

Insécurité et dépendance :

Les importations dans le système alimentaire bolivien

André FRANQUEVILLE * et Julio PRUDENCIO **

Pays le plus pauvre d'Amérique du Sud, rivalisant tristement avec Haïti pour ce qui est des taux de malnutrition et de mortalité infantile, la Bolivie est pourtant dotée par la nature de richesses agricoles et minières variées (1). Les premières paraissent sous-exploitées, au point d'obliger le pays à importer massivement et de façon croissante pour se nourrir, alors que les secondes ont été pillées depuis le XVI^e siècle sans qu'il n'en soit rien resté sur place.

S'agit-il de la situation inéluctable et particulièrement typique d'un pays qui, dans l'état actuel des marchés internationaux, ne peut assurer sa sécurité alimentaire qu'au prix de son indépendance ?

IMPORTATIONS ET DONS ALIMENTAIRES

Les importations alimentaires : la tradition ancienne d'une économie extravertie

Les importations d'aliments de première nécessité ont, en Bolivie, une histoire déjà longue, car le recours à ce type de ravitaillement commence au début du siècle, en étroite relation avec le développement de l'exploitation de l'étain. Les villes (cf. fig. 1) directement ou indirectement liées à cette exploitation se développent alors (La Paz) ou connaissent un nouvel essor (Oruro), tandis qu'apparaissent, sur les lieux d'extraction, des agglomérations minières

(1) Pour une présentation succincte du pays et de sa situation alimentaire, voir FRANQUEVILLE (A.), LAURE (J.), 1988.

* Géographe ORSTOM, département « Sociétés, urbanisation, développement », membre de l'UR « Maîtrise de la sécurité alimentaire », Mission ORSTOM, La Paz, Bolivie.

** Économiste, La Paz, Bolivie.

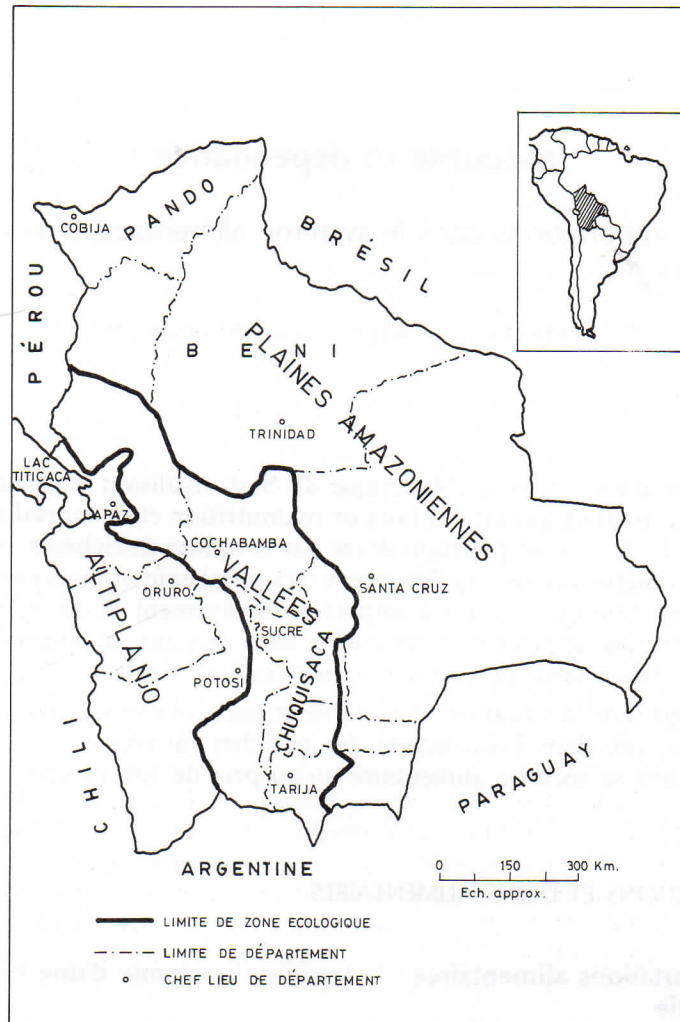


FIG. 1. — Carte générale de la Bolivie.

dont certaines en viennent à regrouper plusieurs dizaines de milliers d'habitants (Siglo XX, Llallagua, Catavi...) malgré leur modeste appellation de « *campamentos mineros* ».

