

Cahier 'Sécurité Alimentaire'

Renato S. Maluf (CPDA/UFRRJ, Brésil)

Francisco Menezes (IBASE, Brésil)

Avec la collaboration de Susana Bleil Marques (Sections 12-13)

1. Un concept en discussion et construction

Le terme de "Sécurité Alimentaire" a commencé à être utilisé après la fin de la Première Guerre Mondiale. A travers cette expérience traumatisante, vécue surtout en Europe, il est apparu qu'un pays pouvait en dominer un autre en contrôlant son approvisionnement alimentaire. L'alimentation devenait, ainsi, une arme puissante, utilisée par une grande puissance sur un pays n'ayant pas la capacité de produire pour son propre compte et en capacité suffisante ses aliments. Ainsi, cette question a acquis une signification de sécurité nationale pour chaque pays, impliquant l'exigence de formation de stocks "stratégiques" d'aliments et renforçant l'idée que la souveraineté nationale dépend de la capacité d'autosuffisance alimentaire.

La conception que la question alimentaire est strictement liée à la capacité de production s'est maintenue jusqu'aux années soixante-dix. Lors de la Conférence Mondiale sur la Sécurité Alimentaire, organisée par la FAO, en 1974, à un moment où les stocks mondiaux d'aliments étaient insuffisants, avec des pertes de récoltes dans d'importants pays producteurs, l'idée que la Sécurité Alimentaire était exclusivement liée à la production agricole était générale. Cela conduisant notamment à renforcer les arguments de l'industrie chimique dans la défense de la Révolution Verte. Il était nécessaire de convaincre que le fléau de la faim et de la malnutrition dans le monde disparaîtrait avec une augmentation significative de la production agricole, ce qui serait assuré par un emploi massif d'intrants chimiques (engrais et pesticides). La production mondiale, à la fin des années soixante-dix, s'est redressée - pas de la manière qu'avait promise la Révolution Verte - et sans pour cela que la faim et la dénutrition ne disparaissent, continuant à atteindre si gravement des parts importantes de la population mondiale.

C'est dans ce contexte que l'on a commencé à percevoir que, plus que l'offre, la capacité d'accéder aux aliments par une partie des peuples de la planète se révélait une question cruciale pour la Sécurité Alimentaire. Il est clair que des facteurs liés à la capacité de production peuvent aussi être cause de crises aiguës d'insécurité alimentaire, comme les situations de guerre et les destructions de la capacité de production qui s'ensuivent, comme ce fut le cas dans divers pays d'Afrique. Ou la situation de blocus économique, subie généralement par des pays qui refusent de se soumettre aux politiques des grandes puissances économiques et militaires. Ou la situation de catastrophe naturelle, pendant laquelle l'agriculture et la distribution d'aliments des pays atteints sont, partiellement ou totalement, détruites.

La FAO (Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation) estime que, actuellement, un total de 800 millions de personnes souffrent de la faim, continuellement, dans le monde. La plupart de ces personnes est localisée dans les parties les plus pauvres de la planète, notamment en Afrique, dans quelques pays d'Asie et d'Amérique Latine. Mais on doit aussi mentionner l'augmentation de poches de pauvreté, dans les pays développés. Bien que la faim et la malnutrition soient les manifestations les plus cruelles de la situation d'insécurité alimentaire et l'incapacité d'accès aux aliments sa principale cause, d'autres aspects doivent aussi être considérés pour que soient identifiés les hypothèses nécessaires à de meilleures conditions alimentaires, que ce soit au plan local et national ou au plan mondial.

Un premier point est le respect de qualité des aliments. Tout le monde doit avoir accès à des aliments de bonne qualité nutritionnelle exempts de composants chimiques qui peuvent porter préjudice à la santé humaine. Ces deux éléments sont d'une importance majeure dans le

contexte actuel qui favorise le déséquilibre nutritionnel des régimes alimentaires, aussi bien que la toxicité des aliments, au nom d'une productivité agricole améliorée ou par l'utilisation de technologies dont les effets sur la santé humaine demeurent inconnus.

Un autre point est lié au respect des habitudes et de la culture alimentaire. Il faut que soit considérée la dimension de patrimoine culturel qui est intrinsèque aux préférences des communautés locales et à leurs pratiques de préparation et de consommation. Il s'agit de comprendre et de défendre cet héritage, transmis des parents aux enfants et qui s'inscrit dans une logique liée aux conditions environnementales et sociales de cette communauté, aussi bien qu'à sa propre histoire. Sans vouloir dire que toutes les habitudes alimentaires soient toujours saines. Il est nécessaire d'entreprendre un perfectionnement de ces habitudes quand cela est nécessaire, en restant toujours attentif aux caractéristiques spécifiques de ces groupes sociaux.

Un troisième point est lié à la possibilité de perpétuer le système alimentaire. La sécurité alimentaire ne dépend pas seulement d'un système qui garantisse, au jour le jour, la production, la distribution et la consommation d'aliments en quantité et en qualité suffisantes, mais aussi du bon maintien de la même capacité future de production, de distribution et de consommation. L'importance de cette condition croît devant les difficultés engendrées par les systèmes alimentaires actuels, qui mettent en péril la sécurité alimentaire dans le futur.

A partir de cette optique ainsi définie, on peut affirmer que la sécurité alimentaire est régie par des principes déterminés. Le premier d'entre eux est que la sécurité alimentaire et la sécurité nutritionnelle sont comme "deux faces de la même monnaie", l'une ne pouvant exister sans l'autre. Le deuxième principe est que la sécurité alimentaire et nutritionnelle ne peut être assurée qu'au travers d'une participation conjointe du gouvernement et de la société, sans que ne se diluent les rôles spécifiques qui incombent à chaque partie. Enfin, il est nécessaire de considérer le droit humain à l'alimentation comme primordial, précédant n'importe quelle autre situation économique ou politique, car il est une composante du droit à la vie.

La question alimentaire est liée à des intérêts divers et souvent contradictoires, ce qui fait de la définition de la sécurité alimentaire une occasion de débats. De plus, ce n'est pas un concept bien établi, mais en permanente construction. Vue sous ces deux aspects, l'importance reste claire d'une élaboration solide, basée sur les principes déjà énoncés et qui se fait à partir d'un débat large mais consistant.

Dans cette optique, est proposée une conception, qui cherche à être suffisamment englobante pour rendre compte de toutes les préoccupations ci-dessus signalées et qui soit aussi intersectorielle, c'est-à-dire dans laquelle chaque catégorie travaillée est en articulation directe avec les autres, formant un ensemble qui acquiert seulement sa pleine signification, quand il est appréhendé intégralement.

La Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle est la garantie du droit de tous à l'accès à des aliments de qualité, en quantité suffisante et de façon permanente, basée sur des pratiques alimentaires saines et respectueuses des caractéristiques culturelles de chaque peuple, manifestées dans l'acte de se nourrir. Cette condition ne peut compromettre l'accès à d'autres nécessités essentielles, ni au système alimentaire futur, devant se réaliser sur des bases durables. Il est de la responsabilité des Etats nationaux d'assurer ce droit et ils doivent le faire dans une articulation obligatoire avec la société civile, dans des formes qui permettent de l'exercer.

2. La Sécurité Alimentaire comme droit à l'alimentation

La prémisse de considérer le droit à l'alimentation comme primordial exige son incorporation au débat aujourd'hui engagé autour des droits économiques, sociaux et culturels, mais aussi

d'initiatives qui exigent des Etats nationaux et des organismes multilatéraux l'observation de ces droits.

Le droit à l'alimentation et à la protection contre la faim est reconnu depuis longtemps dans les accord internationaux (multilatéraux et régionaux). L'article 25 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme des Nations Unies établie clairement la sécurité alimentaire comme un des droits fondamentaux.

Une des propositions de formalisation du droit à l'alimentation est de créer un code de conduite pour régir le comportement de ceux impliqués dans la réalisation du droit à l'alimentation, dont le contenu légal et les engagements des Etats feraient partie dans une convention internationale relative aux droits économiques, sociaux et culturels. La proposition d'une convention globale de sécurité alimentaire dans le milieu des Nations Unies, qui la place en haute priorité dans les lois internationales et la fasse respecter par tous les organismes, et particulièrement par l'OMC, en même temps qu'appuyant les plans nationaux de sécurité alimentaire, va dans le même sens. Il s'agit, toutefois, d'un processus long et complexe de mobilisation de l'énergie politique et de négociations.

3. La Sécurité Alimentaire comme axe stratégique de développement

Les stratégies de développement centrées sur la sécurité alimentaire qui sont suggérées ici contribuent à l'implémentation du droit à l'alimentation référé avant. La proposition de faire de la sécurité alimentaire un axe stratégique de développement, présuppose de reconnaître qu'il existe une question alimentaire dans les processus de développement, laquelle est soumise à trois facteurs. Premièrement, être bien alimenté constitue un droit humain fondamental puisqu'il s'agit d'une condition vitale. Deuxièmement, l'ensemble des activités liées à la production, la distribution et à la consommation d'aliments (le système alimentaire) joue un rôle central dans la configuration économique, sociale et culturelle des pays. Troisièmement, les questions liées aux aliments et à l'alimentation ont toujours été la source de préoccupations et de mobilisations sociales, et les objets permanents de politiques publiques.

..., en suggérant de perspective qui dépasse les limites tant du point de vue sectoriel (agricole ou nutritionnel) que des actions simplement supplémentaires et compensatoires. Il est attribué au concept de sécurité alimentaire un statut analogue à celui de l'égalité sociale et de la durabilité. Tout les trois concepts sont envisagés comme objectifs centrales des politiques publiques.

Habituellement on privilégie le revenu monétaire comme déterminant principal à l'accès aux aliments, et à partir de cette relation on estime les impacts sur la production et la consommation des aliments. La résolution de l'insuffisance de revenu (pauvreté) moyennant, par exemple, des politiques d'emploi et de salaires permettrait d'augmenter la consommation d'aliments et en stimulerait la production.

Ce point de vue contient une partie du problème, sans doute essentiel, mais pas son intégralité. Car la question alimentaire est liée à la justice sociale, sans être seulement le résultat de cette dernière. Ainsi, le traitement de divers aspects liés à la sécurité alimentaire ont aussi contribué à une meilleure justice sociale. La relation entre les deux est réciproque et, en même temps, a contribué à la configuration du modèle de développement socio-économique en vigueur dans la société. Ainsi, si l'exigence de revenu monétaire et de lutte contre la pauvreté contribuent à la sécurité alimentaire, il n'en est pas moins vrai que les formes sociales de production des aliments et les conditions d'accès à ces biens sont aussi déterminantes de l'équité sociale.

Pour changer les formes sociales et les conditions d'accès il est nécessaire de promouvoir

d'important réorientation des stratégies de développement en vigueur dans la plupart des pays du Tiers-Monde, qui sont en contradiction claire avec les objectifs de sécurité alimentaire et de justice sociale. Même dans les pays où il existe une croissance économique, celle-ci tend à comprendre une composante forte d'exclusion sociale. Associer croissance économique avec justice sociale croissante est peut-être le principal défi de la formulation de stratégies économiques qui prennent en compte les raisons de justice sociale et de respect de l'environnement.

Cette perspective tend à attribuer une importance majeure aux marchés domestiques et à la production de biens de consommation généraux, cas dans lequel les aliments et le système agroalimentaire jouent un rôle central et l'objectif de sécurité alimentaire acquiert toute sa signification. Sans doute, il va être plus facile de s'acheminer dans cette direction pour les pays peuplés où la justice sociale croissante et l'inclusion des actuels exclus engendrent un marché interne d'importance significative.

Une importante conséquence de ce point de vue est que les politiques de sécurité alimentaire prendraient comme cible l'ensemble de la population, et non pas seulement les groupes en situation de pauvreté extrême, et comme champs d'intervention les déterminants des conditions d'accès (travail et revenu) et de production (structure productive, disponibilité et prix) des aliments de base.

4. Pauvreté et sécurité alimentaire

La pauvreté est le déterminant principal de l'insécurité alimentaire, c'est à dire, de l'absence d'accès régulier à une alimentation adéquate, ce qui est à l'origine des phénomènes de famine et dénutrition. Ainsi, les politiques et programmes de sécurité alimentaire doivent pouvoir soutenir des stratégies de développement à moyen et à long terme par rapport à ces problèmes; en même temps, il faut mettre en oeuvre des actions ou instruments pour le transfert de revenus et d'aliments, à caractère supplémentaire ou d'urgence, pour faire face aux manques qu'entraîne la pauvreté. D'autres facteurs peuvent également être à l'origine de l'insécurité alimentaire dont découlent des situations d'urgence, telles que les guerres et conflits armés et les embargos imposés aux pays, cas où les couches les plus pauvres sont également les plus fortement touchées.

La reprise des discussions au sujet des inégalités sociales favorise une réponse à la problématique alimentaire, surtout par rapport aux carences aiguës. Néanmoins, il faut se garder de soumettre complètement la question alimentaire à celle de la pauvreté et de réduire sa solution à la disponibilité de revenu monétaire. Le dessein de vivre une vie saine dans le cadre de modèles sociaux équitables et durables suppose beaucoup plus que le simple fait de disposer d'un revenu permettant de s'acheter des aliments.

Dans les pays du Tiers Monde, le panorama plus ou moins général est caractérisé par i) la concentration du revenu, ii) des niveaux croissants de pauvreté urbaine et iii) diminution de la pauvreté rurale, quoique les indices de pauvreté restent plus élevés en milieu rural. Ces tendances se sont déclarées à un pas plus accéléré en Amérique Latine qu'en Afrique et en Asie. La réduction du nombre absolu des pauvres des zones rurales est due surtout à la migration rural-urbaine. La famine, conséquence de la pauvreté, atteint, nul doute, la campagne, où vivent près de trois quarts du total des personnes sous-alimentées de la planète, mais le phénomène de l'urbanisation l'étend aux villes.

Les styles de développement qui voient le jour après l'ajustement structurel ont tendance à engendrer plus d'inégalités que les précédents -quoiqu'on constate une certaine réduction de la pauvreté relative- et prennent de l'importance les politiques sociales basées sur des réseaux de sécurité sociale à couverture universelle. Même dans les pays, comme ceux d'Amérique Latine,

où l'on constate une amélioration progressive d'indicateurs tels que ceux de la mortalité infantile et de la dénutrition, l'insécurité alimentaire touche encore la plupart des pays et une partie significative de leurs populations.

La consommation d'aliments est un indicateur fondamental pour caractérisation de la pauvreté. Dans la plupart des pays, les dépenses qu'une famille doit engager pour acheter ce qu'on considère comme "le panier de la ménagère" constituent le principal (et parfois le seul) indice servant au calcul du salaire minimum et, lorsque cela existe, de la ligne officielle de pauvreté et d'indigence. Dans de nombreux pays, le besoin de mettre à jour la notion de "panier de la ménagère" est déjà posé. Par ailleurs, au revenu monétaire il est indispensable d'ajouter l'accès à des biens et services non monétaires (assainissement de base, alimentation à l'école, etc) qui, eux aussi, déterminent la condition alimentaire et le bien-être de la population.

Dans l'espace urbain, au-delà des initiatives concernant les postes de travail et la production de revenus, les politiques et programmes de sécurité alimentaire impliquent un ensemble varié d'actions destinées tant à faire face aux carences nutritionnelles qu'à s'assurer la qualité des aliments et à diffuser des habitudes alimentaires plus saines.

La pauvreté rurale, la famine à la campagne et l'exode rural découlent, dans une grande mesure, de la faillite des activités productives rurales de petite et moyenne importance, surtout la production agricole, à quoi viennent s'ajouter d'autres facteurs. Les activités procurant des revenus non-agricoles, ruraux ou urbains (tourisme rural, artisanat, travail qualifié, etc), qui intègrent la reproduction des familles rurales, peuvent être d'un grand secours pour celles disposant de moyens leur permettant de développer ces activités; très souvent, cependant, celles-ci ne sont qu'une source précaire de ressources d'appoint (occupations mal rémunérées). A cela il faut ajouter la question des attentes des jeunes, enfants d'agriculteurs, par rapport à leur avenir, élément clé de toute stratégie visant les familles rurales. Les transferts de revenus moyennant l'extension des droits sociaux à la campagne (sécurité sociale rurale) présentent un fort potentiel dans le sens de retirer de la situation de pauvreté les familles rurales dont les membres plus jeunes sont partis en ville.

Enfin, l'on suggère l'adoption d'une approche valorisant les dynamiques des territoires, de façon à mettre en évidence l'interaction urbano-rurale présent dans plusieurs cas, et des réseaux sociaux essentiels pour la reproduction des familles qui y habitent.

5. Production d'aliments et justice sociale

L'importance conférée aux conditions d'accès aux aliments par les familles comme condition de la sécurité alimentaire, ne signifie pas donner comme résolue la question de la production agroalimentaire, notamment quand on dépasse l'offre pure d'aliments pour considérer les aspects sociaux, économiques, spatiaux et environnementaux de la production et de l'approvisionnement. En outre ces deux aspects - accès et disponibilité - sont présents, ensemble, quand on parle d'agriculture réalisée sur une base familiale (agricultures familiales ou paysannes) ou communautaire (indigènes et autres), et de petites entreprises urbaines fournisseuses d'aliments.

De la révision des stratégies actuelles de développement dans la direction suggérée ici, résulterait le renforcement des marchés domestiques et celui de la production de bien de consommation. Plus que cela, les stimulations provenant du marché interne sont en partie originaires de la propre capacité de génération d'emploi dans l'ensemble des activités de production et de distribution des aliments. Autrement dit, le système agroalimentaire pourrait se révéler économiquement et stratégiquement important et, donc, une priorité pour les politiques publiques.

Le fait que les activités agroalimentaires concentrent une partie significative de l'activité économique et de la population active dans la majorité des pays veut dire que c'est aussi importante la contribution de ces activités sur les caractéristiques perverses de leurs sociétés. Comme exemple on peut mentionner la concentration de propriété terrienne et l'extension de la misère rurale, les conditions précaires en vigueur dans les petites et moyennes entreprises commerciales et industrielles urbaines, les salaires moyens relativement plus bas de l'industrie alimentaire et les impacts environnementaux du modèle technologique prédominant.

