

**GRET**

Groupe de recherche et  
d'échanges technologiques



# **Impact des mesures de soutien à l'exportation et de l'aide alimentaire sur la sécurité alimentaire**

**Rapport Final**

Arlène Alpha  
Françoise Gérard  
Bénédicte Hermelin  
Anne Wagner  
Octobre 2006

**Référence bibliographique pour citation :**

ALPHA Arlène, GERARD Françoise, HERMELIN Bénédicte, WAGNER Anne, *Impact des mesures de soutien à l'exportation et de l'aide alimentaire sur la sécurité alimentaire*, Paris, Gret, octobre 2006, 192 p et annexes

Les études de cas pays ont été réalisées par :

- ▷ Arlène Alpha et Anne Wagner (Bangladesh), Olivier Renard (Ethiopie), Maryline Cailleux et Thierry Lassalle (Malawi), Andrea Seeling (Tadjikistan) ; Gret
- ▷ Robin Bourgeois et des experts de l'UN CAPSA (I.W. Rusastra, T. Napitupulu, I. Dian Kusumaningrum) pour l'Indonésie ; Jean-François Bélières (Mali) ; Cirad
- ▷ Célia Coronel (Egypte), Vanessa Flores (Guatemala) ; Iram.

*Ce rapport a été financé par la Commission européenne (DG Agriculture). Son contenu n'engage que ses auteurs, et ne préjuge en rien de la position de la Commission européenne.*

**GRET**

Groupe de recherche et d'échanges technologiques  
211-213 rue La Fayette 75010 Paris, France  
Tél. : 33 (0)1 40 05 61 61 - Fax : 33 (0)1 40 05 61 10  
gret@gret.org - <http://www.gret.org>

## **Table des matières**

LISTE DES SIGLES UTILISES.....	7
INTRODUCTION.....	10
PARTIE 1 : ANALYSE DES IMPACTS DE L' AIDE ALIMENTAIRE ET DES SOUTIENS AUX EXPORTATIONS SUR LA SECURITE ALIMENTAIRE : METHODOLOGIE ET REVUE DE LA LITTERATURE.....	13
I. METHODOLOGIE.....	14
1. L'étude de l'impact des mesures de soutien à l'exportation sur les marchés.....	14
2. Etude de l'insécurité alimentaire.....	18
2.1 Etude de l'impact sur les consommateurs.....	20
2.2 Etude des impacts sur les producteurs.....	21
II. SELECTION DES PAYS EXPORTATEURS ET DES MESURES DE SOUTIEN AUX EXPORTATIONS ETUDIEES.....	24
1. Union européenne : Subventions à l'exportation sur céréales, lait, le sucre, la viande bovine et la viande de volaille.....	24
2. Etats-Unis : crédits à l'exportation sur blé, soja, viande de volaille.....	24
3. Thaïlande : Programmes de garanties de crédit à l'exportation sur le riz.....	25
4. Canada : entreprises commerciales d'Etat sur le blé et les produits laitiers.....	26
5. Australie : entreprises commerciales d'Etat sur le blé et sucre.....	26
6. Nouvelle-Zélande : monopole d'exportation privé pour produits laitiers.....	27
III. SELECTION DES COUPLES PAYS DESTINATAIRES/PRODUITS ETUDIES.....	27
IV. LES LIMITES DE L' ETUDE ET LES DIFFICULTES RENCONTREES.....	34
1. Les limites de l'étude.....	34
2. Les sources des données utilisées.....	35
2.1 Echanges commerciaux, aide alimentaire et production.....	35
2.2 Soutiens aux exportations et prix internationaux.....	36
2.3 Importations, prix sur les marchés locaux et sécurité alimentaire.....	36
3. Les difficultés méthodologiques.....	38
3.1 Base de données internationales.....	38
3.2 Informations en provenance des pays exportateurs.....	39
3.3 Informations en provenance des pays importateurs.....	39

