LIPTON M. (1977), *Why Poor People Stay Poor ? Urban Bias in World Development*, Temple Smith.
- MALASSIS L. (1986, 96 et 97), *Traité d'économie agro-alimentaire*, 4 tomes, Cujas.
- MALASSIS L., ALLAYA M., PADILLA M. (1996), *Que mangeons-nous ?*, Institut agronomique méditerranéen de Montpellier/Agropolis museum.
- MALTHUS T.R. (1798, ... 1992), *Essai sur le principe de population*, GF-Flammarion.
- MAZOYER M., ROUDART L. (1997,98, 2002), *Histoire des agricultures du monde*, Seuil.
- Nations unies, Division de la population (2001), *World Population Prospects – The 2000 Revision*, Nations unies.
- MEADOWS D.H., MEADOWS D.L., RANDERS J., BEHRENS W.W. (1972), 'Rapport sur les limites de la croissance', in *Halte à la croissance ?*, Fayard.
- NORD M., NADER K., TIEHEN L. et al. (2002), *Household Food Security in the United States, 2000*, United States Department of Agriculture, Economic Research Service.
- PINSTRUP-ANDERSEN P. (dir.) (1988), *Food Subsidies in Developing Countries – Costs, Benefits and Policy Options*, The Johns Hopkins University Press/IFPRI.
- ROSEGRANT M.W., PAISNER M.S., MEIJER S., WITCOVER J. (2001), *Global Food Projections to 2020 : Emerging Trends and Alternative Futures*, IFPRI.
- ROUDART L. (1998), *Origines et transformations récentes des systèmes hydroagricoles de la vallée du Nil en Egypte – Le rôle de l'Etat*, thèse de doctorat, Institut national agronomique Paris-Grignon.
- RUTTAN V.W. (1993), *Why Food Aid ?*, The Johns Hopkins University Press.
- SEN A. (1981), *Poverty and famines*, Oxford University Press.
- SEN A. (2000), *Un nouveau modèle économique*, Odile Jacob.
- United States Department of Agriculture, Economic Research Service, *Food Review*, divers numéros.
- WIEBE K., BALLENGER N., PINSTRUP-ANDERSEN P. (2001), *Who Will Be Fed in the 21<sup>st</sup> Century ?*, IFPRI.