Le dépassement de telles caractéristiques et la recherche d'une meilleure efficacité et qualité dans des modèles qui n'excluraient pas socialement se révèlent alors des éléments cruciaux. C'est en ce sens qu'interviennent les programmes de réforme agraire et de renforcement de l'agriculture familiale et des communautés indigènes, la régulation des relations de travail à la campagne et la sécurité sociale rurale, la révision du système technologique, les alternatives d'agroindustrialisation de petite et moyenne échelle, le perfectionnement de la vente directe, etc.

Les conditions dans lesquelles se fait l'accès aux aliments par la population sont aussi déterminées par les formes sociales sous lesquelles les aliments sont produits et offerts - type d'exploitation agricole, degré de concentration économique du processus agroindustriel et de la distribution commerciale, modèle de concurrence des marchés alimentaires, etc. Trois aspects doivent être sailli. Le premier est lié au contrôle croissant exercé par les grandes corporations agroalimentaires et commerciales des marchés de matière première et de produits finis, et l'articulation étroite entre les étapes productives, de distribution et de consommation des aliments. Les modèles de consommation (d'une certaine mesure imposés) orientent chaque fois plus la production de ces biens, et agissent même dans les étapes purement agricoles. Ces caractéristiques limitent, mais n'empêchent pas, l'implantation de stratégies alternatives pour assurer la possibilité de choix des consommateurs.

Les processus de segmentation des marchés et de différenciation des produits alimentaires créent de nouvelles possibilités, comme par exemple les produits artisanaux, les produits biologiques ou agro-écologiques et les produits avec appellation d'origine.

Le deuxième aspect est lié au principal présupposé de la sécurité alimentaire, à savoir, disposer du pouvoir d'achat pour acquérir en quantité et en qualité suffisantes des aliments, mais d'une manière à réduire le poids relatif des dépenses d'alimentation dans le revenu familial. Cet objectif dépend, il est vrai, des instruments favorisant l'élévation du revenu monétaire et de sa distribution (emploi-travail, salaires et autres revenus du travail, et les contributions). Mais, il dépend aussi du prix relatif des aliments car ce dernier est un des principaux déterminant du revenu réel des familles, surtout des classes à revenus faibles. Des initiatives pour réduire le coût de l'alimentation comprennent l'augmentation de la productivité agricole basée sur des techniques socialement et environnementalement respectueuses, la réduction du niveau élevé des pertes, l'étranglement de l'infrastructure de transport et d'emmagasinement, et le rapprochement des producteurs et des consommateurs dans le cadre des marchés régionaux.

Le troisième aspect est lié à la tension communément rencontrée entre l'objectif d'élever le revenu des petits producteurs ruraux et de préserver le pouvoir d'achat des consommateurs.

....

Les actions publiques d'approvisionnement peuvent contribuer, de plusieurs façons, à promouvoir la production et la distribution d'aliments sous formes sociales plus équitables. En appuyant les petites et moyennes entreprises rurales et urbaines de culture, transformation et commercialisation des produits agroalimentaires permet, en même temps, d'améliorer la

disponibilité d'aliments de qualité moins coûteusement, en valorisant la diversité des habitudes de culture et de consommation. En deuxième lieu, les actions d'approvisionnement peuvent contribuer à l'accès aux aliments par toute la population, dans des conditions appropriées en terme de quantité, de prix, de qualité des aliments, et de composition du panier de consommation. Les pouvoirs publics agissent sur les sphères de la médiation marchande et de la vente directe de la consommation d'aliments préparés (repas prêts et autres formes), et sur l'organisation d'achat communautaire et sur la promotion de programme de distribution d'aliments.

La connection entre approvisionnement et production alimentaire est liée aussi à une stratégie d'approcher des producteurs agricoles et des consommateurs, mais en évitant que les producteurs agricoles ne deviennent commerçants. Naturellement la question se pose de savoir comment le relais commercial, quoique amenuisée, joue ce rôle et quels instruments réglementaires doivent être disponibles pour éviter que les intérêts commerciaux dépassent ceux des producteurs et des consommateurs. Le fonctionnement du marché de produits agroalimentaires doit être l'objet de régulation publique, tandis que les pouvoirs publics doivent investir dans le renforcement des petites et moyennes entreprises destinées à promouvoir un modèle de développement socialement juste. Ce qui rappelle l'importance du rôle des services d'approvisionnement comme générateurs d'occupation pour un nombre considérable de personnes.

On doit faire particulièrement attention à la proposition de stimuler le développement des circuits régionaux de production, de distribution et de développement des aliments. Ces circuits se forment dans des régions de l'intérieur des pays ou autour de centres urbains de moyenne dimension, étant constitués d'une agriculture à base familiale, de petites entreprises coopératives ou privées de transformation de matières premières agricoles, et d'entreprises urbaines industrielles et commerciales aussi de petite portée, liées à la transformation, à la distribution et à la consommation de produits alimentaires. Les biens typiques des circuits régionaux sont expression de diversité car ce sont des produits traditionnels qui reflètent les habitudes de consommation particulières aussi bien que des ressources naturelles.

Créer les conditions favorables à la consolidation de tels circuits implique, entre autres initiatives, d'améliorer la quantité et d'augmenter la valeur ajoutée des produits originaires de l'agriculture à base familiale, et de former des agents productifs et commerciaux. Ceci conduit simultanément à: a) promouvoir des activités économiques sur des bases équitables et durables, b) développer l'offre d'aliments de manière à exprimer la diversité des habitudes de consommation, c) provoquer la concurrence entre marchés contrôlés par les grandes corporations agroalimentaires.

Les actions de promotion et de renforcement des aliments en unité de type artisanal (petits agroindustriels et fermes industrielles) et le commerce de détail des aliments de petite échelle doivent se baser sur la reconnaissance de la qualité des produits (et la régularité de leur production), puisqu'il ne s'agit pas de préserver de commerce local ou régional marginal (ou illégal) avec des produits de mauvaise qualité. Au contraire, on prétend dépasser la perversité contenue dans les modèles excluants dans lesquels un nombre significatif de producteurs et fournisseurs en conditions précaires offrent des aliments de peu de qualité à des consommateurs à revenus faibles. Le défi consiste à avoir une action publique qui, au lieu d'une pure punition, promeut le passage de petits producteurs et fournisseurs au marché légal, en parallèle à l'éducation alimentaire et à la défense des droits du consommateur. En vérité, se situent ici, quelques-unes des principales demandes et possibilités d'actions publiques locales et régionales liées à l'offre et à la consommation d'aliments dans le cadre de la sécurité alimentaire.

6. Sécurité alimentaire, monde rural et développement local

L'activité agricole continue d'être, encore aujourd'hui, la plus importante des sources de revenu (et d'aliments) pour la majorité des unités familiales rurales. Une caractéristique importante des activités développées par la production agroalimentaire est qu'elles donnent la possibilité d'affronter, simultanément, tant la nécessité de créer des opportunités de travail et d'appropriation de revenu par ces familles, que d'étendre et d'améliorer l'offre d'aliments au niveau régional et national.

Aujourd'hui, la perspective se généralise d'ajouter de la valeur sur des produits originaires de l'agriculture familiale, au travers de la production agroindustrielle et de l'incorporation de service à ces biens comme bases d'entreprises de petites et moyennes échelles. Se développe aussi l'adoption de marques de qualité sous diverses appellations (produits fermiers, d'agriculture biologique ou agroécologique, etc.).

Les questions de marché, apparaissent, en général, comme le principal déterminant des possibilités de sortie des programmes d'appui à la production agroalimentaire, à côté de l'accès au crédit dans de bonnes conditions.

Une évidence spéciale doit être faite à l'appel du marché institutionnel, qui englobe les achats gouvernementaux d'aliments pour être utilisés en programme et en organismes publics (alimentation scolaire, hôpitaux, armée, distribution de paniers basiques, etc.). Parmi eux, comme l'alimentation scolaire, certains jouent un rôle central dans l'accès aux aliments pour une parcelle vulnérable et nombreuse de la population. Dans les pays où les achats gouvernementaux sont significatifs et où on compte sur une gestion transparente, la participation des petits et moyens fournisseurs - notamment, les associations de petits producteurs agricoles - dans les programmes publics d'alimentation, desquels ils sont toujours exclus, peut se révéler un important instrument d'avancement pour ces producteurs.

Les différentes modalités de l'associativité ont un rôle capital dans les projets vers les petits et les moyens agriculteurs. L'expérience indique que le niveau de l'association augmente à travers des liens communautaires entre les participants ainsi que par la valorisation des réseaux de l'économie solidaire, surtout dans la gestion du crédit et dans la commercialisation de la production. Ces éléments permettent aussi de raccourcir les impacts des interruptions de programmes, une fois que le mandat de l'administration publique soit renouvelé.

Il faut mentionner encore, qu'aborder la production marchande n'implique pas forcément de déconsidérer le rôle que peut jouer la production pour l'autoconsommation comme partie de la reproduction des familles rurales et, donc, de leur sécurité alimentaire. Considérée comme synonyme de retard par les adeptes de la modernisation basée sur la spécialisation productive, la présence de la production pour l'autoconsommation a toujours constitué un instrument important de protection face aux incertitudes et aux oscillations de la production marchande. L'inexistence de conditions de production pour l'autoconsommation causée par des carences de ressources (eau, surface agricole utile, etc.), ou la perte de ces conditions due à des options productives, comme la spécialisation, sont des causes directes de l'insuffisance alimentaire qui s'ajoutent aux indicateurs de pauvreté rurale mesurée en terme de revenu.

Dans de nombreux pays, une corrélation directe a été établie, entre accès à la terre et accès aux aliments dans le milieu rural. Autrement dit, là où se réalise un processus de réforme agraire qui se maintient à un degré raisonnable de consolidation, la situation alimentaire et nutritionnelle de ces populations se révèle bonne. A l'inverse, là où la terre reste concentrée avec la présence de nombreux travailleurs ruraux et leurs familles sans terre, la situation d'insécurité alimentaire est grave. De plus, le retour ou le revirement des programmes de redistribution de terres (arrêt de la répartition ou restitution aux grands propriétaires fonciers) dans la plupart des pays où ils ont été entrepris (comme par exemple au Mexique) dans les

décennies passées sont à l'origine d'impacts sociaux plus graves que la pénurie qu'avaient voulu enrayer ces programmes.

Le cas brésilien est intéressant, car ce pays n'a pas encore réalisé d'ample réforme agraire, comme le nécessiterait sa situation foncière. Alors que seulement 21% de la population totale du pays vit à la campagne, la population rurale concentre la moitié des 30 millions de personnes qui souffrent de la faim. Des études récentes montrent qu'en mettant en place la réforme agraire au Brésil, on améliore l'état nutritionnel des populations ainsi stabilisées avec la possibilité de produire, et que leur sécurité alimentaire est alors supérieure à celui enregistré dans l'agriculture familiale conventionnelle. Au contraire dans les campements de Sans-terre sur les parcelles occupées, qui n'ont pas encore été reconnues et, donc, ne sont pas en condition de produire, le cadre de dénutrition est très grave.

La réforme agraire a quatre impacts favorables sur la sécurité alimentaire:

C'est une importante politique de création de travail et de revenu, augmentant la possibilité d'accès aux aliments qui sont acquis par la consommation;

Elle crée les conditions pour que les familles puissent produire les aliments qu'elles vont consommer;

Elle renforce ce qu'on appelle la "sécurité alimentaire locale" par la garantie de production d'aliments localement.

Les options productives généralement adoptées par cette agriculture sont celles de culture d'aliments de base faisant partie de la tradition des agriculteurs.

Face à ces évidences, on peut affirmer que la réforme agraire, dans les pays où elle n'a pas encore été réalisée ou va être reconsidérée, est une condition fondamentale de réduction de l'insécurité alimentaire.

Se consacrer à la production d'aliments pour le marché interne et, même pour l'exportation, ne constitue pas l'unique alternative obligatoire visant à promouvoir la sécurité alimentaire au niveau rural. Ceci peut être obtenu par l'exploitation de produits non-alimentaires, d'activités rurales non-agricoles et d'occupations urbaines, toutes ayant pour objectif d'assurer le travail et le revenu des familles rurales qui sont, la plupart du temps, pluriactives.

L'offre de biens privés n'est pas l'unique relation entretenue par les agriculteurs avec la société, celle-ci comprend un ensemble d'autres fonctions publiques telles que la préservation des paysages, de la diversité agrobiologique, de l'héritage culturel et de la sécurité alimentaire. Pour terminer sur les diverses fonctions que couvre l'agriculture -la multifonctionnalité de l'agriculture- il est nécessaire de lancer l'idée d'un nouveau pacte entre les agriculteurs et la société qui attend une réponse des premiers sur la gestion du territoire, la qualité de vie et l'éthique. Ce dernier point est très important si on considère que toute l'agriculture n'est pas multifonctionnelle, vu qu'il existe des agricultures spécialisées qui sont malheureusement les premières bénéficiaires des politiques de subvention publique. La multifonctionnalité est une notion qui englobe tous les aspects et services non-commerciaux associés à une agriculture indépendante (*self-reliant*) et durable.

Le niveau actif qui peut (et doit) être joué par l'administration locale est rehaussé, car elle met en place le processus plutôt que de répondre aux agents économiques, groupes sociaux et citoyens individuels. Ce rôle sera plus important quand les administrations assumeront mieux leur condition d'agents de développement au niveau local ou régional, faisant de la sécurité alimentaire un axe stratégique d'intervention.

7. Contexte international de la sécurité alimentaire

La relation entre sécurité alimentaire et stratégies et politiques de développement comprend des aspects soumis à l'impact du nouvel ordre international.

Trois éléments apparaissent dans ce contexte. Le premier se réfère aux nouveaux mécanismes de régulation du commerce agroalimentaire mondial, marqué jusqu'à nos jours par l'incertitude qui plane autour de l'orientation de la libéralisation commerciale et du protectionnisme dans le milieu de l'OMC. Un des éléments de controverse est la considération de la sécurité alimentaire (*food security*) comme un thème commercial. En parallèle, se développe l'importance de la régulation appliquée à la sécurité des aliments (*food safety*), dont les répercussions vont jusqu'à la sphère de production rurale.

Le deuxième élément est la constitution de blocs économiques régionaux qui présentent divers degrés d'intégration et différentes possibilités en termes d'adoption de stratégies de développement et de sécurité alimentaire. Les initiatives dans le Tiers-Monde jusqu'à présent, révèlent que la constitution de "blocs périphériques" limite la formation et l'adoption de politiques supranationales souveraines décidées entre les membres. Le Mercosul, par exemple, comprend un pays (le Brésil) avec une inégalité sociale élevée et une population nombreuse dont l'accès à la nourriture est irrégulier et insuffisant, dans un bloc régional qui se distingue comme grand exportateur de produits agroalimentaires.

Le troisième élément a trait aux tendances du système agroalimentaire de plus en plus internationalisé, qui se caractérisent par des processus d'uniformisation mais aussi, dans une certaine mesure de différenciation dans la production et dans la consommation d'aliments. Ainsi, d'un côté existent des processus connus de concentration de la production agroalimentaire (et de la propriété de la terre) qui menacent l'agriculture paysanne même dans les régions et les circuits de production où elle est présente traditionnellement. Et de l'autre côté, on assiste à la création simultanée de nouvelles opportunités de marché, dont nombre d'entre elles sont accessibles aux petits agriculteurs qui trouvent leur source principale de revenu dans les aliments.

L'exposition à la compétition internationale n'est pas le meilleur moyen d'atteindre une plus grande "efficacité productive", vu les composants "illégitimes" de cette compétition et la nature intrinsèquement exclusive de cette dynamique des économies capitalistes.

.....

Le point de vue basé sur l'autocapacité alimentaire, abordé dans ce qui va suivre, valorise aussi implicitement l'option de soumettre les systèmes productifs nationaux aux pressions compétitives comme éléments facteur d'efficacité (parfois appelée modernisation). Toutefois, il est facile de constater que grande partie de l'agriculture familiale peut être victime de la plus grande efficace et de la capitalisation, dans ce qui on pourrait appeler la 'piège de la modernisation'.

La principale conclusion de ce brève aperçu du contexte international est que, même si on admet un plus grand niveau d'ouverture externe des pays en raison de l'extrapolation de la dimension purement économique, on soutient que les objectifs et les politiques de développement - entre lesquels s'insère la sécurité alimentaire - doivent prévaloir sur les objectifs et les politiques strictement commerciaux, et orienter les efforts de réglementation du commerce international. Vu le système international, il est inévitable d'incorporer la question de la souveraineté à la notion de sécurité alimentaire, donnant le principe de la souveraineté alimentaire qui se base sur le caractère essentiel et politiquement sensible des aliments et sur les aspects culturels associés à ces biens. Prenant la définition proposée dans la Déclaration de Youndé (1996), la souveraineté alimentaire des peuples se traduit par la capacité des Etats et des personnes à:

- produire des aliments nécessaires à la population dans toutes les régions du monde, de façon

à réduire la dépendance à l'aide alimentaire;

- garantir la disponibilité et l'accès pour tous à une alimentation saine, diversifiée et qui respecte la diversité des cultures et des habitudes alimentaires;
- prendre des décisions de façon autonomes en ce qui concerne leurs politiques agroalimentaires.

La recherche d'un certain degré d'autosuffisance dans la production des aliments basiques constitue un principe encore valable de souveraineté alimentaire qui doit être adapté à l'environnement actuel d'une plus grande ouverture économique.

Les initiatives d'intégration économique régionales qui exploitent les complémentarités et régulent les conflits entre les pays membres peuvent continuer à partir du moment où elles ne se limitent pas à simplement reproduire les demandes de libéralisation commerciale. L'importation des aliments peut servir dans certaines circonstances, d'instrument auxiliaire de régulation des marchés.