V.	IMPACTS THEORIQUES ET OBSERVES DE L'AIDE ALIMENTAIRE : CONSENSUS ET CONTROVERSES.....	40
1.	Caractéristiques actuelles et évolution : la difficile recherche d'une aide alimentaire efficace et dénuée d'effets pervers.....	40
2.	Les effets théoriques de l'aide alimentaire.....	42
2.1	L'effet prix.....	42
2.2	L'effet revenu.....	44
2.3	L'effet du prix des facteurs.....	44
2.4	L'effet gestion de risque.....	45
3.	Impacts réels : les éléments du débat à l'épreuve des faits.....	45
3.1	Cibler l'aide est essentiel.....	46
3.2	Un impact ambigu sur le développement.....	47
3.3	L'aide alimentaire comme subvention aux infrastructures.....	47
4.	L'encadrement de l'aide alimentaire.....	47
5.	En conclusion : l'impact de l'aide alimentaire sur la sécurité alimentaire des pays récipiendaires est variable.....	49
VI.	IMPACTS THEORIQUES ET OBSERVES DES SOUTIENS AUX EXPORTATIONS : CONSENSUS ET CONTROVERSES.....	50
1.	Les différentes modalités de soutiens aux exportations, pays exportateurs et destinataires, principaux produits concernés.....	50
2.	Les effets théoriques de ces soutiens.....	51
3.	Impacts réels : les éléments du débat et les évolutions récentes.....	51
VII.	CONCLUSION DE LA PARTIE 1.....	54
	PARTIE 2 : INTERVENTION SUR LES EXPORTATIONS, AIDE ALIMENTAIRE, STRUCTURE DES MARCHES MONDIAUX.....	57
I.	LE BLE.....	58
1.	Structure du marché mondial.....	58
2.	Les soutiens à l'exportation des principaux exportateurs.....	59
2.1	Les monopoles d'exportation canadiens et australiens.....	59
2.2	Les soutiens des Etats-Unis et de l'Union européenne.....	60
3.	L'aide alimentaire en blé.....	62
4.	L'évolution des prix.....	62
5.	Quelques éléments de conclusion.....	63
II.	LE MAÏS.....	64
1.	Structure du marché mondial.....	64
2.	Les soutiens à l'exportation des pays exportateurs.....	65
3.	L'aide alimentaire en maïs.....	65
4.	L'évolution des prix.....	65
5.	Quelques éléments de conclusion.....	66

III.	LE RIZ .....	66
1.	Structure du marché mondial .....	66
2.	Les soutiens à l'exportation des Etats-Unis, de l'Union européenne et de la Thaïlande.....	68
3.	L'aide alimentaire en riz .....	69
4.	L'évolution des prix .....	70
5.	Quelques éléments de conclusion .....	71
IV.	LE SOJA (GRAINES ET HUILE).....	71
1.	Structure du marché mondial .....	71
2.	Les soutiens à l'exportation des Etats-Unis .....	73
3.	L'aide alimentaire en huiles végétales .....	75
4.	L'évolution des prix .....	75
5.	Quelques éléments de conclusion .....	76
V.	LE SUCRE.....	77
1.	Structure du marché mondial .....	77
2.	Les soutiens à l'exportation des principaux exportateurs .....	78
2.1	Le monopole d'exportation australien .....	78
2.2	Les soutiens de l'Union européenne.....	78
3.	L'aide alimentaire en sucre .....	80
4.	L'évolution des prix .....	80
5.	Quelques éléments de conclusion .....	81
VI.	LE LAIT ET LES PRODUITS LAITIERS .....	82
1.	Structure du marché mondial .....	82
2.	Les soutiens à l'exportation des principaux exportateurs .....	84
2.1	Les monopoles d'exportation canadiens et néo-zélandais.....	84
2.2	Les soutiens des Etats-Unis et de l'Union européenne.....	85
3.	L'aide alimentaire en poudre de lait.....	86
4.	L'évolution des prix .....	87
5.	Quelques éléments de conclusion .....	88
VII.	LA VIANDE BOVINE .....	89
1.	Structure du marché mondial .....	89
2.	Les soutiens à l'exportation des principaux exportateurs .....	90
3.	L'aide alimentaire en viande.....	92
4.	L'évolution des prix .....	92
5.	Quelques éléments de conclusion .....	93
VIII.	LA VIANDE DE VOLAILLE .....	93
1.	Structure du marché mondial .....	93