Dépendance et Révolution Nationale

Pour l'approvisionnement de ces centres plus ou moins urbanisés, les cultures des haciendas latifundiaires voisines s'avèrent rapidement insuffisantes et la nécessité d'importations alimentaires s'imposa. La chose fut d'autant plus aisée que le pays disposait déjà d'une infrastructure ferroviaire le reliant aux ports des pays voi-

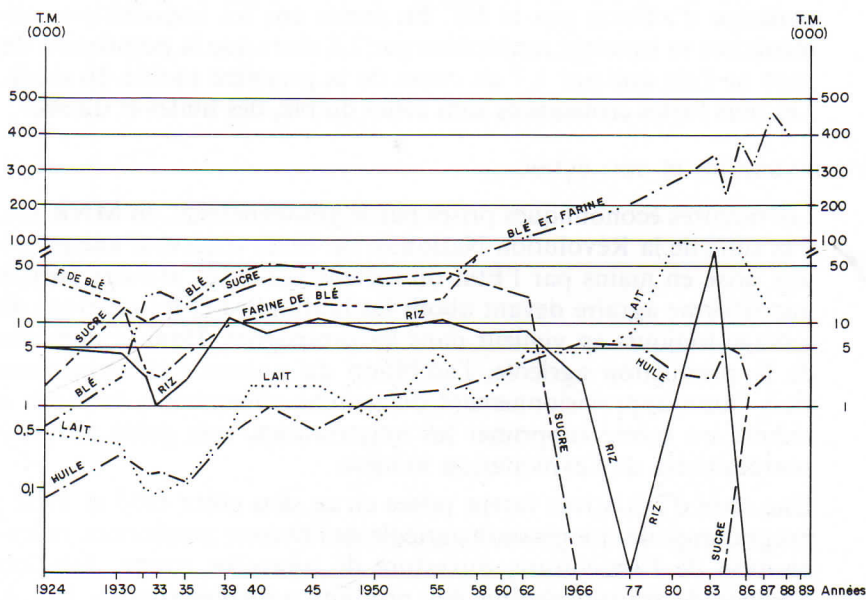


FIG. 2. — Principales importations alimentaires (achats et dons) entre 1924 et 1988 (en milliers de tonnes).

NB : L'échelle des tonnages est logarithmique jusqu'à 100 et millimétrique au-delà.

sins : dans un sens transitait le minerai d'étain, dans l'autre les aliments. De ce fait, ces aliments importés pouvaient déjà être offerts à des prix moins élevés que ceux du pays même, où l'absence de voies de communications intérieures condamnait à l'isolement des zones potentiellement productrices de vivres. Ainsi s'explique que, dès 1910-1920, les importations alimentaires constituaient, en valeur, 25 % des importations totales du pays.

La crise mondiale de 1930, puis la guerre du Chaco avec le Paraguay (1930-1935), eurent pour conséquence un effondrement à la fois des exportations de minerais et des importations alimentaires ou autres (PRUDENCIO, 1984). À l'inverse, la Seconde Guerre mondiale, provoquant une forte demande en étain bolivien, eut des effets bénéfiques sur l'économie, totalement extravertie, du pays. Les exportations minières croissantes permirent alors d'augmenter le volume des importations alimentaires, de sorte qu'en 1944, 43 % des importations relevaient de ce secteur.

Tout au long de cette période, le pays importe six principaux produits alimentaires (fig. 2) : huiles en général, lait sous des formes variées, blé, sucre, riz et farine de blé. La croissance de l'ensemble est nette durant ces trente années : 41 000 t en 1924, 116 000 en 1955, si l'on excepte la baisse des années 1930-1935 à laquelle ne

participe d'ailleurs pas le blé. En trente ans les importations alimentaires se trouvent multipliées par 2,8 alors que la population du pays ne l'est que par 1,7 au cours de la première moitié du siècle. Les plus fortes croissances sont celles du blé, des huiles et du sucre.