Les arguments d'inefficacité sont la justification de base, pour mépriser des questions comme celles qui sont posées ici sur la souveraineté et la sécurité alimentaire, en faveur d'une stratégie d'insertion internationale avec des bénéfices incertains et restreints à une petite partie de la population. La mise en pratique du droit élémentaire à l'alimentation comprend entre autres, l'exercice souverain de politiques de sécurité alimentaire qui se superpose aux principes de "bonne économie" ou à la logique marchande stricte.

Par rapport à l'aide alimentaire aux pays plus pauvres, on sait que cette aide a eu un rôle commerciale pour les pays fournisseurs. Elle a apporté des impacts significatives sur les systèmes agroalimentaires nationaux, surtout aux petits producteurs des pays concernés par les aides. Le choix de certains Etats de recourir à l'aide alimentaire comme la façon la moins chère de pourvoir des aliments à leur population amène de préjudices aux efforts des agriculteurs à satisfaire les besoins de vivriers vers une population de plus en plus grande. En plus, on voit la situation encore plus grave au moment qu'on vend les produits reçus comme aide alimentaire, avec des effets sur les prix internes. On note aussi un isolement de l'aide alimentaire des autres actions d'intégration, quand les bénéficiaires de cette aide font partie des peuples les plus démunis.

Actuellement, les propositions présentent une tendance à constituer un système d'aide alimentaire qui incorpore une conception de citoyenneté de leurs bénéficiés et qui puisse contribuer à l'autonomie de ces pays au moyen délai. On cite, par exemple, les programmes dans lesquels les ressources sont destinées à constituer l'infrastructure, en achetant les céréales dans des régions voisines. Avec des excédants, ils constituent estoques qui sont gérés par la population elle-même. Cette communauté doit être capable de fournir de nouveaux estoques ainsi que de commercialiser leur propre production.

Il faut faire une référence spéciale à la rénovation en cours de la Convention de Lomé, le plus grand programme d'aide alimentaire au monde, entre l'Union Européenne et des pays africains, du caribe et du pacifique. Ce programme prévoit des exportations qui peuvent favoriser l'Europe et un fonds de financement de programmes de développement.

8. Sécurité alimentaire et commerce international

Les organismes internationaux comme l'OMC et la FAO substituent à ce qu'elles considèrent comme une préoccupation excessive sur l'auto-suffisance alimentaire (*food self-sufficiency*), des stratégies fondées sur l'autocapacité alimentaire (*food self-reliance*). Cette nouvelle directrice réclame des références aux problèmes d'accès aux aliments comme étant la

principale question de sécurité alimentaire des pays et des familles, privilégiant la capacité des pays à accéder aux aliments -puisque ils sont disponibles en quantité suffisante en terme global- par la voie du commerce international, ou, à la limite, via l'aide alimentaire.

Rééditions de thèses anciennes sur les potentialités du commerce international, ceux-ci réaffirmés dans les récents accords conclus au sein de l'OMC, cette perspective a reçu l'adhésion, même des garanties, de la FAO elle-même. Celle-ci suggère dans des documents l'ajustement à la réalité de l'interdépendance globale par l'adoption de stratégies tournées "vers l'extérieur" et une approche orientée par la libéralisation des marchés domestiques et internationaux, accompagnée de politiques nationales qui assurent que les effets positifs du marché international sur le revenu et sur l'emploi, atteignent les parties les plus pauvres et qu'elles sont protégées des effets négatifs de l'ouverture commerciale. Les réserves se font sur les effets de la libéralisation des marchés dans la distribution spatiale de la production et de la consommation globale et sur la stabilité des prix, et sur l'éventuelle élévation des prix relatifs des marchés alimentaires avec l'ouverture des marchés et la réduction des aides actuellement en vigueur (vu comme une stimulation à être écoulee aux prix domestiques de manière à encourager la production).

Le recours aux importations permettrait de satisfaire les nécessités de consommation de façon peu coûteuse par rapport à la production domestique, dès que les importateurs peuvent avoir sur le marché mondial une source sûre et efficace d'offre et que les exportateurs disposent de marchés externes croissants pour leurs produits. Cette proposition est accompagnée de la reconnaissance qu'il peut y avoir des raisons spécifiques pour que quelques pays recherchent une auto-suffisance alimentaire substantielle. Une autre question dérive de la crainte des mesures qui restreignent les exportations, comme les difficultés à importer, et en terme d'échanges décroissants pour les produits des "pays en développement".

Les projections de l'offre et de la demande globale d'aliments, même positives, sont des indicateurs de disponibilité physique qui ne rendent pas compte de la logique marchande qui préside à l'accès aux aliments. A quoi s'ajoute des problèmes de méthodes non méprisables. Ce n'est pas par hasard que les projections sur le marché international de produits agroalimentaires sont arrivées à des conclusions très différentes, notamment après l'élévation réelle des prix et la réduction du niveau des stocks internationaux de grains survenue en 1995/1996. Certaines soutenaient que s'était interrompue la tendance séculaire de quête des prix qui s'appuyait fortement sur les forts excédants de production et l'élévé niveau des stocks des nations industrialisées, laissant la place à un scénario futur de manque et d'instabilité. D'autres affirment que les événements récents ne sont que des déséquilibres temporaires, rapidement absorbés par le marché, de façon à revenir à la situation antérieure d'offre suffisante et de prix qui tendent à décliner.

Malgré les divergences des projections sur les tendances du marché internationales des produits agroalimentaire en terme de volumes et de prix, on peut conclure que le commerce de ces produits va s'amplifier dans les prochaines décénies en raison de la demande (accroissement des revenus et de l'urbanisation) et parce que la majorité des pays en développement deviennent des importateurs de céréales (surtout des graines fourragères) et de viande. Il est clair aussi que le plus large accès des actuels exclus -conséquence de la sécurité alimentaire- aura un impact significatif sur les systèmes alimentaires, notamment dans les sphères agricoles et rurales. En ces termes, un horizon de moyens et longs termes amènera à discuter l'analyse des conditions pour un accroissement durable de l'offre mondiale d'aliments, amenant à examiner les questions relatives aux limites techniques et les exigences politiques.

Ce type là de formulation conduit, très fréquemment, à la fausse opposition "produire intérieurement tous les aliments nécessaires *versus* se spécialiser dans les produits compétitifs". Opposition non fondée dans l'histoire des pays affrontant la question alimentaire, laquelle ne

s'est jamais faite par l'option d'une de ces deux propositions extrêmes. La production domestique d'aliments a toujours été économiquement et politiquement importante même pour les pays très dépendants du commerce extérieur, de la même manière que les importations d'aliments font partie de l'approvisionnement de tous les pays, à un degré plus ou moins fort, comme ressource permanente ou éventuelle.

L'association de l'objectif de sécurité alimentaire avec un degré élevé d'autosuffisance nationale des aliments essentiels a une histoire longue et diverse. L'auto-suffisance peut comprendre un nombre important ou réduit de produits, et peut se définir nationalement ou par blocs supranationaux. Elle n'implique pas une orientation exclusive vers le marché domestique, comme la différenciation conventionnelle le fait entre production pour le marché interne *versus* exportations; il y a d'innombrables cas dans lesquels l'autosuffisance se combine avec la condition de pays exportateur de produits agroalimentaires, dans quelques uns, y compris, coïncident avec les principaux produits d'exportation et ceux de consommation interne.

La question importante à discuter, au lieu d'établir des dichotomies, est le rôle à attribuer aux marchés, notamment, le commerce international, pour l'objectif de sécurité alimentaire, et aussi quels sont les instruments adaptés à sa régulation pour cette direction et pour celles qui ont des objectifs analogues. Contrairement à ce qui est affirmé, le commerce international ne s'est pas révélé un instrument de sécurité alimentaire, que ce soit comme source fiable et effective pour les importateurs, ou comme marché en expansion pour les exportateurs, pour deux raisons principales.

La première raison se situe dans les efforts de libéralisation commerciale au sein de l'OMC qui, malgré qu'ils soient encore insignifiants, ont déjà provoqué l'élévation du niveau d'importation dans la composition de l'offre de produits agroalimentaires pour un grand nombre de pays du Tiers-Monde, à des rythmes supérieurs à l'accroissement de leur exportations. Peu de ceux pays ont d'habilitation d'exporter des produits manufacturés, segment où se concentre le dynamisme du commerce internationale. ... La deuxième raison est liée aux contraintes imposées au manège de la politique de change et aux incertitudes résultant de l'instabilité financière qui caractérise l'économie internationale. La politique de change est, comme chacun sait, un instrument vital dans la détermination des flux commerciaux.

Deux autres facteurs doivent être ajoutés à l'analyse du rôle du commerce international sur la sécurité alimentaire. D'abord, l'importance spécifique qui est accordée à la production propre d'aliments fait de la question de l'autosuffisance un thème politiquement sensible dans la majorité des pays. Ceci est d'autant plus vrai qu'est grande la dimension du pays (en terme de territoire et de population), car dans ce cas les acquisitions externes d'aliments se limitent à quelques produits particuliers et dans des circonstances exceptionnelles. Deuxièmement, la vague croissante de résistance sociale et politique à la prédominance d'une logique marchande stricte dans le cadre de la "globalisation de la pauvreté" impose un nouvel élément aux négociations internationales sur le commerce, et autres thèmes.

Ce qui veut dire que les formes de régulation du commerce international souffrent de pressions de deux types. La principale d'entre elles pousse pour que l'OMC approfondisse la perspective libéralisante qui préside aux accords du cycle de l'Uruguay dont les résultats ont été très en deçà de l'espérance de ses défenseurs. Dans le cas des producteurs agroalimentaires, l'encadrement des politiques de soutien à la production devrait constituer un des principaux objets des négociations futures. L'autre source de pression sont les événements de la sphère financière internationale qui peuvent venir renforcer les arguments en faveur de l'introduction de mécanismes protecteurs anti-spéculatifs au plan international, et qui appuient l'intérêt de l'adoption de politiques actives d'appui à la production domestique face à la fragilité des comptes externes des pays du Tiers-Monde. La "globalisation de la pauvreté" atteignant les pays les plus avancés - nonobstant son extrême gravité dans les pays du Tiers-Monde- pourrait

aussi favoriser un accroissement des réserves à la logique marchande stricte qui régit actuellement les accords internationaux.

La tâche la plus complexe est, sans doute, de collaborer à l'établissement de nouvelles références pour la régulation du commerce international, avec comme base la certitude que la sécurité alimentaire cesse d'être une clause à peine tolérable dans le fonctionnement des marchés. Il y a ici un élément de controverse dans la considération de la sécurité alimentaire (dans la sens de *food security*) comme un thème commercial,

....

Comme conclusion à cette section, on peut suggérer de rejeter la contradiction entre une stratégie tournée vers l'autosuffisance alimentaire et celle basée sur l'autocapacité, formulée ainsi dans l'objectif de soutenir l'adoption de cette dernière comme la plus adaptée au contexte actuel. En premier lieu parce-que ce point de vue équivaut à la nature des "mécanismes de marché" et place l'approvisionnement alimentaire sous la domination de formes de régulation privées avec peu, parfois aucun, sens public. Les formes de régulation avec un sens public ont besoin, en outre, du support des agences d'Etat et du concours des organismes et conventions internationales. Sur les marchés internationaux, ce qui se révèle clairement est la dimension institutionnelle des marchés, de manière que les facteurs comme les activités des gouvernements et des organismes, ont une place aussi ou plus importante que les aspects liés à l'efficacité productive pour la détermination de la confiance du marché international comme source de revenu et d'approvisionnement alimentaire.

En second lieu, parce-qu'elle méconnaît l'importance spécifique de la production domestique d'aliments, et comment celle-ci se combine, dans des pays différents, avec le commerce international des produits agroalimentaires. Admettre le présupposé d'une économie ouverte n'implique pas d'abandonner toute référence à l'autosuffisance productive et adhérer sans condition au point de vue de l'autocapacité. On parle de reconnaître le rôle stratégique joué par la production domestique d'aliments, et d'attribuer un rôle défini, mais réalistes aux échanges internationaux d'approvisionnement alimentaire, simultanément à la recherche de nouvelles formes de régulation de ceux échanges.

Finalement, parce que le commerce international, comme tel, est loin d'être une source sûre de sécurité alimentaire pour les pays en général.

9. Consommation, sécurité alimentaire et droits du consommateur

Particulièrement dans le Tiers-Monde où l'inégalité de revenu tend à être plus élevée, la question de la consommation des aliments doit être abordée en gardant à l'esprit le niveau d'hétérogénéité sociale.

Les dépenses d'alimentation ont un poids différent dans les budgets familiaux en fonction du niveau de revenu, étant donné que l'accès régulier aux aliments pour les classes inférieures de la population est coûteux (absorbe une part importante du revenu familial) et peut compromettre l'accès à d'autres biens et services nécessaires pour vivre correctement. Cet aspect devrait être considéré par les politiques d'emploi et de revenu (notamment les politiques ayant trait aux salaires et à la sécurité sociale), de même par les politiques relatives à la production.

De graves problèmes d'insuffisance alimentaire provoquée par des restrictions de revenu, coexistent avec des modèles d'alimentation caractéristiques des couches plus élevées, analogues à ceux des pays industrialisés. Ce qui implique que les politiques de sécurité alimentaire doivent combattre non seulement les carences alimentaires (la faim) mais aussi les

problèmes dus aux habitudes alimentaires néfastes (générant entre autres l'obésité). Le caractère vital du premier implique que les politiques soient accompagnées de programmes d'aide alimentaire. Le second type de problème requiert des mesures préventives éducatives face à un problème qui se révèle être une question de santé publique car il se manifeste aussi dans les couches populaires.

Le style de vie contemporain et les impacts d'une propagande omniprésente ont altéré les formes d'acquisition et de consommation de la nourriture (par exemple, la consommation de produits transformés au lieu de produits non-transformés) et la composition des achats habituels. La préoccupation d'équilibre nutritionnel pose la question de l'essentialité de certains produits largement consommés, et ramène au débat précédent qui oppose l'imposition de préceptes nutritionnels au respect des habitudes alimentaires.

L'évolution de la consommation alimentaire vers un modèle d'alimentation qui laisse une part croissante à l'utilisation d'aliments préparés et aux repas en dehors du domicile au niveau urbain ont des implications importantes en termes d'action et de politiques publiques de sécurité alimentaire. Les repas à l'extérieur impliquent de nouvelles exigences d'action du pouvoir public qui ne doit pas rester limité à des actions classiques normative et fiscale. Une initiative gagnant de l'importance est l'offre de repas de qualité à des prix accessibles par l'implantation de restaurants populaires dans des centres villes. L'expérience a révélé qu'au-delà du bénéfice des utilisateurs, des impacts positifs sont générés dans les services alimentaires de ces zones. L'attribution d'un soutien financier pour baisser le prix des repas ce semble comme un recours inévitable pour s'adapter à des revenus faibles des utilisateurs, mais ce soutien est peu significatif faces aux impacts directs et indirects réels de ces restaurants.

Les attributs de qualité des aliments deviennent aussi une condition commerciale fonction de la demande croissante pour des produits élaborés (c'est-à-dire dans lesquels on a incorporé des services), et de la préoccupation pour la sécurité des aliments (food safety). Cette préoccupation est accentuée par le modèle de production qui favorise l'éloignement de consommateur de la source de production, l'utilisation de techniques, d'intrants productifs visant à l'augmentation de la productivité et la différenciation des biens finaux de consommation.

Les normes internationales relatives aux aliments sont de la responsabilité de la Commission Internationale du *Codex Alimentarius*, organisme créé dans les années soixante sous l'égide de la FAO et de l'OMC, actuellement composé de 165 pays. L'importance croissante de ce *Codex* a été renforcée par son adoption comme référence dans les négociations de l'OMC. Les pays membres se sont engagés à créer des commissions nationales du *Codex* visant à établir des normes nationales compatibles avec celles délibérées au niveau international. De telles commissions devraient constituer un important espace de participation des entités représentatives des consommateurs de façon à contrebalancer l'immense influence exercée par les grandes corporations internationales, comme tente de la faire avec beaucoup de difficultés *Consumers International*, unique organisation non gouvernementale à participer à la Commission Internationale du *Codex*.

Il faut s'attendre à des conflits croissants face aux initiatives d'introduction de principe de précaution parmi les règles qui gouvernent le commerce mondial des aliments. Ce principe a été étendu par la France à la vigilance sanitaire des aliments en 1998 et a été l'objet de délibérations spécifiques d'une part de l'EU en Février 2000. Il préconise qu'en l'absence de certitude absolue sur les risques absolus sur la santé humaine (aussi de l'environnement, des animaux, des végétaux), le doute doit bénéficier aux consommateurs, les gouvernements devant prendre des mesures provisoires pour les protéger, à caractère sanitaire et phytosanitaire et suspension de la commercialisation des biens en question. Sans se référer explicitement à ce principe, les accords du cycle de l'Uruguay du GATT et l'accord phytosanitaire de l'OMC prévoient aussi le recours à de telles mesures mais en insistant sur l'impact minimum

qu'elles doivent avoir sur le libre-échange. Toutefois, les divergences entre les pays dans la définition de ce principe et les présupposés de son information comme une forme discriminatoire, ajoutés à l'indéfectible défense du libre-échange, permettent de prévoir des polémiques enflammées quant à l'adoption.

Pour la qualité des aliments, les organismes de défense des consommateurs luttent pour la garantie des droits suivants:

droit d'accès à des aliments surs

droit à l'information, notamment face au risque d'information erronée et même trompeuses

droit à la réclamation et à la juste compensation des dommages

droit à une éducation alimentaire qui dote le consommateur de la capacité et des connaissances qui permettent de choisir et de consommer en toute sécurité, d'une manière équilibrée les aliments, dans le but d'introduire des pratiques d'alimentation garantissant une bonne santé.

droit d'être écouté, au travers d'une participation des consommateurs dans la formulation de politiques publiques, l'avaliation des règles et règlements et dans l'implémentation d'actions relatives aux aliments.

droit à un environnement sain, afin de promouvoir une consommation durable, en fonction des impacts environnementaux dans le circuit de la production, à la consommation des aliments.