2.	Les soutiens à l'exportation des principaux exportateurs .....	94
3.	L'aide alimentaire .....	95
4.	L'évolution des prix .....	95
5.	Quelques éléments de conclusion .....	96
IX.	CONCLUSION DE LA PARTIE 2 .....	97
	PARTIE 3 : IMPACTS SUR LA SECURITE ALIMENTAIRE.....	99
I.	ETAT DE LA SECURITE ALIMENTAIRE DANS LES PAYS ETUDIES.....	101
1.	Au Bangladesh .....	101
2.	En Egypte .....	102
3.	En Ethiopie.....	104
4.	Au Guatemala.....	105
5.	En Indonésie.....	106
6.	Au Malawi.....	108
7.	Au Mali .....	109
8.	Au Tadjikistan.....	110
II.	LE BLE ET LA FARINE DE BLE.....	112
1.	Bangladesh .....	112
1.1	Approvisionnement du marché.....	112
1.2	Une concurrence de l'aide alimentaire certains mois et années .....	115
1.3	Impacts sur la consommation : l'importance des goûts et préférences des consommateurs au Bangladesh .....	117
2.	Egypte .....	117
2.1	Approvisionnement du marché.....	117
2.2	Une quasi absence de concurrence liée au fort contrôle de l'Etat .....	119
2.3	Impacts sur la consommation .....	121
3.	Ethiopie .....	122
3.1	Approvisionnement du marché domestique .....	122
3.2	La concurrence de l'aide alimentaire sur la production de blé : une controverse.....	123
3.3	Un impact controversé des différentes formes d'aide alimentaire sur la consommation en Ethiopie .....	126
4.	Tadjikistan.....	126
4.1	Approvisionnement du marché.....	126
4.2	Une concurrence limitée en raison d'un faible avantage comparatif.....	128
4.3	Impacts sur la consommation .....	131
5.	Au Malawi et au Mali .....	131
5.1	Approvisionnement des marchés.....	131
5.2	Un produit consommé par les ménages urbains aisés.....	132
6.	Conclusion .....	133

III.	LE MAÏS .....	134
1.	Egypte .....	134
1.1	Approvisionnement du marché.....	134
1.2	Pas de concurrence en raison de la segmentation des marchés et du contrôle de l'Etat.....	135
1.3	Une consommation soutenue par des prix à la consommation subventionnés en Egypte .....	136
2.	Guatemala .....	136
2.1	Approvisionnement du marché.....	136
2.2	Une concurrence pour le maïs jaune mais limitée pour le maïs blanc.....	138
2.3	Des impacts mitigés pour la consommation des producteurs vulnérables de Altiplano au Guatemala .....	140
3.	Malawi .....	140
3.1	Approvisionnement du marché.....	140
3.2	Une absence de concurrence liée à l'intervention de l'Etat.....	143
3.3	Une forte autoconsommation et des consommateurs soutenus.....	144
4.	Conclusion .....	145
IV.	LE RIZ.....	146
1.	Bangladesh.....	146
1.1	Approvisionnement du marché.....	146
1.2	Une concurrence globalement limitée exceptée en années de bonne production.....	147
1.3	Impacts sur la consommation : le riz comme aliment de base au Bangladesh.....	149
2.	Mali.....	149
2.1	Approvisionnement du marché.....	149
2.2	Une concurrence entre production locale et importations de riz limitée .....	151
2.3	Une augmentation de la consommation de riz au détriment des céréales sèches au Mali.....	155
3.	Conclusion .....	155
V.	LES OLEAGINEUX.....	155
1.	Le soja en Indonésie.....	155
1.1	Approvisionnement du marché intérieur .....	155
1.2	Une baisse de la production locale parallèle à la croissance des importations .....	156
1.3	Impacts sur la consommation .....	158
2.	Les huiles végétales en Ethiopie .....	158
2.1	Approvisionnement du marché intérieur Ethiopien.....	158
2.2	Des effets désincitatifs de l'aide alimentaire sur la production en Ethiopie..	159
2.3	Impacts sur la consommation .....	160
3.	Les huiles végétales dans les autres pays .....	160
4.	Conclusions.....	161

VI.	LE SUCRE .....	161
1.	Approvisionnement du marché domestique.....	161
2.	Concurrence entre production locale et importations .....	162
3.	Impacts sur la consommation.....	164
4.	Conclusions.....	164
VII.	LE LAIT.....	165
1.	Indonésie .....	165
1.1	Approvisionnement du marché intérieur .....	165
1.2	Un lait indonésien compétitif par rapport au lait importé.....	166
1.3	Un produit peu consommé par les ménages en insécurité alimentaire en Indonésie.....	167
2.	Au Mali .....	167
2.1	Approvisionnement du marché.....	167
2.2	Des importations nécessaires.....	168
2.3	Un produit clé dans la consommation des plus pauvres .....	169
3.	Conclusion .....	170
VIII.	LA VIANDE DE VOLAILLE .....	170
1.	Approvisionnement du marché .....	170
2.	Une concurrence croissante des importations sur la production locale .....	171
3.	Une augmentation de la consommation .....	172
4.	Conclusion .....	172
IX.	LA VIANDE BOVINE .....	173
1.	Approvisionnement du marché .....	173
2.	Une viande bovine peu compétitive.....	173
3.	Une faible consommation parmi les ménages modestes.....	174
4.	Conclusion .....	174
X.	CONCLUSION DE LA PARTIE 3.....	175
	CONCLUSION .....	177