Une révolution et son échec

Les mesures économiques prises par le gouvernement du MNR (2), à la suite de la Révolution Nationale de 1952, visaient d'une part à une prise en mains par l'État du secteur minier et, d'autre part, à une réforme agraire devant abolir les latifundios et les relations de servage toujours en vigueur dans les campagnes. Dans le domaine de la production agricole, l'ambition du nouveau gouvernement était l'auto-provisionnement du marché alimentaire, de façon à réduire ou même supprimer les importations, cela grâce aux ressources tirées de l'exploitation minière.

Une série d'initiatives furent prises en ce sens entre 1955 et 1962 : programmes de colonisation agricole de l'*Oriente* amazonien, mécanisation de l'agriculture, ouverture de nouvelles routes, création d'usines de transformation des produits agricoles (huiles, lait...). Toutes ces opérations ne pouvaient cependant être entreprises sans une puissante aide étrangère, en l'occurrence celle des États-Unis par le biais de l'Alliance pour le Progrès. Plus tard, avec la dictature du général Hugo BANZER (1971-1978), un nouveau pas fut franchi : en développant la production agricole, il ne s'agissait plus seulement de viser à une substitution des importations, mais aussi de conquérir les marchés extérieurs des cultures d'exportation : café, coton, riz, sucre, etc.

Quels furent les résultats de cette politique ? La figure 2, qui illustre l'évolution des importations de blé et farine, lait, sucre, huiles et riz, en montre les conséquences.

De façon apparemment paradoxale, la réforme agraire de 1953 fut immédiatement suivie d'une hausse générale des importations alimentaires qu'elle devait justement combattre ! Le phénomène s'explique par la désorganisation à la fois agricole et commerciale née de la fragmentation des haciendas qui fournissaient jusqu'alors le marché intérieur, et par l'augmentation de l'autoconsommation des paysans. Affectés par la réforme, les grands propriétaires, qui détenaient jusqu'alors les moyens de commercialisation, cessèrent en effet de ravitailler les villes, principal débouché de leur production avec les mines, provoquant ainsi l'apparition d'une classe d'intermédiaires jusqu'alors inconnue et obligeant les pouvoirs publics à recourir à des importations accrues.

(2) *Movimiento nacionalista revolucionario* de Victor PAZ ESTENSSORO, à l'origine de la Révolution Nationale de 1952.

TABLEAU I
 Importations, en tonnages, de blé et farine de blé, huiles et lait (1976-1988)

Années	Blé et farine	Huiles	Lait
1976	57 164	6 993	35 827
1977	132 841	6 459	60 735
1978	218 637	7 903	59 478
1979	258 833	6 957	74 233
1980	262 174	3 647	91 207
1981	272 695	3 522	80 149
1982	290 413	2 483	89 332
1983	335 460	3 080	79 011
1984	230 219	5 103	79 684
1985	375 786	4 785	83 045
1986	309 154	2 128	43 483
1987	452 001	3 354	15 016
1988	± 400 000	?	?

Source : Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, 1989

Passée cette étape initiale, la nouvelle politique agricole réussit la substitution pour deux productions : le sucre en 1966 et le riz en 1970, grâce aux cultures de la frontière agricole amazonienne. Pourtant l'ensemble des importations alimentaires poursuit la même tendance continue à la hausse au cours des années 70 et 80, en même temps que s'observe une concentration sur quelques produits essentiels : blé et farine de blé, lait, huiles (tabl. I).

Les chiffres des années 80 montrent certes que, dans cette hausse, il faut faire la part de la conjoncture particulière à l'année 1982-83 marquée par de sérieux désastres agricoles (sécheresse sur l'Altiplano, inondations en Amazonie) qui entraînent la perte des deux tiers de la production de tubercules et entre le quart et la moitié de celle des céréales (ROCA J. L., 1985). Ce fut l'occasion notamment d'importations massives de riz, denrée pour laquelle le pays était devenu autosuffisant depuis plus d'une décennie.

Le principal poste d'importations alimentaires est, de loin, constitué par le blé et la farine de blé : 95 % du volume total, tonnages importés multipliés par 4. Pour le lait et les huiles, les tonnages importés sont plus irréguliers ; la tendance à la hausse se maintient pour les huiles, tandis que les importations de lait tendent à baisser sous l'effet à la fois du développement de la production nationale et de la croissance des importations de contrebande.