Les organisations de consommateurs tendent à détacher leur rôle des campagnes de sécurité alimentaire, notamment dans celle récente contre les OGM. Toutefois, il est fondamental qu'elles se placent au delà du thème de la qualité des aliments, de façon à englober la problématique depuis l'accès à la terre jusqu'à la consommation, incluant ainsi une articulation plus étroite entre ville et campagne.

Les exigences récentes de qualité des aliments et des instruments pour les produire sont le résultat de la généralisation des perspectives de traçabilité des produits, rapidement adoptées par les principaux agents de la chaîne agroalimentaire, en même temps qu'augmentent les exigences de confiance dans les certifications et l'enregistrement des aliments et de la structure et du mode d'action des services publics de surveillance sanitaire. Les informations fournies par le fabricant sont considérées comme suffisantes, à moins que surgissent des problèmes une fois les produits utilisés. Il s'agit d'un mécanisme clairement insuffisant pour assurer la qualité des aliments, en plus d'être inadapté aux petits producteurs qui ne peuvent faire face aux exigences établies dans les normes de fabrication.

Il serait fondamentale que la régulation et le fonctionnement des services de surveillance sanitaire cherchaient promouvoir la production des produits issus de l'agriculture familiale sous de bases plus égalitaires. Cette activité serait préférable aux sanctions pure et simples aux petit producteurs qui sont dehors de la législation.

10. Durabilité alimentaire

À l'instar de la discussion conceptuelle au sujet de la sécurité alimentaire, il y a une forte dispute à l'origine de la notion de durabilité, qui ne semble pas encore être un concept tout à fait formulé. De même, ceci se reflète sur la compréhension de la notion d'agriculture durable. Pour des organismes comme la FAO, ou dans la déclaration issue de l'Agenda 21, il s'agit d'un ensemble de normes ou pratiques productives dont les visées sont très restreintes à l'aspect environnemental. Pour un ensemble d'ONGs et de mouvements sociaux travaillant dans ce domaine, on va au-delà de la question de la production agricole pour englober également la durabilité dans ses dimensions environnementales mais aussi sociale, économique et politique. Le fait de réfléchir sur ces dimensions d'une manière articulée nous permet de faire glisser le cœur de cette discussion sur l'être humain, dans toute sa diversité.

Conformément aux standards conventionnels, l'agriculture pose deux genres de menace à sa propre durabilité. La première découle de l'intensification de l'activité agricole au moyen des pratiques de monoculture et d'utilisation excessive d'intrants chimiques, ainsi que de la mécanisation lourde. La seconde est liée à la surexploitation des ressources naturelles et la mobilisation d'écosystèmes extrêmement fragiles. Dans les pays en développement, cet épuisement des ressources naturelles se doit très souvent à la pression exercée par des populations qui, victimes des processus de concentration foncière, sont obligées de suivre une logique de très court terme pour s'assurer la survie immédiate.

Dans le contexte actuel de l'organisation de la production d'aliments, la compatibilité de durabilité et sécurité alimentaire est un défi entouré de difficultés, mais aussi porteur d'avenir. Le fait de devoir préserver l'offre d'aliments pour satisfaire les besoins de millions de consommateurs dans chaque pays traduit la plus importante de ces difficultés. La FAO propose une intensification de la production, accompagnée d'une diversification, mais la faisabilité de cette idée semble douteuse, car l'intensification se fait sur la base de la spécialisation et la dépendance croissante vis-à-vis des intrants industriels.

La meilleure voie vers un système alimentaire durable semble être le renforcement de l'agriculture familiale ou paysanne, formation sociale la plus apte à procurer une sécurité alimentaire dans des conditions durables. Et ceci à cause de son identification à des modèles de production mettant l'accent sur la diversification de la production, ainsi que sur la mobilité accrue du résultat de leur travail, dont les destinations peuvent varier: dépendre à exclusivité de sources externes du marché ou bien se replier sur l'auto-provisionnement total.

Il faut encore tenir compte du fait que ces producteurs sont plus prêts à remettre à la société les fruits de leur travail sans s'attendre à ce que le rendement en soit égal ou supérieur à celui d'autres activités qu'ils pourraient exercer, et ce parce que leur travail n'est pas soumis à la logique du profit. Ainsi, il leur est possible de rester dans l'activité agropastorale sans aucun égard aux changements conjoncturels, ce qui favorise l'attribut de stabilité de la sécurité alimentaire. Par ailleurs, cette modalité d'agriculture présente un niveau moins élevé d'utilisation de machines et d'intrants chimiques, faisant appel à d'autres ressources, telles que la force animale et les engrais organiques. Pour cette raison, il s'agit d'une activité plus intensive en main d'oeuvre, ce qui renforce l'équité et réduit la pauvreté rurale.

Il faut encourager un certain nombre de propositions dans le cadre de la réalité de la plupart des pays en développement. La première a trait au besoin d'un aménagement du territoire distinguant les terres non adaptées à l'agriculture, ou même à d'autres fins, les terres à usage restreint et celles les plus appropriées aux cultures. La deuxième est liée à l'octroi d'encouragements (prix de soutien, crédits agricoles, etc) aux agriculteurs faisant appel à des technologies douces ou de rétablissement de l'environnement, car l'on encourage ainsi un modèle agricole à base agro-écologique.

Même dans un contexte de primauté du marché mondial, il y a des opportunités dont il est possible de profiter. Les marchés des produits dits "naturels", organiques ou "verts" sont en pleine expansion et leurs clients se trouvent spécialement dans les pays développés.

La coïncidence des objectifs de durabilité et de sécurité alimentaire se définit dans le domaine idéologique également: lorsqu'on affirme la prééminence du droit à l'alimentation et aux ressources naturelles en tant que biens publics qu'il faut assurer à tous; et lorsqu'on signale que l'inégalité est, d'un côté, la cause numéro un de l'incapacité à avoir accès aux aliments, et, d'un autre côté, ce qui déclenche des pratiques d'appropriation de biens naturels qui, de publics qu'ils étaient, deviennent privés, des instruments d'accumulation de capital. Cette compréhension interdit la mythification de ce qu'on appelle le "libre marché". En vue d'atteindre

de manière articulée les objectifs qu'englobent les catégories de durabilité et de sécurité alimentaire, il est indispensable de mettre l'accent sur le besoin d'une régulation des marchés et sur le rôle incontournable de l'Etat dans cette médiation.

Il faut explorer toutes les possibilités de convergence et concertation entre les acteurs sociaux impliqués, y compris les agriculteurs, consommateurs, environnementalistes, etc.

C'est sur la base des sens ici énoncés que s'exprime l'idée de la "durabilité alimentaire" en tant que cadre théorico-politique de travail, cherchant à affronter, de manière articulée, les soucis concernant les différentes dimensions communes à l'agriculture durable et la sécurité alimentaire.

11. Impacts des OGMs sur la Sécurité alimentaire

Il est possible d'affirmer que la lutte contre l'imposition des Organismes Génétiquement Modifiés a pris, pour la sécurité alimentaire mondiale, le sens de hauts risques et fortes possibilités.

Nous assistons, au cours des dernières années, à une agrégation inconnue auparavant des acteurs sociaux les plus importants qui se mobilisent autour des consignes de la sécurité alimentaire et la durabilité. Plus que dans n'importe quelle autre situation, paysans, environnementalistes, consommateurs et même scientifiques s'articulent dans un même but, celui de faire face au problème des OGMs. Et le souci de l'opinion mondiale surprend et oblige les transnationales travaillant avec des produits transgéniques à revoir leurs propres stratégies. Mais ce combat à l'air de ne se trouver qu'à ses débuts; ainsi, il faut procéder à un suivi attentif de tous les mouvements de ces sociétés transnationales.

Dans le débat sur la sécurité alimentaire, il faut s'occuper de l'argument diffusé par les groupes intéressés à la production des transgéniques, selon lequel ces produits constituent la solution au problème de la faim dans le monde. Il s'agit du même leurre dont on s'escrimait à l'époque de la "Révolution Verte", dont on disait également qu'elle mettrait fin à la famine. Il ne faut pas sous-estimer la force de ce tour publicitaire qu'utilisent les transnationales - l'idée que les OGMs peuvent mettre fin à la famine - surtout dans les pays non développés, où ce problème prend des proportions catastrophiques.

Il faut démentir énergiquement cette affirmation, montrant que la faim aura fin le jour où sera surmontée l'exclusion de millions de personnes, à qui il sera reconnu et assuré un droit qui précède tout autre: celui de pouvoir acquérir ou produire des aliments sains et de bonne qualité. Et il faut diffuser les inquiétudes dont les bien-fondés scientifique sont reconnus, telles que la menace à la biodiversité, le manque d'assurance quant à l'inocuité de ces aliments et l'oligopole qui se constitue derrière ces sociétés, en vue de contrôler non seulement le marché des graines, mais tout le paquet technologique pour la production alimentaire.

Il faut encore élaborer des propositions au sujet de comment faire face à l'offensive des transgéniques. Évidemment, une bonne partie de ce qu'on fait dans chaque pays relève des particularités locales, mais deux propositions méritent un accueil plus large: le moratoire pour le semis et la commercialisation de transgéniques, et l'étiquetage de ces produits.

Le moratoire des OGMs se base sur l'admission du fait que l'on n'a pas disposé du temps minimum nécessaire pour mener des recherches destinées à savoir si les transgéniques sont inoffensifs à la nature et la santé. La hâte de lancer ces produits sur le marché est due à l'impatience de réaliser des bénéfices sur le capital investi par les sociétés transnationales ayant embarqué dans cette aventure, et l'opinion mondiale ne peut pas l'accepter. D'un autre côté, cette proposition fait gagner du

temps aux mouvements sociaux mobilisés dans cette lutte, qui peuvent ainsi conférer davantage d'ampleur à la mobilisation.

En ce qui concerne la question de l'étiquetage des produits transgéniques, il faut tenir compte de deux aspects assez différents l'un de l'autre. D'un côté, il faut la traiter dans le contexte du droit indéniable du consommateur à être informé sur ce qu'il consomme. Et ceci vaut pour n'importe quel produit. D'un autre côté, il faut faire attention lorsqu'on soutient cette proposition, car celle-ci implique l'acceptation de l'autorisation de mise sur le marché d'aliments transgéniques.

Un point auquel il faut encore faire attention dans le combat en cours, c'est qu'il faut dénoncer catégoriquement toute utilisation d'aliments transgéniques dans l'aide alimentaire internationale. De diverses firmes agro-alimentaires passent des contrats avec le Programme Mondial contre la Faim, de la FAO/ONU, dans le but d'écouler leurs stocks d'aliments génétiquement modifiés, refusés par les marchés de nombreux pays, ce qui est inacceptable du point de vue éthique.

12. Patrimoine culturel de l'alimentation en risque

Chaque société, au cours de son histoire, a construit (et reste toujours en construisant) un ensemble de pratiques alimentaires qui représentent son patrimoine culturel. C'est sont ces traditions, typiques à chaque groupe social, qui permet au gens de se reconnaître comme en faisant partie du même tissu social. Ces choix alimentaires et ces pratiques de cuisine ont été toujours associé au région et au conditions locales d'existence. Parmi tous éléments qui font partie de la chaîne alimentaire ce sont les différents cuisines qui peuvent meilleur exprimer les traditions et moeurs d'une société.

A la fin du siècle, on note une rupture des systèmes alimentaires. L'urbanisation accélérée a fait que les produits du monde entier se sont mélangé, en transformant progressivement les habitudes alimentaires. Les exemples récentes de cette mondialisation alimentaire sont le hamburger et le Coca, symboles de ce qui est le plus moderne, sûr (en tant qu'aliment hygiénique), facile de préparer et rapide à manger.

Les effets culturelle, économiques et sociaux de ce modèle alimentaire sont aperçus différemment selon les classes sociales. Ainsi, ce sont les groupes les plus pauvres les plus touchés par cette massification alimentaire. Puisqu'ils n'ont pas beaucoup d'informations, ils sont les plus touchés par la publicité et par les stratégies de commercialisation. Quant aux petits producteurs, ils rencontrent de difficultés de commercialisation de leurs produits, auxquels ne disposent pas de la même puissance publicitaire.

De quel façon les consommateurs et citoyens peuvent défendre et préserver, avec succès, la diversité culturelle alimentaire d'une société ?

Tout d'abord, il est fondamental que chaque société puisse connaître son histoire agricole et alimentaire, et que ce patrimoine soit valorisé en tant que tel. Chaque société doit pouvoir comprendre que ses habitudes, les plus anciens, protègent une identité. En plus, il faut souligner que si ces sociétés ont pu survivre pendant de siècles, autosuffisantes et avec un grande contrôle sur la qualité de leurs produits, c'est grâce à cette culture alimentaire. Une fois déchiffré la culture alimentaire d'une société il est plus facile de rétablir quelques pratiques alimentaires, même si elles ont été complètement abandonnées.

Toutefois, pour que ce processus parvienne à de résultats concrets il est fondamentale que les sociétés rurales soient préservées et aidées avec de politiques vers la protection de l'agriculture familiale. Les produits alimentaires doivent être transformés localement et selon la tradition de

ces régions. Parallèlement, il faut aussi le développement d'actions qui stimulent la commercialisation de ces produits dans les marchés locales et régionales ainsi que à travers le réseaux de supermarché.

13. Pratiques alimentaires et valeur nutritionnel de l'alimentation

Les aliments ont subi un processus de grande transformation pendant les cinquante derniers années. L'industrie modifie, d'une façon dangereuse, les caractéristiques particulières des aliments, menaçant sa qualité. Ainsi, le processus agroalimentaire est devenu dépendant des éléments chimiques autant dans la production agricole que dans la transformation industrielle.

Par conséquent, le modèle alimentaire présente une grande quantité de grasse animale, de protéine, du sale, du sucre et manque de fibres, vitamines, minéraux, glucides complexes et huiles végétales. On observe plusieurs maladies qui sont directement liées à ce régime alimentaire, comme différents types de cancers, les allergies, les maladies du système circulatoire et l'obésité. Les populations les plus pauvres de la planète subissent non seulement des problèmes liés à la famine, (le non accès à l'alimentation) mais aussi des maladies appelées "modernes" en relation à la qualité des aliments.

Ce processus a éloigné progressivement les aliments de son origine, la terre. Les produits alimentaires sont de plus en plus de produits industriels, tout simplement. On peut noter qu'il y a une énorme distance entre les producteurs et les consommateurs. Pour une population qui est de plus en plus urbaine, le choix des aliments les plus essentiels au bien être est devenu un problème. Face à une immense variété de couleurs et saveurs, les choix sont réalisées sans que les gens aient toutes les informations nécessaires. Les critères qui orientent les choix sont surtout le prix, l'apparence et la facilité de préparer et moins souvent les qualités nutritionnelles des produits.

Quelles sont les alternatives pour arriver à une alimentation saine, c'est-à-dire que puisse être adéquate aux besoins des individus?

En premier lieu il faut tout un travail de rééducation alimentaire. Le consommateur nécessite avoir la conscience par rapport ses choix alimentaires, ainsi que des raisons qui l'amènent à consommer un aliment et pas d'autre. Il est important d'être conscient aussi des effets de ses choix sur sa santé, l'environnement et la répartition sociale de la richesse.

Une alimentation est saine dans la mesure où elle fournit toutes les éléments nécessaires au développement et à la manutention de l'organisme. Ainsi, il faut que le régime alimentaire soit équilibré, c'est-à-dire qu'il soit basé en glucides complexes: riz, pommes de terre, pâtes, farines et pain. Il faut aussi que les légumes et les fruits soient privilégiés, en fournissant les minéraux, les vitamines et les fibres. En plus, il faut aussi que les protéines soient consommées avec modération: viande, poisson, volaille, œuf, jambon, lait, fromage et yaourts. Dans ce qui concerne les graisses, elles doivent être consommées en petites portions: beurre et huiles.

En même temps il est fondamental que le régime soit haute qualité, ça veut dire que les produits soient frais (il faut éviter les surgelés), naturels (souffrant le minimum possible les effets de la transformation industrielle) et complets (il faut éviter les céréales non complètes et le sucre raffiné. Finalement, il est essentiel que

le régime ait du goût et qu'il respect les habitudes alimentaires régionales.

En deuxième lieu, les consommateurs ont le rôle capital de surveiller la qualité des aliments dans toute la chaîne alimentaire, dès la production agricole (qui doit être effectué sans les produits chimiques) jusqu'à la transformation industrielle (qui doit être réalisée sans perdre la qualité nutritionnelle des aliments). Cet aspect est meilleur développé dans une autre partie du texte.

En troisième lieu, il faut que les consommateurs, en tant que citoyens, luttent pour une distribution plus juste de la richesse. Les impacts socio-économiques et environnementaux de ses choix alimentaires doivent être soulignés. Il est capital que tous puissent comprendre que c'est à partir des choix alimentaires qu'on peut augmenter soit le pouvoir des grandes corporations alimentaires soit, au contraire, on peut donner une importante contribution au développement de l'agriculture familiale. Cette dernière, peut fournir des aliments sûrs, produits en harmonie avec l'environnement et en revitalisant les régions rurales.

14. Formulation de politiques publiques et participation de la société civile

Pour discuter de la formulation de politiques publiques de sécurité alimentaire, il faut tenir compte de la diversité des situations des pays, due soit aux différents besoins y exprimés, soit aux variations en ce qui concerne le rôle qu'y joue l'Etat et leur niveau d'organisation sociale.

Par ailleurs, il est possible, dans le cas de la présente analyse, de prendre comme point de départ un certain nombre de prémisses communes à toute cette diversité. La première de ces prémisses a trait au caractère multidimensionnel et intersectoriel que doit avoir la gestion des politiques publiques de sécurité alimentaire, comme cela a déjà été signalé. La conséquence pratique de l'acceptation de cette prémisse, c'est que des instances interministérielles doivent être à l'origine de l'exercice des politiques de sécurité alimentaire, surmontant ainsi une compréhension erronée: la sécurité alimentaire est subordonnée à la production d'aliments et, par conséquent, la politique lui concernant est élaborée dans le cadre restreint de la planification agricole. Par contre, si on l'envisage en tant qu'un des éléments articulant les macropolitiques, la formulation et l'exécution des politiques pour la sécurité alimentaire doivent se faire au moyen d'intenses articulations dans les différents domaines d'intervention de l'État, tels que l'agricole et ceux de la santé, l'éducation, le travail, la technologie, l'environnement et, dans l'actuel contexte de mondialisation, les relations internationales, entre autres.