## LISTE DES SIGLES UTILISES

ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
ADMARC	Agricultural Development and Marketing Corporation (Malawi)
Aus	Australie
AWB	Australian Wheat Board
CAA	Comité de l'Aide Alimentaire (administre la Convention de Londres)
CAF	Coût Assurance Fret
CFW	Cash For Work = Argent Contre Travail
Can	Canada
CATS	Clearance Audit Trail System, base de donnée UE
CCB	Commission canadienne du blé
CCC	Commodity Credit Corporation
CCL	Commission canadienne du lait
CE	Communauté européenne
CEDEAO	Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest
CEEA	Communauté Economique Euro-Asie
CIF	Cost Insurance Fret
CNUCED	Conférence de Nations Unies sur le Commerce et le Développement
COMTRADE	Commodity Trade Statistics Database, base de données CNUCED
CPS	contrepartie pour services
CRS	Catholic Relief Services
CSA	Central Statistical Authority (Ethiopie)
DDD ou DD	droit de douane
DEIP	Dairy export incentive program
DFI	droit fiscal à l'importation
DIAPER	Programme Régional "Amélioration des Instruments de Diagnostique Permanent pour la Sécurité Alimentaire Régionale » (Diagnostique permanent).
DR-CAFTA	Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement
DRCR	Domestic Resource Cost Ratio
EAEC	Euro Asian Economic Community
EEP	Export Enhancement Program
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
EXIM-Bank	Export-Import Bank
FAB	franco à bord
FAO	Food and Agriculture Organization
FAOSTAT	FAO Statistical Database
F CFA	franc CFA (Monnaie Mali)
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FEWS NET	Famine Early Warning System Network

*Gret – Cirad*  
*Impact des mesures de soutien à l'exportation et de l'aide alimentaire sur la sécurité alimentaire*  
*Rapport final*

FFW	Food for Work
FMI	Fonds monétaire international
FY	Fiscal Year
GASC	General Authority for Supply Commodities (Egypte)
GOSKOMSTAT	Comité de Statistiques d'Etat (Tadjikistan)
Ha	hectares
ITCS	International Trade by Commodity Statistics, base de données OCDE
IFPRI	International Food Policy Research Institute
JICA	Japan International Cooperation Agency
Kcal	kilocalories
Kg	kilogrammes
kw	Kwacha (Monnaie Malawi)
LE	livres égyptiennes
MAFS	Ministry of Agriculture and Food Security (Malawi)
Mkw	Malian Kwacha (Monnaie)
NZ	Nouvelle Zélande
NZD	New Zealand Dollars (Monnaie Nouvelle-Zélande)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCM	Organisation Commune de Marché
OFIVAL	Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (France)
OGM	Organismes génétiquement modifiés
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ORD	Organe de règlement des différends de l'OMC
PAC	Politique agricole commune
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PC	prélèvement communautaire
PCS	prélèvement communautaire de solidarité
Pers	personne
PL-480	Public Law 480
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPA	parité de pouvoir d'achat
PPI/ IPP	Indice des prix à la production
Q	Quetzales (monnaie du Guatemala)
QSC	Queensland Sugar Corporation
QSL	Queensland Sugar Limited
Rp	Rupiah (Monnaie Indonésie)
RS	redevance statistique

*Gret – Cirad*  
*Impact des mesures de soutien à l'exportation et de l'aide alimentaire sur la sécurité alimentaire*  
*Rapport final*

Rev. Interm.	revenus intermédiaires
SCGP	Supplier Credit Guarantee Program
T	tonnes
t	Tonnes
TCI	taxe conjoncturelle à l'importation
TDP	taxe dégressive de protection
TEC	tonnes équivalent céréales
TM	tonnes métriques
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UE (15)	Union européenne à 15 Membres
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UK	United Kingdom
USA	United States of America
USAID	United States Agency for International Development
USD	United States Dollars
USDA	United States Department of Agriculture
US\$c	United States Dollars Cents
VCT	Vivres Contre Travail
WPF	World Food Programme