En réalité, le total des importations n'a cessé de croître jusqu'à présent, poursuivant la tendance apparue dès le début du siècle, et que le libéralisme économique actuel ne peut que renforcer.

Contrebande et dons alimentaires

Ces importations officiellement enregistrées ne représentent cependant qu'une partie de la réalité. Il convient en effet de les compléter par deux autres modes d'introduction des denrées alimentaires : les importations de contrebande et les dons.

Pour les premières, on ne possède aucune donnée qui permettrait d'en évaluer avec certitude le volume. On sait seulement que la contrebande est active aux frontières du Brésil, du Chili, de l'Argentine, du Pérou, au point que ce dernier pays souffrirait d'un déficit alimentaire, tant serait importante l'exportation illégale de vivres. La contrebande est d'ailleurs, avec le trafic de la cocaïne, la principale source de revenus informels en Bolivie, permettant d'amortir les effets de la crise minière et de la libéralisation actuelle de l'économie. L'abondance des produits d'origine étrangère sur les marchés ne laisse aucun doute à ce sujet.

Les informations sont, par contre, plus nombreuses en ce qui concerne les dons alimentaires, chaque donateur s'efforçant de donner un maximum de publicité à ce qu'il tente de faire considérer comme une « bonne œuvre », et le gouvernement traitant chacun de ces dons comme un succès de sa politique étrangère. En 1987, la Bolivie aura reçu quelque 270 000 tonnes d'aliments donnés à des titres divers, et en 1988 ce volume fut de 146 896 t.

Une quarantaine d'institutions, gouvernementales ou privées, se chargent de distribuer cette manne. Entre 1955 et 1989, 88,2 % de l'aide alimentaire provient des États-Unis. Elle transite par le CRS (*Catholic relief service*), la CARE (*Cooperative for american relief everywhere*) et l'USAID, puis est répartie entre « *Caritas boliviana* » (56 % des aliments reçus), la « Fondation contre la faim » (11 %), les œuvres philanthropiques de l'Église adventiste (ADRA-OFASA, 26 %), le « Service national de développement de la communauté ». Les dons du PAM (Programme alimentaire mondial), de la Communauté européenne et d'accords bilatéraux sont confiés à l'OFINAAL (Office national d'assistance alimentaire), organisme public qui les distribue entre une vingtaine d'institutions.

Dans cet ensemble, l'aide nord-américaine, prépondérante, est octroyée annuellement depuis 1955 en vertu du Programme « *Food for peace* » voté par le Congrès des États-Unis en 1953 sous le nom de PL 480. Cette loi, par les différents types d'aide alimentaire qu'elle permet, concrétise la politique nord-américaine visant à *utiliser la productivité de l'agriculture des États-Unis pour combattre la faim et la dénutrition, pour stimuler la croissance économique et le développement et pour promouvoir l'expansion des marchés des aliments produits tant aux États-Unis que dans les pays en développe-*

ment (BOWERS, 1986), le dogme selon lequel *tout ce qui est bon pour les États-Unis l'est également pour le reste du monde* ne faisant aucun doute.

D'une façon générale, la croissance des tonnages reçus au titre de dons alimentaires est impressionnante : 1 066 t en 1960, 5 614 en 1970, 278 055 en 1987, avec une légère diminution en 1988 : 223 980 t. Durant la dernière décennie, la quantité moyenne reçue fut de 179 531 t/an, soit 28,7 kg par habitant. En 1988, 82,6 % ont été octroyés en vertu de la PL 480, 7,3 % par le PAM, 5,3 % par la CEE et 4,8 % par d'autres sources. Le caractère éminemment politique de l'aide nord-américaine est évident si on la met en rapport avec les changements intervenant dans la situation intérieure du pays. On peut notamment remarquer sa croissance vertigineuse lors des dernières années de la dictature du général BANZER, sa chute lors de la dictature du général GARCIA MEZA trop impliqué dans le trafic de la cocaïne, puis une remontée considérable jusqu'à aujourd'hui, seulement interrompue temporairement lors du « lâchage » du président Siles ZUAZO après son refus de payer la dette externe.