Une autre prémisse pertinente est celle articulant les interventions d'urgence et les structurelles, surmontant ainsi de fausses dichotomies basées sur la séparation entre l'économique et le social, consacrée par les schémas néolibéraux qui produisent la concentration de la richesse et la pauvreté, pour ensuite gérer des politiques "sociales" destinées à l'atténuer.

Il est impossible de mettre en oeuvre des politiques structurelles sans tenir compte de leurs effets immédiats sur les populations affectées. L'on pourrait en fournir de nombreux exemples, tels que le besoin de programmes de reconversion productive des exploitations agricoles à un modèle diversifié d'agriculture, sans entretemps mettre en danger la survie économique des agriculteurs.

Les politiques d'urgence, à leur tour, sont matérialisées dans des programmes et des actions publics destinés à des groupes spécifiques de la population dans le but de suppléer des carences alimentaires et nutritionnelles, et sont qualifiées de mesures d'assistance de type compensatoire. De telles initiatives ont toujours suscité des résistances justement par le fait de ne faire que pallier les effets pervers des situations d'injustice sociale et, selon quelques uns, rendre plus difficile l'affrontement et la suppression des facteurs suscitant l'injustice. L'on

signale également le fait que les politiques d'assistance constituent un domaine favorable au développement des pratiques "populistes" et démagogiques, au détournement de fonds et à la corruption. Ainsi, l'admission de l'existence de ces programmes est presque toujours suivie de remarques soulignant qu'ils sont incontournables et qu'on s'attend à ce qu'ils soient provisoires.

Ce qu'on affirme ici, c'est que les politiques d'urgence par rapport à la sécurité alimentaire sont indispensables pour faire face à des problèmes qui ne peuvent pas attendre le temps de réponse propre aux mesures structurelles, qu'il faut prendre en même temps. Et ces mesures d'urgence doivent obligatoirement englober des éléments liés à une transformation structurelle des conditions ayant engendré les situations qui sont à leur origine. En ce qui concerne spécifiquement la distribution d'aliments, les programmes compensatoires doivent être:

- a) éducatifs des habitudes et pratiques alimentaires;
- b) organisatifs, pour la défense des droits à la citoyenneté;
- c) émancipateurs, dans le but d'éveiller chez leurs bénéficiaires l'autonomie et non pas la dépendance.

Une politique de distribution d'aliments doit, par exemple, englober la création des conditions et de l'obligation pour les familles "bénéficiaires" d'envoyer leurs enfants à l'école, de constituer des conseils locaux, dont participent les "bénéficiaires" eux-mêmes, pour le suivi de ces politiques, etc.

Quoique leur développement ait lieu dans un contexte assez différent, c'est le cas de mentionner les programmes d'aide alimentaire mis en oeuvre dans les pays occidentaux les plus avancés, entre autres raisons parce que leurs directions ont tendance à se refléter ailleurs dans le monde. L'insécurité alimentaire due à la difficulté d'accès aux aliments atteint une proportion significative des populations de ces pays, mais elle figure rarement en tant que telle sur les programmes et indicateurs officiels. Cette insécurité, temporaire et même saisonnière (puisque s'aggravant en hiver), se doit surtout aux prix des aliments par rapport aux autres biens achetés dans le cadre du budget familial. Les systèmes de la protection sociale sont censés satisfaire tous les besoins de base des plus pauvres, et les réponses des gouvernements à la question alimentaire sont, tout au plus, partielles. Les EUA sont la principale exception à la règle, car il s'agit du pays à plus forte proportion (13%) de sa population soutenue par des programmes d'aide alimentaire, et aussi celui dont l'intervention dans ce domaine date d'il y a plus longtemps et dont les programmes alimentaires sont les plus vastes; cependant, les restrictions budgétaires récentes ont entraîné une plus forte implication de la société civile. Il est important de souligner que l'identification croissante de la problématique alimentaire a lieu dans le cadre de réformes des politiques sociales réalisées sous le signe de la plus forte responsabilisation des bénéficiaires (par exemple, s'engager à reprendre un travail) et du désengagement relatif de l'État par le truchement de mécanismes basés sur l'intervention locale et la participation des communautés.

Le principe du soutien public pour assurer des droits qui se doivent d'être universels, comme celui à une alimentation suffisante et adéquate, persiste même dans le cas des programmes dans lesquels il faut chercher à se focaliser plutôt sur leurs bénéficiaires. Néanmoins, au lieu d'opposer 'universalisation *versus* focalisation', il est possible de préserver des droits universels tout en agissant de façon à contempler les divers groupes de bénéficiaires de l'intervention publique. La focalisation des programmes peut constituer un élément d'action affirmative par rapport à leurs bénéficiaires, et non pas un prétexte pour restreindre le rôle de l'État, même sous l'allégation de l'établissement de partenariats avec la société. Dans ces conditions, une focalisation dont la visée soit l'équité sociale implique la définition de priorités et un traitement différencié donné à ceux qui sont différents, harmonisant ainsi les programmes conçus dans ce cadre et des actions universelles qui empêchent l'expansion des groupes auxquels ces mêmes programmes accordent la priorité.

Les politiques de sécurité alimentaire doivent se constituer en un espace privilégié d'exercice de l'intérêt public, ce qui suppose l'effective implication de la société civile. En d'autres mots, il ne s'agit pas d'une question exclusivement gouvernementale; en outre, ces politiques doivent s'assurer de la création de nouveaux espaces institutionnels qui soient en mesure d'assurer l'établissement de partenariats effectifs, et qui soient adéquats à l'articulation d'initiatives dans des domaines assez divers.

La constitution de ces instances de concertation entre des acteurs sociaux différents dans leur essence n'est pas une question toute simple. Un partenariat, cela suppose un travail en vue d'un objectif plus général, commun aux parties impliquées. En même temps, ces parties ne sont pas identiques (si c'était le cas, il ne s'agirait pas d'un partenariat). Les rôles que jouent ces parties sont différents les uns des autres, et le travail en partenariat suppose qu'on sache articuler positivement les différentes attributions de chaque partie.

Qui peut être un partenaire dans la mise en oeuvre de politiques de sécurité alimentaire? Il faut tout d'abord examiner les relations qu'établit l'État avec le secteur privé. Ce dernier présente une forte et croissante autonomie décisionnelle vis-à-vis de l'État et dispose, très souvent, de réseaux internationalisés dont les négociations et décisions dans des questions économico-financières fondamentales se déroulent à très haute vitesse. L'intervention de l'État, à son tour, est caractérisée par des structures administratives peu souples et des processus décisionnaires impliquant des négociations approfondies avec des acteurs posant des exigences spécifiques. De tels processus consomment énormément d'énergie politique et peuvent parfois entraîner une paralysie des prises de décisions. Ainsi, cette modalité de partenariat dans le domaine de la sécurité alimentaire pose de grosses difficultés par rapport à sa matérialisation, surtout si l'on considère qu'au niveau économique, les intérêts du secteur privé s'orientent plutôt dans le sens des endroits et groupes les plus rentables. Il s'agit, très souvent, d'une situation dans laquelle ce secteur offre des fonds, d'un côté, tandis que, d'un autre côté, il cause des nuisances sociales et environnementales. Dans ce cas, il faudrait proposer un code de déontologie destiné à servir de repère à la relation entre le secteur privé et le travail social, et aussi les organisations non gouvernementales.

En ce qui concerne les partenariats entre l'État et les organisations de la société civile, il faut tenir compte, pour commencer, de la représentativité des segments les plus démunis de la population réunis en forums, conseils ou d'autres instances équivalentes, établies en tant qu'espaces consultatifs ou décisionnaires dont peuvent émaner des actions menées en partenariat. Il faut signaler que, dans la grande majorité des cas, la société civile en général, et particulièrement les segments les plus vulnérables, n'a pas encore conscience de la question de la sécurité alimentaire. Par ailleurs, ces communautés n'ont pas souvent de tradition associative, ce qu'on ne peut résoudre immédiatement en mettant en place ces instances. Pour cette raison, le "de bas en haut" ne réussit presque jamais et, très souvent, l'existence de ces instances est plutôt formelle que réelle. Il faut encore considérer que leur efficacité dépend du degré de convergence des visées des différents niveaux de gouvernement et les organisations de la société civile, ainsi que des critères sur lesquels se base la composition des forums de négociation. La société civile a tendance à s'organiser selon la logique de l'action solidaire et coopérative, offrant un contraste avec la forte présence, au sein des gouvernements, d'une logique du conflit (au lieu de coopération) et d'intervention sélective. Malgré toutes ces difficultés, la constitution de ces espaces de partenariat et leur réglementation, ce sont des pas importants vers la définition d'espaces qui échappent au contrôle du pouvoir local traditionnel, et pouvant assurer la définition d'actions qui favorisent les communautés visées par ces partenariats.

Finalement, il faut signaler l'importance particulière que revêt le niveau local pour l'élaboration et la mise en oeuvre d'actions et programmes publics destinés à compléter l'alimentation. C'est justement au niveau de l'identification des groupes de la population présentant des carences

spécifiques et des actions auprès de ceux-ci que l'importance des instances locales est plus clairement mise en relief. C'est la raison de la tendance, déjà fort générale, à procéder à une mise en oeuvre décentralisée des programmes alimentaires. Par ailleurs, c'est un fait connu que les situations d'urgence en matière de carence alimentaire ont tendance à avoir un impact direct sur le niveau de la administration le plus proche du citoyen et sur les organisations locales d'assistance ou charité. Normalement, un nombre très élevé d'initiatives sont prises dans le cadre des municipalités ou des communautés dans le but de fournir une aide alimentaire sous forme de programmes publiques, de mobilisation de réseaux sociaux ou même d'actions isolées. Ainsi, donc, les interventions auprès des groupes spécifiques de la population dans le but d'affronter les situations de carence nutritionnelle et de favoriser une alimentation adéquate constituent une sphère d'intervention locale en vue de la sécurité alimentaire.

Un agenda pour la formulation de politiques publiques de sécurité alimentaire et l'établissement d'instances représentatives et démocratiques destinées à les mettre en oeuvre ne peut plus être restreint aux niveaux local et national. Il est donc prioritaire de penser cet agenda dans le cadre d'une visée internationale également. Voici une liste de points dont il faudra tenir compte dans cette discussion:

Comment engager la communauté internationale dans un mouvement destiné à faire valoir le droit de l'homme à l'alimentation?

Comment subordonner la logique et le système internationaux de régulation du commerce à une logique et un système qui doit avoir la préséance dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels et dont la sécurité alimentaire soit un des axes les plus importants?

Comment s'assurer un système mondial de régulation des stocks dans la perspective de la sécurité alimentaire?

Comment élaborer un code de conduite international établissant de nouveaux paramètres pour l'aide alimentaire?

Comment construire des instances mondiales d'articulation et représentation de la société civile dans le domaine de la sécurité alimentaire, et comment permettre leur participation aux forums décisionnaires vis-à-vis de ces politiques?

Bibliographie

Action Aid. *WTO and food security - opportunities for action*. London, 1999.

Beau, C. *Peut-on nourrir le monde?- agricultures durables et sécurités alimentaires mondiales*. Paris, FPH-GEYSER, 1993 (DT 38)

Braun, J. von et al. *Russia's food economy in transition: current policy issues and the long-term outlook*. Washington (DC), IFPRI, 1996. (FAE Discussion Paper 18).

Brun, J-M. *Le défi alimentaire mondial*. Paris, FPH-Solagral, 1996. (DD 72)

Brunel, S. *La faim dans le monde - comprendre pour agir*. Paris, PUF, 1999.

CEPAL. *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*. Santiago de Chile, CEPAL, 1996.

David, M.B.A. e Nonnenberg, M.J.B. *Mercosul: integração regional e o comércio de produtos agrícolas*. R. Janeiro, IPEA, 1997. (Texto para Discussão, 494)

FAO. *World food summit - synthesis of the technical background documents*. Rome, FAO, 1996.

Friedman, H. Uma economia mundial de alimentos sustentável, in Belik, W. e Maluf, R. (orgs.). *Abastecimento e segurança alimentar - os limites da liberalização*. Campinas (SP), IE/UNICAMP-REDCAPA-CPDA, 2.000, 1-21.

Hervieu, B. *Du droit des peuples à se nourrir eux-mêmes*. Paris, Flammarion, 1996.

Huang, J. et al. *China's food economy to the twenty-first century: supply, demand and trade*. Washington (DC), IFPRI, 1997. (FAE Discussion Paper 19).

Josling, T.E. et al. *Agriculture in the GATT*. Basingstoke, MacMillan Press, 1996.

Kumar, P. et al. *Cereals prospects in India to 2020: implications for policy*. Washington (DC), IFPRI, 1995. (2020 Brief 23)

Madeley, J. *The Impact of Trade Liberalisation on Food Security and Poverty - Overview on Case Studies by Forum Syd-Sweden*. Minneapolis, IATP, 2.000

Maluf, R.S. O novo contexto internacional da segurança alimentar, in Belik, W. e Maluf, R. (orgs.). *Abastecimento e segurança alimentar - os limites da liberalização*. Campinas (SP), IE/UNICAMP-REDCAPA-CPDA, 2.000, 37-63.

Maluf, R.S. Diversidad, desigualdades y la cuestion alimentaria. *Scripta Nova - Revista Eletrónica de Geografia y Ciencias Sociales*. Barcelona, Nº 25, 1998.

Maluf, R.S. Economic development and the food question in Latin America. *Food Policy*, 1998, 23(2), 155-172.

Marloie, M. (ed.). *La sécurité alimentaire face à l'Organisation mondiale du commerce*. Paris, Solagral-INRA-FPH, 1998. (Coopération internationale pour la démocratie N. 8).

Martin, W. and Winters, A. (eds.). *The Uruguay round and the developing countries*. Cambridge (UK), Cambridge University Press, 1996.

McCalla, A.F. *Food needs for the 21st century*. Washington(DC), World Bank, 1997. (Agricultural Outlook Forum).

Metz, M. and Thomson, A. *Implications of economic policy for food security - a training manual*. Rome, FAO, 1997. (TMAP, 40).

Pinstrup-Andersen, P. *et al. The world food situation: recent developments, emerging issues, and long-term prospects*. Washington (DC), IFPRI, 1997. (2020 Vision - Food Policy Report)

Pisani, E. et Guihéneuf, P-Y. *Entre el mercado y las necesidades humanas - agricultura y seguridad alimentaria: algunos elementos para el debate*. Paris, FPH-GEYSER, 1996. (DD 53)

Poisot, A-S *et al. Insecurité alimentaire et aide alimentaire dans les pays occidentaux - Allemagne, Belgique, Canada, États Unis, Royaume-Uni*. Paris, SOLAGRAL, 2000.

POUR. Produire, entretenir et accueillir. Paris, N. 164, 1999.

Reca, L.G. y Echeverría, R.G. (comps.). *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina*. Washington (D.C.), IFPRI/BID, 1998.

Ritchie, M. *The World Trade Organization and the Human Right to Food Security*. Minneapolis, IATP, 1.999.

Rocher, J. *Après les feux de paille - politiques de sécurité alimentaire dans les pays du Sud et mondialisation*. Paris, Ed. Charles L. Meyer-ROGEAD, 1998. (DD 90)

Rymarsky, C. et Thirion, M-C. *La faim cachée - une réflexion critique sur l'aide alimentaire en France*. Paris, Ed. Charles L. Meyer-Solagral, 1997. (DD 81)

Terre citoyenne. Paris, FPH. (N. spécial Nov/1996; N. 2 Avr/1998)

WTO. *Participation of developing countries in world trade: overview of major trends and underlying factors*. Geneve, WTO, 1996. (Committee on Trade and Development)

Fiche 1

Déclaration de Yaoundé

L'alimentation pour tous est un droit et un devoir

La persistance de la faim dans le monde constitue un problème central que doivent affronter nos sociétés. Aujourd'hui encore, huit cents millions d'êtres humains dans le monde n'ont pas accès à des niveaux minimum d'alimentation et souffrent de malnutrition chronique, alors qu'un quart de l'humanité jouit d'un mode de vie et de niveaux de consommation qui ne sont pas durables à long terme.

A partir de diverses régions du monde, des acteurs de la société civile, représentants du monde rural ou liés à lui, développent ensemble une réflexion sur ce sujet et expriment leur volonté de contribuer à la recherche de solutions viables.

Principes:

1. La sécurité alimentaire est un droit fondamental des individus et des peuples. Il est du devoir de la communauté internationale, des Etats, des peuples et des différents agents économiques et financiers de le garantir. En conséquence, les aliments ne doivent pas être utilisés comme un instrument de pression à des fins politiques ou de conquête des marchés.

2. Ni le marché, ni l'Etat, ni l'aide alimentaire ne peuvent garantir à eux seuls la sécurité alimentaire. Les aliments ne peuvent pas être considérés exclusivement comme des marchandises. En conséquence, la sécurité alimentaire requiert des politiques économiques et sociales, des mécanismes de régulation des marchés et des accords internationaux définis avec la participation des différents acteurs de la société civile.

3. La souveraineté alimentaire des peuples s'exprime dans la capacité et la responsabilité des Etats et des peuples :

- à produire les aliments nécessaires à la population ;
- à contrôler, conserver et utiliser leurs ressources génétiques et leurs connaissances propres ;
- à garantir la disponibilité et l'accès de tous les citoyens à une alimentation saine, diversifiée et qui respecte la diversité des cultures et les habitudes alimentaires ;
- à prendre de façon autonome les décisions concernant leurs politiques agro-alimentaires.

4. Les agricultures familiales, paysannes et indigènes, ainsi que les formes associatives qu'elles peuvent revêtir, jouent un rôle central pour atteindre l'objectif de sécurité alimentaire. Diverses expériences démontrent qu'avec des appuis adéquats, les agricultures familiales ont des capacités plus grandes que d'autres types d'agriculture pour assurer la sécurité alimentaire.