## **INTRODUCTION**

---

Les principaux pays exportateurs de produits agricoles utilisent, depuis de nombreuses années, des instruments pour développer leurs exportations. Ces outils peuvent prendre des formes diverses :

- ▷ Subventions à l'exportation : versées à l'exportateur par les pouvoirs publics, elles couvrent la différence entre le prix d'achat du produit dans le pays producteur et le prix mondial si ce dernier est plus faible ;
- ▷ Crédits et garanties de crédits à l'exportation : un organisme financier accorde un prêt à l'acheteur étranger et règle directement l'exportateur, ce dernier étant ainsi dégagé du risque de non paiement par le client. Les pouvoirs publics interviennent en permettant un taux de crédit faible et/ou en garantissant le remboursement auprès de l'organisme financier ;
- ▷ Entreprises commerciales d'Etat : ces entreprises publiques possèdent un monopole à l'exportation d'un (ou plusieurs) produit(s) agricole(s), en général associé à un monopole d'achat dans le pays concerné. La situation de monopole confère à l'entreprise un pouvoir de marché plus important ;
- ▷ Monopole privé : en général, il s'agit d'une entreprise commerciale d'Etat qui a été privatisée, mais qui conserve sa situation de monopole, avec les mêmes avantages que l'entreprise d'Etat.

Lors des négociations de l'Accord Agricole de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), qui a été adopté en 1994, les pays parties prenantes ont décidé de mettre en place des disciplines sur les subventions à l'exportation, jugées comme ayant des effets distorsifs sur les marchés mondiaux des produits agricoles. Depuis la renégociation de l'Accord agricole de l'OMC, débutée le 1<sup>er</sup> janvier 2000, la question des subventions à l'exportation est un des points-clés des discussions. En septembre 2000, la Commission européenne a argumenté que d'autres mesures comme les crédits à l'exportation, les entreprises commerciales d'Etat ou l'aide alimentaire utilisée de façon abusive, s'apparentaient à des formes de soutiens à l'exportation qui échappaient aux disciplines de l'Accord agricole<sup>1</sup>.

L'Accord cadre de juillet 2004, adopté par les membres de l'OMC dans le cadre du Cycle du Développement<sup>2</sup>, a prévu l'extension du champ des mesures concernées par le volet « concurrence à l'exportation ». Ce point a été confirmé lors de la 6<sup>ème</sup> Conférence ministérielle, tenue à Hong Kong du 13 au 18 décembre 2005 : « *Nous convenons d'assurer l'élimination parallèle de toutes les formes de subventions à l'exportation et des disciplines concernant toutes les mesures à l'exportation d'effet équivalent, qui devra être achevée pour la fin de 2013* »<sup>3</sup>. Les

---

<sup>1</sup> Document OMC G/AG/NG/W/34.

<sup>2</sup> Les négociations du Cycle du Développement sont suspendues depuis juillet 2006.

<sup>3</sup> Programme de travail de Doha, Déclaration Ministérielle adoptée le 18 décembre 2005, document OMC WT/MIN(05)/DEC.

mesures concernées sont les crédits et garanties de crédit à l'exportation, les entreprises commerciales d'Etat, les monopoles à l'exportation. En effet, ces soutiens à l'exportation font l'objet de nombreuses critiques, car accusés de créer des conditions déloyales notamment sur les marchés agricoles des pays en développement, en ayant un effet dépressif sur les prix, et en aggravant la sécurité alimentaire des populations. D'autre part, il a été convenu d'éviter l'utilisation de l'aide alimentaire à des fins commerciales, tout en maintenant un niveau adéquat d'aide.