En dépit de la légère diminution observée en 1988 par rapport à l'année antérieure (qui fut, avec 1983, celle où le pays reçut le plus), le blé et ses dérivés (farine et bulgur) représentent encore 87,9 % du total.

Participant à ces dons se distingue l'action du CRS (*Catholic relief service*) qui, par l'intermédiaire de *Caritas boliviana*, a distribué un équivalent de 13 millions de dollars en 1984 pour la seule aide alimentaire, laquelle relève de quatre principaux programmes nationaux privés : Santé maternelle et infantile, Alimentation scolaire, Alimentation caritative d'urgence et Aliments pour le travail, sorte de salaire fourni en contrepartie de travaux d'intérêt public. Ainsi s'est développé, en Bolivie comme dans les pays voisins, un type d'assistance publique dont la population prend l'habitude au point d'en faire souvent la condition de tout effort d'organisation ou de développement.

Même en ville, grâce à un accord avec OFASA et dans le cadre du programme « Aliments pour le travail », la municipalité de La Paz profite de cette dernière possibilité pour faire réaliser sans frais des travaux de voirie (empierrement et nettoyage des rues) par les habitants, dont 95 % de femmes, des quartiers pauvres de la ville. Le « tarif » est de 40 kg de farine et semoule, 3 litres d'huile et 2 litres de lait pour 12 jours de travail (*Aqui*, 6.12.1986; *Presencia*, 8.01.1987). L'opération fait suite à un « licenciement économique » massif d'employés municipaux ; d'abord prévue pour une durée d'un an, elle est renouvelée chaque année et portait, en 1987, sur un don USAID (PL 480) de 5 000 t d'aliments intéressant chaque mois 20 000 personnes (*Presencia*, 15.01.1987). Pour la ville de El Alto de

La Paz, ADRA-OFASA a fourni, en 1987, 3 800 t d'aliments dans le cadre de ce programme « Aliments pour le travail ».

De façon similaire, les maîtres d'école sont, malgré leurs protestations, partiellement rémunérés grâce à des aliments PAN (*Programa alimentario nacional*) donnés par l'Argentine en échange du gaz bolivien. Chacun a droit à 2 litres d'huile, 1 kg de farine blanche, 1 kg de lait en poudre, 3 sacs de semoule, 3 kg de pâtes, 2 kg de riz et 4 boîtes de conserve (*Presencia*, 22.01.1987).

Ainsi sont introduites dans le pays *d'énormes quantités d'aliments, distribuées de façon anarchique, sur lesquelles l'État a perdu toute possibilité de décision et de contrôle, et dont l'utilité sur le plan nutritionnel reste à prouver* (ROCABADO F., 1989). Il existerait actuellement en Bolivie plus de 4 891 organisations féminines de base réceptrices d'aliments (3). Si l'on admet que chaque organisation est composée par un minimum de 40 membres, 195 640 personnes recevraient donc des dons alimentaires, soit, à raison d'une moyenne de 6 personnes par famille, 1 173 840 habitants, c'est-à-dire 19,5 % de la population bolivienne.

Au fil des années s'accroît donc la quantité des produits alimentaires en provenance de l'étranger, qu'ils soient importés à titre onéreux ou gratuit. Est-ce à dire que la politique d'indépendance alimentaire préconisée et mise en œuvre voici plus de trente ans a fait long feu? Alors que les pays exportateurs ou donateurs mettaient au point, au cours de ces trente dernières années, de puissants instruments de pénétration des marchés extérieurs et en particulier vers le tiers monde, il semble bien que, dans le même temps, la Bolivie perdait à la fois les moyens et la volonté de poursuivre les buts initialement fixés. Ainsi à La Paz, OFINAAL construit des magasins de grande capacité pour mieux recevoir l'aide alimentaire et en prévoit d'autres à Oruro et Potosi (*Presencia*, 16.01.1987); de même, des négociations sont en cours avec le Chili en vue de construire des silos à grains à Arica et Antofagasta pour recevoir les dons de blé, lesquels restent entreposés à l'air libre sur les quais de ces ports.