5. Pour garantir la sécurité alimentaire à long terme, il est indispensable que les sociétés dans leur ensemble assument le défi que représente la construction de systèmes agro-alimentaires durables. Cela suppose :

- la gestion appropriée de la terre et des ressources naturelles dans la perspective d'une solidarité entre les générations ;
- la création des conditions et la mise en oeuvre de politiques qui garantissent la viabilité économique des agricultures familiales, paysannes et indigènes à moyen et long terme ;
- la promotion de marchés locaux et un accès plus équitable des producteurs aux marchés nationaux et internationaux ;
- la création des infrastructures de transport, de stockage, de transformation de conservation, etc. qui permettent d'éviter les pertes d'aliments, de distribuer de façon efficace les produits aux consommateurs et de garantir leur qualité nutritionnelle.

6. La sécurité alimentaire et la construction de la démocratie sont étroitement liées. Il ne peut y avoir de démocratie là où les hommes ont faim.

8. La sécurité alimentaire est inséparable de la justice sociale dans la distribution équitable de la terre et des moyens de production ainsi que dans l'accès à l'emploi et aux moyens de production.

9. Il ne peut y avoir de sécurité alimentaire là où il y a des conflits armés ni là où sont appliquées des mesures d'embargo commercial et économique.

Réunion de Yaoundé des réseaux APM sur la sécurité alimentaire, Septembre 1996

Rédaction : GUIHENEUF, Pierre Yves. 1997.

GEYSER=GROUPE D'ETUDES ET DE SERVICES POUR L'ECONOMIE DES RESSOURCES.

104 Rue du Plein Soleil. 34980 Saint Gély. France. Tél +33 (0)4 67 84 89 44. Fax +33 (0)4 67 84 89 45. E-mail : PY.Guiheneuf@wanadoo.fr

Fiche 2

Les paysans de Bolivie : comment s'en débarrasser ?

Quand un pays, comme la Bolivie, compte la moitié de sa population parmi les paysans et qu'il ne parvient ni à sortir de la pauvreté ni même à nourrir correctement ses enfants, il devient aisé d'en tirer une conclusion : l'agriculture paysanne est trop " archaïque " pour participer au développement du pays.

Au fil des décennies, l'Etat bolivien s'est taillé une réputation de destructeur des paysanneries indigènes. Pendant la Colonie, d'abord, puis sous la domination de la bourgeoisie républicaine, les terres des communautés indiennes ont été spoliées au bénéfice des haciendas, tandis que la priorité économique était accordée au secteur minier.

La Révolution nationale de 1952 a donné lieu à une réforme agraire qui, bien que portée par la paysannerie, ne pouvait pas la satisfaire, puisqu'elle était réalisée par une bourgeoisie agraire dont l'intérêt était de permettre le maintien, voire la création, d'exploitations agricoles moyennes ou grandes, de façon à susciter une modernisation et une mécanisation. Les modalités de cette nouvelle répartition ne sont pas sans rappeler qu'elle a été inspirée par la réforme agraire mexicaine. La création d'un Institut national de colonisation montre que les pouvoirs publics songeaient davantage à coloniser des terres nouvelles qu'à répartir équitablement les ex-haciendas. En outre, l'assistance technique qui devait nécessairement accompagner la réforme foncière n'a été fournie qu'aux grandes propriétés. En fait, cette réforme marqua le début d'un véritable dualisme entre une agriculture paysanne (dans l'Altiplano et les vallées) et une agriculture capitaliste (dans les plaines).

La réforme néolibérale proposée depuis 1994, qui permettrait la mise sur le marché des terres communales, vise la concentration des exploitations et leur orientation agro-exportatrice. Mais comment les paysans pourraient-ils accepter de vendre la terre, avec la charge religieuse et émotionnelle qu'elle contient ?

Le recours aux importations pour assurer la sécurité alimentaire du pays ne peut masquer l'importance de la production paysanne et le pouvoir implicite qu'elle confère aux paysans. Les paysans produisent 70 des aliments commercialisés dans le pays. Ils sont d'ailleurs mieux nourris dans les Andes que dans les quartiers pauvres des villes.

Les communautés paysannes présentent de fortes inégalités (surtout en rapport avec les superficies exploitées) et une grande diversité de situations. Une étude attribue cette différenciation entre communautés à une inégalité dans l'accès au marché pour leurs produits agricoles. Il en résulterait que " seulement 12 des exploitations paysannes sont en mesure de commercialiser une partie de leur production ; pour les autres, l'opération signifie mettre en péril leur sécurité alimentaire et devoir recourir à des revenus extérieurs pour la rétablir ". Ainsi, 75 des exploitations correspondraient à un " secteur paysan en décomposition ".

Il faut cependant admettre que l'économie monétaire fait désormais partie intégrante de l'espace rural bolivien. Une hypothèse consisterait dans le fait que les paysans ont développé une " rationalité culturelle " qui leur permet d'évoluer en même temps dans le " monde andin " et dans le " monde occidental ". Face à l'accroissement des relations mercantiles, l'objectif des unités paysannes demeure leur reproduction et non le profit.

Il convient également de retenir que le processus de commercialisation entraîne, du fait de l'isolement, de la faiblesse des communications et des difficultés de transport, des comportements de subordination vis-à-vis des intermédiaires commerciaux, souvent notables, toujours très puissants, qui fixent les prix à leur convenance. Le clientélisme est entretenu par des relations de parenté réelle ou fictive (à travers le parrainage). Mais, si les dés sont pipés, le paysan est assuré d'écouler sa production.

Cinq siècles de colonisation des paysanneries boliviennes ont apporté des résultats qui semblent contradictoires aujourd'hui. Les catégories au pouvoir n'ont eu de cesse que de démanteler une organisation sociale et productive qui avait la double vertu de satisfaire les besoins alimentaires de toute la population et de tirer le meilleur parti de conditions agro-écologiques difficiles, tout en protégeant le milieu. Parallèlement, les paysans sont en majorité " infra-subsistants " et

certaines prétendent même qu'il faudrait " réinsérer " les paysans dans l'économie nationale. Peut-on croire que l'Etat néolibéral actuel a compris la leçon et que sa récente loi de décentralisation, en accordant aux communautés la gestion d'un budget propre, établira un nouveau rapport avec les paysans ?

Les échecs de la politique agraire bolivienne, si tant est que l'on ait réellement suivi une politique dans ce domaine, sont liés en grande partie à la méconnaissance et au mépris dans lequel ont été tenues les paysanneries boliviennes, en particulier indiennes. Un grand nombre de questions trouveraient leur réponse dans le savoir-faire des paysans. Puisque le mythe de la modernisation tend à s'effondrer, il reste à reconnaître les vertus d'un savoir basé sur l'expérience et le respect du milieu naturel.

Rédaction : BEY, Marguerite. 1996.

CECOD IEDES.

162, Rue Saint-Charles, 75740, Paris CEDEX 15. Tél 01 45 58 18 99. Fax 01 45 57 31 69.

Fiche 3

Cameroun : l'aide alimentaire et le développement.

A le regarder en profondeur, le Cameroun apparaît comme une somme de diversités. On dit de lui qu'il est un résumé de l'Afrique, avec plus de 200 groupes ethniques et cinq grandes zones agro-écologiques. En dehors de la région soudano-sahélienne, elles offrent toutes de bonnes perspectives en matière de production agro-pastorale et même piscicole. Mais malgré ses énormes potentialités de production agricole et la diversité de ses milieux, le Cameroun reste confronté à des problèmes qui fragilisent constamment sa situation alimentaire. On peut citer entre autres :

- l'insuffisance des mécanismes, structures et moyens d'accompagnement et de promotion des agricultures : recherche, circuits d'approvisionnement en intrants, accès au crédit, implication des producteurs dans les filières par produit, etc.
- les pratiques culturelles rudimentaires dans le domaine du vivrier ;
- la fragilité des organisations paysannes, qui sont apparues depuis 1989 ;
- la concurrence des produits importés (riz, maïs, huile, lait, oignons...) et le fait que la crise économique et la dévaluation du franc CFA aient créé des problèmes d'approvisionnement alimentaire pour les couches urbaines moyennes et défavorisées ;
- le réseau de distribution (transport, communication, institutions appropriées) encore inadéquat et qui participe à l'augmentation des coûts.

En matière de stratégie alimentaire, les pouvoirs publics exercent leur politique dans trois domaines.

Le premier est celui de l'amélioration de l'offre : modernisation de la production et commercialisation des denrées. à ce niveau, on observe actuellement un désengagement de l'État, qui laisse la place aux opérateurs privés, organisations paysannes et ONG d'appui. La tendance est la même dans le domaine des voies de communication, où l'État est remplacé par les municipalités.

Le second domaine d'intervention est celui de l'accroissement de la demande, que l'État modifie grâce à des programmes d'éducation nutritionnelle et tente de rendre solvable grâce à la création d'emplois et à l'augmentation du pouvoir d'achat des urbains.

Enfin, le troisième domaine concerne la planification, l'information et la coordination, à l'instar du Système d'alerte rapide [de prévision des situations de pénurie] mis en place par le ministère de l'Agriculture.

Mais l'action gouvernementale est confrontée à de nombreuses difficultés contextuelles, notamment :

- son discours de désengagement sur les grands domaines de la production d'intrants, pesticides, libéralisation, etc ;
- la baisse considérable de salaires et la fermeture des plusieurs entreprises publiques et privées mettant les employés au chômage ;
- le manque d'une politique viable de protection du producteur face aux rouages du marché et aux tracasseries policières ;
- le manque de moyens d'organisation et de renforcement des filières de produits vitaux à même d'assurer une plus grande sécurité alimentaire ;
- le manque de politique incitative et de circuits stables de distribution nationale des produits ;

Notre regard de la situation globale sur les acteurs de terrain laisse entrevoir une sous-exploitation du potentiel réel du pays. à chaque fois qu'il y a eu aide alimentaire, qu'a-t-on apporté aux populations locales ? Des produits nationaux et en quelles quantités ? Des produits importés, lesquels et en quelles quantités ? Qu'est-ce qui est fait pour développer des filières solides de vivriers et assurer leur bonne répartition locale et nationale, sous-régionale et continentale ?

Nous ne pouvons que lancer un cri d'alarme afin qu'une mobilisation plus effective soit engagée avec le concours de toutes les personnes concernées au Cameroun et dans tous les pays

africains. Cette mobilisation devrait se matérialiser à travers :

- la mise en place de véritables cadres d'observation pour la collecte des données agro-économiques et commerciales permettant un accès plus facile à l'information ;
- la démocratisation de la production et du commerce sur le plan international, par la décentralisation des facteurs de modernisation de la production et par la limitation des points frontaliers dans ce domaine ;
- la promotion et l'appui aux organisations de producteurs et d'opérateurs commerciaux ;
- le renforcement des filières de produits de rente et vivriers ;
- l'amélioration des voies de collecte, l'organisation de la distribution et la libre circulation des produits sur le plan national ;
- le développement d'une politique de valorisation du potentiel interne par la protection des produits locaux par rapport aux produits d'importation ;
- le développement d'une culture de consommation locale auprès des populations.

Rédaction : GUIHENEUF, Pierre Yves. 1997.

GEYSER=GROUPE D'ETUDES ET DE SERVICES POUR L'ECONOMIE DES RESSOURCES.

104 Rue du Plein Soleil. 34980 Saint Gély. France. Tél +33 (0)4 67 84 89 44. Fax +33 (0)4 67 84 89 45. E-mail : PY.Guiheneuf@wanadoo.fr.

Fiche 4

Mexique, 1996 : une crise alimentaire sans précédent.

Il y a cinq ans, le Mexique importait seulement 250.000 tonnes de maïs, la céréale de base de l'alimentation humaine. Aujourd'hui, il doit en importer vingt fois plus et les Mexicains sont même condamnés à manger des tortillas faites avec du maïs jaune qu'ils n'apprécient guère. Pour le blé, les importations annuelles ont été multipliées par quatre sur la même période. Les tendances sont identiques pour le soja ou le sorgho et on doit même importer du haricot, un comble pour un pays traditionnellement exportateur ! Que s'est-il passé ?

La fin du soutien à la production paysanne

Jusqu'au début des années quatre-vingts, l'agriculture familiale fournissait près de 70 % de la production et bénéficiait du soutien du secteur public, qui subventionnait aussi certains prix à la consommation. Ce système a volé en éclats avec la privatisation des terres, l'ouverture commerciale, le désengagement de l'État et les contraintes imposées par la renégociation de la dette. Le démembrement de la production paysanne de céréales et de légumineuses est le résultat d'une politique délibérée. à titre d'exemple, les crédits accordés aux petits producteurs ne concernaient plus que un million et demi d'hectares en 1988 contre cinq millions en 1982 et les prix des produits de base ne sont plus garantis. La production paysanne a été fortement réduite et les importations alimentaires se sont envolées.

Depuis deux ans, avec la flambée des cours mondiaux de céréales et la dévaluation, les importations agricoles ont vu leur valeur multipliée par trois. Aujourd'hui, le prix des aliments augmente plus fortement que l'inflation. Conséquence : près de la moitié de la population mexicaine ne dispose pas des revenus suffisants pour garantir une alimentation saine et équilibrée et, durant les 18 derniers mois, la consommation de produits de base a chuté de 29 %. En mai 1996, près de Monterrey, plusieurs centaines de personnes affamées ont pris d'assaut un train chargé de maïs importé des États-Unis. Il s'agit là d'un révélateur de la crise alimentaire que traverse le pays, l'une des plus graves de son histoire. Ni les consommateurs modestes ni les petits et moyens producteurs n'ont tiré un quelconque profit de la libéralisation de l'économie. Le libre-échange ne produit qu'exclusion et insécurité alimentaire.

Certes, tout n'est pas noir pour tout le monde puisque les États-Unis ont accru leurs exportations agricoles de 50 % depuis dix ans et que les entreprises agro-industrielles mexicaines, qui bénéficient d'importantes subventions publiques, ont affiché des bénéfices records durant les deux dernières années. C'est notamment sous leur pression qu'a été mis en place un processus d'intégration du Mexique dans les échanges internationaux. La politique agricole du Mexique est inspirée par le principe des avantages comparatifs : la production de blé, de maïs ou de haricot est abandonnée aux États-Unis, considérés comme plus compétitifs pour ces productions, et le Mexique se spécialise dans la production de fruits, de légumes... et d'exode rural !

Le choix de s'appuyer sur les importations de produits alimentaires est d'autant plus dangereux qu'aucune véritable mesure de reconversion n'a été prise pour les petits producteurs. Qu'advient-il des deux millions et demi d'entre eux qui ont moins de cinq hectares ? En avril dernier, face à l'ampleur de la crise, le gouvernement a annoncé un programme spécial de soutien à la production de maïs. Mais cette mesure arrive bien tard et elle est loin de répondre à l'ensemble du problème.

La mobilisation de la société civile

Le fait d'être situé à proximité du plus grand exportateur de produits agricoles du monde ne doit pas dispenser le Mexique de réfléchir à la place et aux diverses fonctions de l'agriculture dans la société. L'instabilité des prix internationaux est là pour nous le rappeler. C'est pourquoi il est important de porter la question alimentaire au cœur du débat national. Il ne s'agit pas de refuser l'insertion dans les échanges internationaux mais d'en changer les modalités. Il doit être possible de construire des politiques différenciées, guidées par une vision de long terme, qui ne sacrifient pas des pans entiers de la société à la logique du marché.

Un important forum a eu lieu récemment au Mexique à l'instigation de divers groupes de la

société civile. Il y a été question d'agriculture familiale, d'emploi et de revenus en milieu rural, de mécanismes de marché au sein desquels producteurs et consommateurs trouvent leur intérêt, d'équilibre entre l'approvisionnement du marché intérieur et le développement d'un secteur agro-exportateur. Aujourd'hui, la question de la sécurité alimentaire revient sur le devant de la scène. Deux idées mobilisent les ONG et les organisations de producteurs. La première, c'est que la politique alimentaire du Mexique ne doit pas se déterminer à Washington. La seconde, c'est que les politiques alimentaires doivent être appuyées par un processus de participation. Cette réflexion collective s'inscrit dans un contexte de dialogue pour la paix et la démocratie auquel aspirent les couches populaires de la société mexicaine. La sécurité alimentaire ne peut pas être confiée aux seules lois du marché, des firmes et des rapports de force internationaux.

Rédaction : GUIHENEUF, Pierre Yves. 1997.

GEYSER=GROUPE D'ETUDES ET DE SERVICES POUR L'ECONOMIE DES RESSOURCES.

104 Rue du Plein Soleil. 34980 Saint Gély. France. Tél +33 (0)4 67 84 89 44. Fax +33 (0)4 67 84 89 45. E-mail : PY.Guiheneuf@wanadoo.fr.

Fiche 5

Brésil : sécurité alimentaire , les citoyens en première ligne.

[il faut actualiser]

D'après les statistiques des Nations-Unies, le Brésil arrive en tête de tous les pays du monde en matière de concentration des richesses, de mauvaise répartition des revenus et d'exclusion. La moitié la plus pauvre de la population ne dispose que de 14 % du revenu national. Un actif sur deux travaille sans aucune protection sociale. Dans l'agriculture, 7 % des propriétaires possèdent à eux seuls 80 % des terres. 15 % de la population souffre de malnutrition, ce qui représente 32 millions de personnes. La faim est le produit d'un certain "développement" économique et du pouvoir politique qui en est responsable. Les aliments sont considérés comme des marchandises, des objets susceptibles d'être exploités et de générer des profits, au détriment de l'alimentation des peuples.

Depuis 1993, un vaste mouvement social tente de s'opposer à cet état de choses : la Campagne nationale contre la faim, sous la conduite du Mouvement des Citoyens.

Le Mouvement des Citoyens a débuté son action par des distributions d'aliments aux plus nécessiteux, invitant chaque Brésilien à faire quelque chose près de chez lui. Il suscite la création de comités locaux dont la priorité est d'établir un état des ressources nécessaires pour éradiquer la faim dans chaque communauté. Puis la campagne s'oriente vers la recherche de changements plus profonds : en 1995, elle revendique le droit à la terre et une démocratie plus effective. En 1996, elle se focalise sur la formation et la mobilisation des jeunes, rassemblant autour d'actions communes ceux des favelas, ceux des classes moyennes et ceux de la bourgeoisie.

Le Mouvement des Citoyens a bâti sa stratégie autour de trois axes. Le premier est celui de la mobilisation de la société civile au travers de groupes locaux dont le fonctionnement décentralisé repose largement sur l'initiative de leurs membres. Ces "Comités de Citoyens" sont éparpillés dans l'ensemble du pays sans coordination centralisée.

Le second axe de mobilisation concerne les médias. Des professionnels du marketing ont ainsi créé le "Comité Idées" qui produit des spots destinés à la télévision ou à la radio. Des groupes d'artistes ont monté des spectacles et conçu des affiches et des cartes postales. Les messages portés par les médias ont une importance stratégique pour le Mouvement. Les différents Comités y trouvent une unité, en particulier dans les idées et les appels d'Herbert de Souza, plus connu par son diminutif : Betinho. Défenseur des droits de l'Homme et des causes sociales, cette personnalité incarne le message d'indignation et d'engagement porté par le mouvement.

Enfin, le troisième axe stratégique consiste en un partenariat avec le gouvernement, qui a débouché en 1993 sur la mise en place du Consea, le Conseil de la sécurité alimentaire. Le gouvernement de F.H. Cardoso l'a remplacé en 1995 par la Communauté Solidaire. Ces structures n'ont pas encore apporté la preuve de la détermination du gouvernement à s'affronter aux problèmes dénoncés par la campagne. Au niveau officiel, le pas le plus consistant a sans doute été le soutien apporté par les grandes entreprises du secteur public, entraînées par l'adhésion de leurs employés plutôt que par la conviction de leurs directions. Malgré des résultats inégaux, le partenariat entre la société civile et le pouvoir politique s'est développé de façon novatrice. Dans de nombreuses villes, les élus ont ouvert à leurs concitoyens des espaces de participation.

Mais la campagne s'est aussi révélée capable de modifier les valeurs et les comportements de millions de Brésiliens. Selon des sondages réalisés par des instituts officiels, 30 % des personnes de plus de 16 ans ont mené des actions inspirées par la campagne et 11 % d'entre eux, soit environ trois millions de personnes, font partie des Comités de Citoyens.

Tous ces Brésiliens ont pris conscience que leur pays recèle un effrayant paradoxe : au cours des dernières décennies, le Brésil est devenu un grand exportateur de produits alimentaires, notamment de soja et de ses dérivés, de viande et de jus de fruits. Si on se place du point de vue des besoins du marché, ce sont des excédents qui sont ainsi exportés. Mais en réalité, il s'agit là de faim non assouvie. La faim au Brésil ne provient pas de catastrophes naturelles, pas

même dans la région semi-aride du Nord-Est. Les aliments sont abondants et les terres immenses. Les hommes qui ont faim sont ceux qui n'ont pas accès aux moyens de production ou dont les revenus sont insuffisants pour acheter leur nourriture. En mettant cela en évidence, le Mouvement des Citoyens tient simplement à rappeler que toute société qui n'accorde pas à chaque citoyen le droit de se nourrir, donc de vivre, ne sera jamais une société démocratique.

ENTRETIEN. GRZYBOWSKI, Candido. (DPH : 6783)

Rédaction : GUIHENEUF, Pierre Yves. 1997.

GEYSER=GROUPE D'ETUDES ET DE SERVICES POUR L'ECONOMIE DES RESSOURCES.

104 Rue du Plein Soleil. 34980 Saint Gély. France. Tél +33 (0)4 67 84 89 44. Fax +33 (0)4 67 84 89 45. E-mail : PY.Guiheneuf@wanadoo.fr

Fiche 6

L'organisation du marché de la pomme de terre, l'État, les commerçants et les paysans en Guinée.

Depuis la libéralisation et l'entrée de la Guinée dans l'économie de marché, d'importantes réformes ont été entreprises dans le pays. Dans le secteur agricole, elles se sont manifestées par une restructuration des services agricoles, le désengagement de l'État du secteur productif et la mise en place d'une politique de décentralisation devant permettre de responsabiliser davantage les producteurs et favoriser le secteur privé.

Dans cette optique, l'agriculture a été identifiée comme prioritaire dans la relance de l'économie nationale. Les raisons de ce choix tiennent notamment à l'importance de la population agricole (80 % de la population nationale), à un potentiel de terres cultivables de 6 millions d'hectares dont 1,2 millions seulement sont cultivés, à un climat favorable et à une diversité de situations qui favorise les complémentarités régionales.

Mais le pays connaît également des contraintes, qui sont dues à une agriculture de type traditionnel et itinérant faisant appel à une main d'œuvre familiale faiblement productive, aux stratégies individuelles des producteurs tournées vers l'autoconsommation, à un faible accès au crédit, à l'enclavement des zones de production et à un faible niveau d'information sur les opportunités de production et les marchés, et enfin à un environnement économique contraignant.

Afin de stimuler la production, le gouvernement a élaboré un programme d'intervention basé sur la mise en œuvre de projets de développement, qui ont bénéficié d'une place importante dans le programme d'investissements publics. Malgré cela, au cours des dernières années, la production vivrière n'a pas augmenté au même rythme que la population (respectivement 2,5 et 2,8 % par an). L'agriculture guinéenne reste encore en deçà des espoirs et des objectifs fixés pour atteindre la sécurité alimentaire.

Mais la politique de libéralisation et d'appui aux initiatives privées poursuivie à travers le processus de décentralisation a permis l'émergence de nombreux groupements et unions de producteurs, qui sont le signe d'un désir des paysans de prendre en charge leurs propres activités.

La structuration du milieu paysan

La pomme de terre a été introduite en Guinée en 1920 mais sa production est longtemps restée très faible. C'est grâce à la mise en place du projet de développement de Timbi-Madina de 1988 à 1992 et à son approche participative qu'a été réalisée une avancée significative de la culture. À ce jour, la production avoisine les 1000 tonnes en contre-saison. Il a fallu pour cela mettre en place des organisations qui ont abouti à la création de la Fédération des producteurs de Fouta en 1992.

Cependant, la Guinée reste importatrice de pomme de terre. Pour préserver la production nationale, une protection douanière a été mise en place grâce à des négociations entre la fédération des producteurs, la Chambre de Commerce et les départements ministériels concernés. En effet, les producteurs guinéens étaient menacés par la concurrence que représentaient les importations de pommes de terre hollandaise. Leur fédération a pu jouer dans ce domaine un rôle d'interface important entre les opérateurs et l'État.

À Timbi Madina en effet, le constat était alarmant face à la mévente d'une partie de la production causée par un afflux de pommes de terre venues d'Europe. La presse nationale a été invitée à visiter la région et à constater les difficultés auxquelles se heurtaient les producteurs contraints de rembourser leurs crédits de campagne.

Forts de ce relais médiatique, les producteurs ont fait pression sur l'État et organisé de multiples rencontres de haut niveau entre les départements ministériels concernés et les opérateurs économiques en vue d'une protection du marché local. La résultante de ces rencontres a donné naissance en 1992 à des accords cadres, signés par des représentants des importateurs de pomme de terre basés à Conakry et la Fédération des producteurs avec l'appui du ministère de

l'Agriculture. Ils prévoyaient l'élaboration d'un calendrier de livraison, fixant le volume à fournir par les producteurs et définissaient les prix de vente. à son tour, le gouvernement soutenait l'action grâce à la mise en place des mesures de protection douanière favorisant le bon écoulement des produits nationaux durant une période bien précise, d'avril à juin.

Parallèlement, les efforts des producteurs ont porté sur l'augmentation des rendements, la maîtrise des coûts de production et l'optimisation des circuits de distribution qui peuvent influencer les prix à la consommation.

Ces accords cadres ont fonctionné, non sans difficulté, de 1992 à 1994. Au cours de l'année 1994, un certain nombre de dysfonctionnements sont apparus du fait des importateurs : non respect des prix de vente en gros, refus de payer comptant les producteurs à la livraison, refus d'absorber les volumes prévus par le calendrier préalablement établi...

Cette politique doit pourtant être poursuivie si on désire protéger la production locale. La pomme de terre hollandaise continue en effet d'envahir le marché, ce qui constitue un frein au développement de la production locale.

La politique menée par les pays développés et contrôlée par un nombre limité d'entreprises multinationales se limite à un commerce mondial et empêche les pays en développement de mener une politique alimentaire durable. En particulier, en ce qui concerne certains produits, la politique agricole européenne a un effet négatif sur la sécurité alimentaire. Afin d'éviter les effets négatifs du dumping de ses surplus, l'Union européenne doit mettre un terme aux subventions de ses exportations vers les pays en développement.

Rédaction : GUIHENEUF, Pierre Yves. 1997.

GEYSER=GROUPE D'ETUDES ET DE SERVICES POUR L'ECONOMIE DES RESSOURCES.

104 Rue du Plein Soleil. 34980 Saint Gély. France. Tél +33 (0)4 67 84 89 44. Fax +33 (0)4 67 84 89 45. E-mail : PY.Guiheneuf@wanadoo.fr.

Fiche 7

Mali : cultures vivrières et cultures de vente ne sont pas toujours antagoniques.

Dans le sud du Mali, le coton est une culture qui détermine en grande partie le revenu des paysans. Son prix a donc une grande importance : il conditionne largement le pouvoir d'achat des producteurs et donc leur sécurité alimentaire. C'est pour cela que le Sycov (Syndicat des producteurs de coton et vivriers), une organisation de producteurs issue du mouvement social du Mali Sud, a engagé une lutte pour la défense de leurs intérêts. Depuis 1994, elle a permis aux producteurs, avec l'État et la Compagnie malienne des textiles, de participer à l'élaboration d'un contrat-plan pluriannuel qui détermine un prix plancher du coton et un mode de répartition des bénéfices entre les différents acteurs de la filière.

Contrairement à ce que l'on pense parfois, le choix de développer une culture de vente comme le coton n'est pas nécessairement contradictoire avec la production vivrière. Au Mali Sud, le coton, qui est une culture annuelle, est semé en alternance avec des céréales comme le haricot, le riz et le maïs. Ces cultures sont même complémentaires du coton, car elles valorisent bien la fertilisation élevée qui lui est apportée. En outre, les céréales permettent d'alimenter les animaux de trait, qui fournissent à leur tour une fertilisation organique dont bénéficie le coton.

Agir sur les échanges locaux et nationaux

Comme beaucoup de producteurs vivriers en Afrique, les paysans du Mali Sud s'affrontent à des problèmes de commercialisation des céréales. Le premier tient au fait que les producteurs vendent habituellement leurs grains juste après la récolte pour satisfaire des besoins financiers immédiats. À ce moment de l'année, les prix sont bas car les quantités disponibles sont importantes. Mais ils doivent en racheter plus tard au prix fort pour satisfaire leurs besoins alimentaires. Si les prix sont trop élevés, il arrive que des paysans doivent consommer leurs semences ou aller chercher du travail à l'extérieur pour se procurer les moyens financiers qu'ils n'ont pas. La solution qui a été trouvée à ce problème est celle des banques de céréales. Une association villageoise achète la récolte, la stocke sur place et la revend aux producteurs plus tard au juste prix. Ce système offre de bons résultats : la sécurité alimentaire est garantie et les associations peuvent réaliser des bénéfices modestes, mais qui leur permettent de mettre en place des actions de développement. Cela nécessite une bonne formation à la gestion de la part des responsables, et un capital initial.

Le second problème tient à la concurrence des importations de céréales, qui fait baisser les prix de façon durable. En ce qui concerne le riz, l'action des organisations de producteurs a contraint l'État à limiter les licences d'importation, ce qui a permis de faire remonter les prix. Lorsque ceux-ci sont trop élevés, ce qui nuit aux consommateurs, le gouvernement en accord avec les organisations paysannes, accorde de nouvelles licences d'importation, ce qui fait baisser les cours. Les importateurs et les grossistes jouent le jeu, mais ce n'est pas toujours le cas des détaillants, qui baissent rarement les prix de vente lorsque baisse le cours du riz. Le problème actuel est donc d'organiser des forces sociales de telle manière qu'elles puissent contrôler le marché jusqu'aux consommateurs, en faisant pression sur les détaillants.

ENTRETIEN. BERTHE, Antoine Baba. (DPH : 6790)

Rédaction : GUIHENEUF, Pierre Yves. 1997.

GEYSER=GROUPE D'ETUDES ET DE SERVICES POUR L'ECONOMIE DES RESSOURCES.

104 Rue du Plein Soleil. 34980 Saint Gély. France. Tél +33 (0)4 67 84 89 44. Fax +33 (0)4 67 84 89 45. E-mail : PY.Guiheneuf@wanadoo.fr.

Fiche 8

Position du Réseau Interaméricain Agricultures et Démocratie sur la sécurité alimentaire.

Soixante participants du Réseau Interaméricain Agricultures et Démocratie (Riad) se sont réunis à Quito (Équateur) en 1996 et ont adopté un texte dont voici quelques extraits.

En ce qui concerne l'Amérique Latine, la proportion de la population qui n'a pas accès à un niveau minimal d'alimentation dépasse les 50 %. La multiplication, l'extension et l'aggravation de l'insécurité alimentaire en Amérique latine au cours des vingt dernières années ne sont pas le résultat de la fatalité, de l'existence limitée de ressources naturelles dans nos pays, d'aléas climatiques ou d'une chaîne involontaire d'erreurs commises par nos gouvernements et nos élites politico-économiques.

Loin de permettre un accès équitable aux denrées alimentaires, la mondialisation des marchés, l'élimination des barrières commerciales, la privatisation des économies et le retrait de l'intervention gouvernementale ont aggravé les problèmes de production et ont permis leur extension depuis une quinzaine d'années.

Dans le cadre de cette politique et de ce modèle, on abandonne l'idée que la sécurité alimentaire se trouve placée sous la responsabilité d'une politique publique relevant de l'intérêt général. C'est le marché qui devient le meilleur moyen de favoriser l'accès à la nourriture, complété par des programmes d'assistance pour les couches les plus vulnérables de la population. Selon le principe des avantages comparatifs, un pays doit produire uniquement des biens pour lesquels - en termes économiques - il est plus efficient et compétitif que les autres. Cette conception étriquée considère la nourriture comme une simple marchandise. On estime que certains pays de l'hémisphère Nord (États-Unis, Union européenne, Canada) sont mieux placés pour produire les aliments de base et doivent jouer le rôle de fournisseurs naturels du marché mondial.

En conséquence, les pays sous-développés doivent démanteler leur secteur agro-alimentaire orienté vers le marché national et le reconverter vers la production de denrées pour lesquelles ils bénéficient d'avantages comparatifs, telles que les cultures tropicales, les cultures maraîchères hors saison, les fleurs exotiques, les produits forestiers qui ont un coût environnemental et social élevé, le bétail sur pied, etc. La nouvelle division du travail attribuée à nos pays par le marché mondial a signifié l'abandon des politiques gouvernementales concernant la sécurité alimentaire, le soutien au secteur agricole, forestier et à la pêche, l'aide aux petites exploitations familiales orientées vers le marché intérieur. Cela a provoqué une réduction drastique de la quantité d'aliments disponibles sur le marché intérieur, une baisse de la capacité d'autoapprovisionnement des communautés paysannes et indigènes et une disparition forcée des habitudes alimentaires nationales, régionales et locales. Mais cela a également causé une perte des semences, des connaissances et des pratiques agricoles traditionnelles qui sont le résultat de la systématisation et de la transmission d'expériences millénaires, une augmentation des importations et de l'aide alimentaire extérieure, une balance commerciale et des paiements déficitaires, une aggravation du problème de la dette extérieure, etc.

Le marché libre ou l'État n'ont pas garanti et ne garantiront pas à eux seuls la sécurité alimentaire des nations et des individus. Une production suffisante et viable, une distribution efficace et adéquate, un accès équitable et approprié et une assurance quant à la qualité des aliments : tout cela peut être garanti de façon durable seulement par une distribution appropriée des fonctions et des responsabilités entre l'État, la société et le marché. L'État, la société et le marché doivent reconnaître et revaloriser les multiples contributions de l'agriculture et lui payer de retour sa production de biens et de services.

C'est un devoir des États, des sociétés urbaines et de la communauté mondiale que de revaloriser et renforcer les agricultures paysannes et indigènes familiales en Amérique Latine, sans exclure d'autres façons de produire durablement des aliments. Cela suppose un ensemble de réformes qui doivent s'intégrer aux lois fondamentales et spécifiques de chaque pays : accès équitable à la terre ; la mise en place de systèmes de financement, de commercialisation, de

recherche, de formation, d'éducation et de vulgarisation ; mise en place d'une infrastructure pour les secteurs des services et de l'industrie ; établissement de programmes pluriannuels décidés par le législateur pour encourager et développer les agricultures paysannes et indigènes, en reconnaissant et respectant leur autonomie et leur capacité à produire.

Etant donné le caractère intrinsèquement incertain de l'agriculture et l'instabilité des marchés agricoles internationaux, on doit créer un nouveau système de commerce juste et une stabilisation des marchés. Il faut étudier les possibilités d'installer des réseaux de réserves de denrées alimentaires afin de réorganiser le système mondial d'approvisionnement et faire face aux crises alimentaires.

L'accès à la nourriture est fonction de la distribution du revenu et du pouvoir d'achat des salaires. Le marché à lui seul n'a conduit qu'à une concentration accrue du revenu, une augmentation du chômage, une diminution du pouvoir d'achat des salaires. C'est pourquoi il est indispensable que s'établissent des politiques explicites et délibérées visant à une distribution plus équitable du revenu, aussi bien à la campagne qu'en ville, à une protection du pouvoir d'achat des salaires, à une fiscalité progressive, etc.

Rédaction : GUIHENEUF, Pierre Yves. 1997.

GEYSER=GROUPE D'ETUDES ET DE SERVICES POUR L'ECONOMIE DES RESSOURCES.