Qu'il s'agisse du blé, des huiles ou du lait, on ne saurait prétendre que les importations pratiquées se justifient par une incapacité du pays à s'auto-provisionner, au moins pour la plus grande partie de la consommation. La situation actuelle résulte plutôt des politiques successives menées de façon inconséquente depuis les années 60. On a d'abord voulu, dans un souci de réduire les importations

(3) Il s'agit des *Clubes de madres*, regroupements spontanés quelquefois sans personnalité juridique, organisés en Fédérations départementales et Confédération nationale associée à la *Central obrera boliviana* (COB).

alimentaires, développer les capacités de transformation du pays, sans avoir estimé à leur juste mesure les possibilités de développement d'une agriculture et d'un élevage de type capitaliste, mais plutôt en fonction d'un véritable pari sur les potentialités de l'*Oriente*. Cette sorte de fuite en avant n'a jusqu'à présent réellement réussi que pour l'agro-industrie sucrière. Pour le reste, il a fallu recourir de façon massive aux importations, justement pour faire fonctionner ces industries qui devaient les faire disparaître.

Les importations faciles, à bas prix ou même gratuites, et l'incapacité dont fait preuve l'État pour contrôler ses frontières, ont rapidement conduit à un abandon total de l'agro-industrie, comme de l'industrie en général. Seule l'industrie meunière semble encore se maintenir, grâce à la protection exceptionnelle accordée au pain, produit socialement stratégique.

Abandon de l'agro-industrie, abandon de l'agriculture paysanne, urbanisation entraînant le changement des coutumes alimentaires, tout semble se conjurer pour que la Bolivie ne puisse plus sortir de la spirale de la dépendance alimentaire.

LA VULNÉRABILITÉ DU SYSTÈME

L'exemple des principales importations alimentaires en Bolivie montre assez clairement quel fut et quel est encore l'enchaînement de la dépendance. Il est assez évident que la politique économique du «laisser-passer», mise en œuvre depuis août 1985, a pour conséquence d'accroître encore celle-ci et de l'étendre à d'autres domaines. Ajoutons que cette dépendance se double d'une autre, croissante également, celle de l'endettement extérieur, car la mise en route de cette agro-industrie et l'ouverture du front agricole de l'*Oriente* n'ont pu être réalisées que par un appel massif aux capitaux étrangers.

En 1950, le pays s'auto-alimentait à 80 % grâce aux cultures paysannes et à 5 % grâce à l'agro-industrie. En 1981, les petits producteurs satisfont encore les deux tiers de la consommation alimentaire, mais l'agro-industrie guère plus que 10 à 15 %, malgré l'aide financière apportée à l'*Oriente* (*Presencia*, 18.04.86).

Une autre façon d'apprécier l'évolution du système agro-alimentaire consiste à considérer les variations de la production, de la consommation et des importations alimentaires dans leurs rapports mutuels.

La couverture de la consommation par la production a été assurée de façon satisfaisante depuis 1955 jusque vers 1975, suite aux

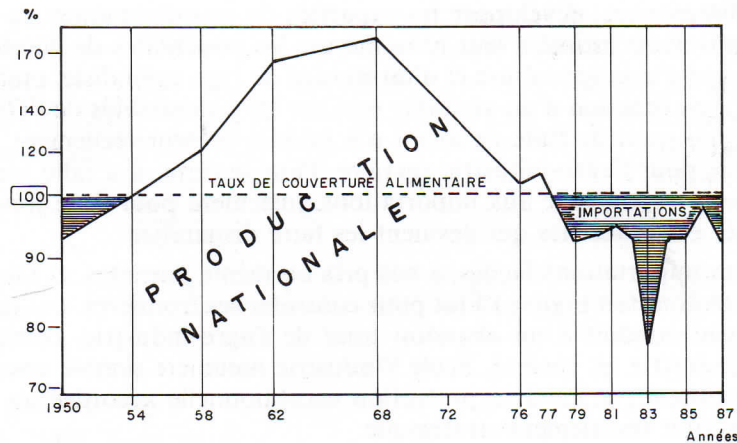


FIG. 3. — Taux de couverture de la demande alimentaire par la production nationale et par les importations (en %) 1950-1987.

mesures économiques prises par la Révolution Nationale (fig. 3); durant cette vingtaine d'années, les importations ne furent donc pas nécessaires à la sécurité alimentaire du pays. La situation se dégrade ensuite rapidement et le taux de couverture atteint, dès 1979, un niveau inférieur à celui de 1950, plonge en 1983 sous l'effet des catastrophes climatiques et demeure ensuite toujours au-dessous de 1, consacrant ainsi l'échec de la politique d'autosuffisance de 1952. Quant à la part des importations dans le ravitaillement du marché alimentaire, elle a diminué régulièrement jusqu'en 1976, puis remonte brusquement; en 1982 elle parvient encore à baisser jusqu'au niveau qui était celui de 1950, mais, depuis le « pic » de 1983, continue sa progression.