104 Rue du Plein Soleil. 34980 Saint Gély. France. Tél +33 (0)4 67 84 89 44. Fax +33 (0)4 67 84 89 45. E-mail : PY.Guiheneuf@wanadoo.fr.

Fiche 9

Appuyer l'agriculture paysanne chinoise.

La population agricole est importante en nombre sur la planète et son rôle dans l'alimentation des hommes et l'occupation du territoire est primordial. On ne peut s'empêcher de considérer quelque peu paradoxal le fait qu'elle vive dans des situations parfois très difficiles. Aider les paysans à améliorer leurs conditions de vie et de travail est une nécessité.

En Chine, les paysans représentent 85 % de la population. Le succès des réformes économiques entreprises en Chine dépend donc beaucoup des évolutions du secteur agricole.

Jusqu'en 1949, la propriété foncière était très concentrée et la population rurale maintenue au bord de la famine. Après cette date, la réforme agraire a permis d'améliorer leur situation et d'augmenter la production, mais le pays a longtemps dû faire face à un manque d'intrants et de technologie. Le travail était organisé sous forme collective et sont apparues les communes populaires. Durant cette époque, la planification a limité les initiatives et l'activité des agriculteurs.

à partir de 1978, des réformes ont été entreprises, d'abord dirigées vers le milieu rural. Le contrôle de l'État a été réduit, les agriculteurs se sont vus accorder une plus grande liberté au niveau de la production et de la distribution de leurs produits. Le choix a été fait de donner l'initiative aux familles paysannes et non plus aux coopératives. Les exploitations familiales vendent en moyenne 92 % de leur production et en conservent 8 % pour leur autoconsommation. Aujourd'hui, l'État reste propriétaire de la terre, mais celle-ci est confiée aux paysans qui paient un fermage correspondant à 20,5 % de leurs récoltes. Le gouvernement encourage également les producteurs à se diversifier, à rechercher des sources d'énergie naturelles et à s'engager vers le secteur des services, notamment vers le tourisme rural. à terme, il est probable que l'agriculture comporte deux secteurs principaux : celui des petites et moyennes exploitations familiales et celui des grandes exploitations.

Des bouleversements dans les campagnes

Ces réformes ont permis d'accroître la production de façon considérable. Les progrès réalisés depuis 1949 permettent désormais à la Chine de satisfaire ses besoins en riz. De plus, le revenu des paysans a beaucoup augmenté. à titre d'illustration, ceux du district de Dongshan, qui est, il est vrai, l'un des plus riches de Chine et où l'agriculture est assez développée, ont vu leur revenu annuel moyen passer de 54 yuans par personne en 1978 à 2645 yuans en 1995. La population agricole est donc assez satisfaite des changements qui sont survenus dans les années précédentes. L'économie de marché s'est développée et, en même temps, l'accès aux services de santé et d'éducation continue d'être assuré aux paysans. Certes, il existe toujours d'importants problèmes dans certaines zones rurales du pays, mais la situation que vit aujourd'hui le pays est la plus favorable qu'il ait connue depuis le début du siècle et le gouvernement est optimiste en ce qui concerne les progrès encore réalisables.

La Chine compte aujourd'hui 1,3 milliards d'habitants. La question de la sécurité alimentaire est un problème politique majeur. Le gouvernement concentre ses efforts dans trois directions :

- la limitation des naissances et le contrôle de l'accroissement démographique ;
- l'amélioration des techniques agricoles ;
- la diversification des productions agricoles, afin de faire évoluer l'alimentation de la population : moins de céréales, plus de fruits et de légumes, plus de viande.

à long terme, il est possible que la Chine doive importer une partie de son alimentation, mais les volumes seront limités. En matière d'alimentation, il n'est pas souhaitable qu'un pays dépende de façon trop importante de l'approvisionnement extérieur. Chacun doit rechercher les moyens d'assurer autant que possible la production de sa propre nourriture.

Les marchés agricoles mondiaux resteront toujours nécessaires et nous devons nous battre à ce niveau contre l'échange inégal. C'est là un problème difficile tant sont divergents les intérêts en présence, mais il devient indispensable de trouver les moyens d'une concertation entre les États, les organisations sociales et les collectivités territoriales. Pour résoudre les questions

alimentaires et les problèmes des zones rurales, nous devons élaborer une politique agricole à la fois scientifique et profondément humaine. C'est pour cela que les échanges internationaux et les réseaux sont importants. à l'issue de telles rencontres, chacun peut continuer à travailler dans son espace professionnel local avec des perspectives plus larges.

LITTERATURE GRISE. GAO AI MING. (DPH : 6804)

Rédaction : GUIHENEUF, Pierre Yves. 1997.

GEYSER=GROUPE D'ETUDES ET DE SERVICES POUR L'ECONOMIE DES RESSOURCES.

104 Rue du Plein Soleil. 34980 Saint Gély. France. Tél +33 (0)4 67 84 89 44. Fax +33 (0)4 67 84 89 45. E-mail : PY.Guiheneuf@wanadoo.fr.

Fiche 10

La sécurité alimentaire et l'Afrique

La déclaration de Bamako: constat, principes et propositions.

Réuni à Bamako, au Mali, le réseau Agriculture paysanne et modernisation a adopté une déclaration dont voici quelques extraits.

Contrairement aux images pessimistes véhiculées par les médias, l'Afrique a les potentialités naturelles et humaines pour assurer sa propre sécurité alimentaire. La situation actuelle est largement imputable à l'inadéquation de politiques agricoles qui ont souvent accordé une place insuffisante au développement des cultures vivrières, à l'amélioration des conditions de stockage, à l'organisation des marchés des denrées alimentaires [...]. La libéralisation de l'économie et la mondialisation des échanges, en considérant les aliments comme une simple marchandise, risquent d'aggraver la dépendance alimentaire de l'Afrique.

Des facteurs qui causent la faim:

Quatre facteurs principaux concourent à l'insécurité alimentaire en Afrique. Le premier est représenté par les conditions de production : inégalité dans l'accès au foncier, inadéquation des systèmes d'irrigation et de stockage, modèles techniques inadaptés, etc. Le second facteur est causé par le caractère aléatoire des débouchés : demande urbaine limitée par la pauvreté, filières et marchés mal structurés, information et organisation des producteurs insuffisantes.

Les politiques d'ajustement structurel aggravent l'insécurité alimentaire.

La concurrence des produits provenant d'autres régions du monde constitue le troisième facteur défavorable, par l'impact négatif qu'elle provoque sur la production africaine. Enfin, les conflits et les guerres sont responsables des pénuries les plus dramatiques.

Des éléments de réponse:

Il existe de nombreuses expériences qui démontrent la capacité de l'Afrique à relever le défi de la sécurité alimentaire. Ce sont :

1 - Des initiatives locales portées par les organisations paysannes avec l'appui d'ONG ou de services de recherche [...].

2 - Des interventions de l'État qui montrent quelles sont les missions attendues de lui en matière de mise à la disposition du monde rural d'innovation technique ou de création d'un environnement favorable à la production agricole et à la sécurité alimentaire [...].

De façon générale, on peut constater que l'émergence d'organisations paysannes fortes, la consolidation de la société civile et la démocratisation des régimes politiques accroissent la capacité des producteurs à peser sur les décisions mais aussi à assumer des responsabilités dans la définition et la mise en oeuvre de stratégies de sécurité alimentaire et d'amélioration des revenus, à l'échelon régional et national.

Des principes:

1- Nous réaffirmons le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes, c'est-à-dire le droit de l'agriculture paysanne à produire l'essentiel de l'alimentation dont a besoin la population et le devoir des États d'inscrire la sécurité alimentaire comme priorité de leurs politiques. Il ne s'agit pas d'un choix nationaliste étroit d'auto-suffisance alimentaire mais de la nécessité

d'appréhender la sécurité alimentaire comme un système englobant les échelons local, national, sous-régional et continental et permettant aux complémentarités de s'exprimer.

2- La sécurité alimentaire est inséparable de la justice sociale dans l'accès à la terre et aux moyens de production pour les ruraux ainsi que dans l'accès à l'emploi et à des revenus décents, notamment pour les urbains.

3- La sécurité alimentaire à long terme est inséparable de l'existence d'une agriculture paysanne capable de s'adapter aux évolutions de la demande, de générer des emplois et des revenus, d'assurer une répartition équilibrée de la population dans l'espace et à même de prendre en compte les exigences d'un développement durable.

4- La sécurité alimentaire est inséparable de la démocratie à l'échelon national, dans la production et la répartition des richesses, et à l'échelon international, dans les relations qui s'établissent entre les pays et dans les prises de décision au sein des organismes internationaux.

5- La régulation par le seul marché n'est pas à même de garantir la sécurité alimentaire ; celle-ci suppose que le marché soit organisé, régulé par la société civile et les États et par des mécanismes institutionnels internationaux car les produits alimentaires ne peuvent être considérés comme de simples marchandises.

6- La sécurité alimentaire est inséparable de la satisfaction des besoins essentiels en santé, en éducation, etc. ; les carences dans ces secteurs accroissent l'insécurité alimentaire, d'une part en limitant les capacités de travail des producteurs et d'autre part en détournant une partie croissante de leurs revenus pour satisfaire ces besoins.

7- La paix et la sécurité alimentaire sont indissociables : les guerres et conflits désorganisent à l'évidence la production et les échanges ; l'insécurité alimentaire peut à son tour générer une instabilité et des tensions politiques internes et rend la population plus aisément manipulable.

8- La sécurité alimentaire s'inscrit dans la durée et exige que soient créées les conditions d'un développement durable, du point de vue écologique, économique, social, institutionnel, politique et culture.

Des propositions

1 - La production

- augmenter les volumes produits par l'agriculture paysanne pour accroître la disponibilité en produits alimentaires ;
- améliorer la qualité des produits alimentaires bruts et transformés ;
- produire sans détruire, c'est-à-dire prendre en compte l'environnement [...].

Pour atteindre ces objectifs, quatre types de mesures sont nécessaires : l'amélioration de l'accès des producteurs aux moyens de production, l'organisation des filières, la mise en place de dispositifs d'appui/conseil aux producteurs, la promotion de systèmes de production durables.

2 - L'organisation des marchés

[...] Organiser l'offre des paysans en produits alimentaires. Le système des banques de céréales (qui peut être étendu à d'autres produits) peut servir de référence.

La commercialisation des excédents exige des conditions qui ne peuvent être réunies par les seuls producteurs : accès à l'information commerciale, formation à la gestion coopérative, organisation de lieux de rencontre entre l'offre et la demande. [...]

L'État doit :

- garantir la liberté de circulation des biens et des personnes en veillant en particulier à lever des entraves de nature bureaucratique ;
- améliorer les voies de circulation ;
- sécuriser les marchés nationaux en contrôlant les flux d'importation et d'exportation.
- créer une capacité d'intervention dans la régulation des marchés pour garantir une certaine stabilité des prix et lutter contre la spéculation.
- constituer et gérer les stocks de sécurité [...].

3 - Les dimensions internationales

Des principes et des règles doivent être élaborés dans le cadre d'une convention internationale. Un tel acte doit s'accompagner de la mise en place de structures susceptibles de faire respecter les décisions (une organisation internationale de la sécurité alimentaire).

Il est indispensable de reconsidérer les politiques d'ajustement structurel qui aggravent l'insécurité alimentaire de très larges parties de la population.

Dans les accords commerciaux, il est essentiel que les produits alimentaires vitaux fassent l'objet d'une réglementation spécifique.

4 - Le rôle de l'État

Il revient à l'État de définir des politiques agricoles qui favorisent l'investissement dans l'agriculture paysanne; créer des conditions nécessaires à la consolidation de la société civile; stabiliser et réguler le marché interne; s'acheminer résolument vers l'intégration régionale.

Ces fonctions ne peuvent être remplies que par des États réconciliés avec leurs peuples parce que légitimes et capables de défendre les intérêts nationaux, régionaux et continentaux sur l'arène internationale.

Rédaction : GUIHENEUF, Pierre Yves. 1997.

GEYSER=GROUPE D'ETUDES ET DE SERVICES POUR L'ECONOMIE DES RESSOURCES.

104 Rue du Plein Soleil. 34980 Saint Gély. France. Tél +33 (0)4 67 84 89 44. Fax +33 (0)4 67 84 89 45. E-mail : PY.Guiheneuf@wanadoo.fr.

Fiche 11

Reconversion productive et mouvement social paysan dans un contexte de globalisation l'expérience d'ASOCODE en Amérique Centrale.

L'expérience d'ASOCODE (Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo) en Amérique Centrale prend une dimension multiple et son succès auprès de la société civile des six pays concernés nous invite à réfléchir à la question centrale de la participation de la société civile dans une intégration régionale.

Cette association trouve son origine dans le contexte d'ajustement structurel et de globalisation des structures économiques qui marque les différents pays d'Amérique Centrale depuis les années 80. La diminution générale du revenu par habitant s'accompagne d'une détérioration générale des services sociaux et des infrastructures économiques. Les populations paysannes et indigènes, qui représentent 53% de la population de la région, se voient de plus en plus marginalisées, aussi bien sur le plan social qu'économique et politique. Le processus de paupérisation des petits producteurs agricoles est aggravé par les mesures politiques d'inspiration néolibérale : augmentation des prix des intrants et baisse des prix des produits agricoles accompagnent une volonté de bloquer les processus de réforme agraire et de retirer tout appui à la production dans la région. Parallèlement à la faillite des petits producteurs de grains, les grandes entreprises nationales et multinationales reçoivent des subventions pour l'offre de produits d'exportation non traditionnels. Cette nouvelle configuration du secteur agricole provoque une rapide détérioration des ressources naturelles renouvelables.

Le contexte global est marqué par une contradiction : des processus de développement économique et social excluants et une volonté politique de renforcer des dynamiques de concertation et de participation. C'est ainsi que se constitue la première Commission de Coordination Régionale du Mouvement Paysan Centre-américain (CCR), qui réunit 170 organisations paysannes porteuses d'expériences diverses. La recherche d'appuis extérieurs vise à renforcer le poids d'une société civile unie face aux gouvernements.

La stratégie d'ASOCODE s'appuie sur cinq points, à renforcer d'ici l'an 2000 :

1. Le patrimoine historique et culturel pour une reconversion productive des paysans ;
2. L'associativisme pour atteindre des processus d'accumulation compétitifs ;
3. La protection des ressources naturelles, condition d'un développement incluant et durable ;
4. L'inclusion de la femme et de la famille rurale dans la conception d'une économie compétitive et rentable ;
5. La logique de complémentarité régionale comme espace de concertation et d'intégration des sociétés centre-américaines.

D'ici l'an 2000, cinq types d'agendas sont mis en place : corporatif (organiser le mouvement et faciliter la communication entre les dirigeants et les bases), économique, politique (développer la capacité du secteur paysan pour peser dans la vie publique et le développement régional), social (code du travail, politiques salariales et droits de l'Homme) et de coopération et financement du mouvement. Sur le plan économique, de nombreux points devront être résolus :

1. La terre et la législation agraire : ce point concerne la défense de la propriété foncière des paysans, la démarcation et légalisation des terres, l'accès à la terre pour les paysans qui en ont peu ou pas du tout, l'administration des ressources naturelles renouvelables et les normes et qualité des intrants (semences et fertilisants). Ce thème sera traité à partir de trois programmes : le traitement du problème de la dette agraire et bancaire ; la législation agraire et le régime foncier ; la création de banques de terres pour les paysans et indigènes, afin de réguler le marché de la terre et éviter la spéculation.

2. Le crédit : la définition d'un système financier rural adapté aux besoins des paysans augmentera leur capacité de production et leur compétitivité.

3. La commercialisation : il faut affronter les mécanismes de spéculation mis en place par les intermédiaires commerciaux. A travers les organisations, divers systèmes de concentration

peuvent être mis en place : information, concentration de l'offre puis création de bourses agro-pastorales nationales puis régionales (surtout pour les grains de base et les légumes frais). Une étude sur la libéralisation du commerce des produits agro-pastoraux des associations membres devra être réalisée.

4. Développement durable : la protection des ressources naturelles et humaines va de pair avec l'aménagement de l'espace.

5. Technologie : il faut une étude des technologies applicables et de leurs limitations au niveau national, régional et mondial.

6. Les axes de production : il faut développer les services à la production et la diversification de la production (production agricole et industrialisation). La production de grains de base est fondamentale pour les paysans et entre dans le concept stratégique de sécurité alimentaire de la région.

7. L'agro-industrie : son développement sera appuyé par un fonds de pré-investissement, considérant un portefeuille de projets avec des études de pré-factibilité pour accéder à des financements privés nationaux et étrangers.

8. Gestion d'entreprise : cet aspect constitue le plus grand défi pour les organisations paysannes : atteindre un niveau de gestion participative suffisamment efficace pour affronter les conditions historiquement adverses du marché. L'accès aux ressources nécessaires, avec une formation adéquate, pourra déboucher sur la création d'entreprises agro-industrielles.

9. L'intégration régionale : les organisations paysannes devront s'imposer en tant que forces politiques avec une capacité de négociation qui dépasse les thèmes liés à l'ouverture commerciale.

L'apparente unité historique des pays qui constituent l'Amérique Centrale ne doit pas masquer des disparités économiques, politiques et sociales. C'est pourquoi le lourd programme que se propose ASOCODE pour organiser le secteur paysan et indigène des différents pays passe d'abord par un travail à l'échelle nationale. Contribuer à la reconversion productive et à la valorisation de l'économie paysanne (majoritaire dans ces pays), passe par la considération de trois problématiques centrales étroitement liées : l'autosuffisance et la sécurité alimentaire, le développement des technologies et le renouvellement des ressources naturelles et, last but not least, la transition démocratique et la transformation du modèle d'accumulation. Vaste programme !

Rédaction : BEY, Marguerite. 1996.

CECOD IEDES.

162, rue Saint-Charles, 75740 Paris CEDEX 15. Tél. 45 58 18 99. Fax 45 57 31 69.

Tableau 1: Causes de l'insécurité alimentaire dans plusieurs régions du monde