Ces deux indicateurs montrent éloquemment qu'en l'espace de quelques années, les résultats de l'effort d'autosuffisance et d'indépendance alimentaires des 25 années précédentes se sont trouvés réduits à néant.

La sécurité alimentaire s'en trouve-t-elle pour autant assurée? Elle ne l'est probablement pas à long terme, si l'on prend quelque peu conscience de la versatilité des intérêts qui régissent le commerce comme la « charité » internationale (cf. SCHEJTMAN, 1983). À court terme, elle paraît assurée si l'on se contente de voir les choses de loin; en réalité la situation de l'emploi est telle que seule une minorité de Boliviens, ceux qui ont un revenu régulier et décent, peut profiter du flux des importations, d'où un véritable surapprovisionnement des marchés. Les autres, la majorité, doivent, pour survivre, recourir à des stratégies individuelles aussi variées qu'aléa-

toires ou bien ne comptent plus que sur une mendicité plus ou moins déguisée, à la merci de la charité nationale ou internationale. Ou bien, faut-il admettre que la dépendance alimentaire de la Bolivie s'inscrit inéluctablement « dans la logique de l'histoire » et qu'il est éminemment plus rationnel pour un pays tel que celui-ci de compter sur l'étranger pour se nourrir au moindre coût, au lieu de tenter de se suffire dans toute la mesure du possible ? Cette question de fond, à laquelle n'échappe aucun pays du tiers monde, est bien plus qu'un débat académique : elle met en présence les vainqueurs et les vaincus du système économique en place, et il ne paraît pas inopportun de reprendre ici cette remarque de l'historien Nathan WACHTEL (1976) à propos de la conquête espagnole : *L'histoire ne paraît rationnelle qu'aux vainqueurs, tandis que les vaincus la vivent comme irrationalité et aliénation*. N'y a-t-il donc pour ceux-ci d'autre issue que la résignation et la soumission ?

BIBLIOGRAPHIE

- Aqui*, hebdomadaire. La Paz.
- BOWERS (G. R.), 1986. — El programa de la PL 480 titulo II en Bolivia. Simposio sobre políticas de seguridad alimentaria, febrero de 1986. Ministerio de Planeamiento y Coordinación-UNICEF, 5 pp. *multigr.* (communication non reprise dans le document final).
- FRANQUEVILLE (A.), LAURE (J.), 1988. — Malnutrition et politiques agro-alimentaires en Bolivie. ORSTOM, *Cah. Sci. Hum.*, 24 (2) : 199-211.
- FRANQUEVILLE (A.), PRUDENCIO (J.), 1988. — ¿Seguridad o dependencia? Las importaciones en el sistema alimentario boliviano. In : Apuntes sobre el problema alimentario en Bolivia (47-87). ORSTOM, Informe n° 13. La Paz. 105 pp.
- Presencia*, quotidien. La Paz.
- PRUDENCIO (J.), 1984. — La situación alimentaria en Bolivia. *Cuadernos CERES*. La Paz. 158 pp.
- ROCA (J. L.), 1985. — Derrotemos al hambre. UNICEF. La Paz. 157 pp.
- ROCABADO (F.), 1989. — Bolivia : situación alimentaria y nutricional. *Cuadernos de Vigilancia Nutricional* n° 7. DNNA-MPSSP. La Paz. 47 pp.
- SCHJEITMANN (A.), 1983. — Análisis integral del problema alimentario y nutricional en América Latina. *Estudios Rurales Latinoamericanos*, vol. 6, n° 2-3 : 141-180.
- WACHTEL (N.), 1976. — Los Indios del Peru frente a la conquista española (1530-1570). Alianza Editorial. Madrid. 408 pp.