De fait, comme le souligne la FAO<sup>4</sup>, commerce agricole, pauvreté et sécurité alimentaire sont liés. Une des raisons de la persistance de l'insécurité alimentaire dans le monde est liée aux échanges commerciaux. La sécurité alimentaire, et donc son contraire l'insécurité alimentaire, sont des concepts multidimensionnels. Selon la définition de la FAO couramment admise, « *la sécurité alimentaire est assurée quand toute la population, à tout moment, bénéficie d'un accès physique et économique à une quantité suffisante de nourriture saine pour une vie active, en bonne santé (Sommet mondial de l'alimentation 1996, plan d'action, paragraphe 1). Quatre conditions sont donc requises : (i) disponibilité suffisante en produits alimentaires ; (ii) stabilité de l'offre, sans fluctuations ou pénuries d'une saison ou d'une année à l'autre ; (iii) la nourriture doit être accessible sur le marché et à un prix raisonnable ; (iv) la qualité et la sécurité des aliments doit être assurée* ». La sécurité alimentaire ne peut donc se réduire à un élément particulier, et pour l'apprécier il convient d'utiliser un faisceau d'indicateurs, couvrant les aspects de disponibilité, d'accessibilité, d'utilisation des aliments et de vulnérabilité des ménages ou du pays.

L'aide alimentaire peut être une réponse aux situations d'insécurité alimentaire. Cependant, si elle est indispensable dans les situations d'urgence, l'aide alimentaire en nature peut être vue comme un moyen utilisé par les pays donateurs pour diminuer leurs excédents agricoles, et qui présente des impacts négatifs sur les marchés agricoles des pays bénéficiaires.

En vue de confirmer ou d'infirmer ces appréciations sur les effets des mesures de soutien à l'exportation et de l'aide alimentaire, cette étude vise à répondre à la question suivante : quel est l'impact réel des mesures de soutien à l'exportation et de l'aide alimentaire des principaux exportateurs sur la sécurité alimentaire des populations dans les pays destinataires ?

Cette question, complexe, se décline à plusieurs niveaux ; marché international, mais aussi niveaux national et local, dans les pays d'origine comme dans les pays destinataires. Pour y répondre, il s'agit de croiser une analyse de l'impact des mesures étudiées sur les marchés mondiaux, et des études de cas réalisées dans des pays déterminés.

---

<sup>4</sup> *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*, FAO, 2005

Ce rapport est structuré en trois parties distinctes :

1. La première partie présente les aspects méthodologiques : revue de la littérature, questions posées et méthodes pour y répondre, détermination du champ de l'étude (produits, mesures, pays exportateurs, et choix des pays pour les études de cas).
2. La seconde partie est une analyse de l'impact des mesures de soutien à l'exportation sur les marchés mondiaux. Elle s'articule autour des produits étudiés.
3. La troisième partie présente l'analyse des interactions entre les importations, l'aide alimentaire, la production et la consommation pour chacun des produits dans les pays étudiés.

# **Partie 1 : Analyse des impacts de l'aide alimentaire et des soutiens aux exportations sur la sécurité alimentaire : Méthodologie et revue de la littérature**

Cette partie présente, en premier lieu, la méthodologie suivie dans cette étude (section 1). La problématique est traduite en une série de questions, chacune se rapportant à un niveau d'analyse différent –international, national, local. Les variables clés et les indicateurs sont identifiés. Les sections suivantes présentent la façon dont nous nous proposons de répondre à la série de questions identifiées et de renseigner les variables et les indicateurs. Nous sélectionnerons les pays exportateurs et les mesures de soutien (section 2) ainsi que les pays destinataires (section 3) qui feront l'objet d'étude de cas. Une fois les couples « pays destinataire/ produits importés ou acheminés par l'aide alimentaire » qui semblent les plus pertinents pour cette étude définis, la suite de l'analyse ne s'intéressera qu'aux couples ainsi sélectionnés. La section 4 s'attache à présenter les limites du champ de l'étude, de l'approche choisie ainsi que les difficultés rencontrées, en particulier liées au problème de disponibilité des données.

Une revue de la littérature sur les impacts théoriques et observés de l'aide alimentaire (section 5) et des soutiens aux exportations (section 6) sur les pays destinataires, est ensuite proposée afin de mettre en évidence les éléments de consensus et les controverses sur les mécanismes à l'œuvre et leurs conséquences sur les pays destinataires. Nous terminons cette partie 1 par une conclusion qui, au vu des limites présentées et de ce que dit la littérature, permettra de préciser ce qu'il faut attendre de l'étude.

## **I. METHODOLOGIE**

---

### **1. L'étude de l'impact des mesures de soutien à l'exportation sur les marchés**

La question posée - l'impact des mesures de soutien à l'exportation et de l'aide alimentaire des principaux exportateurs sur la sécurité alimentaire des populations dans les pays destinataires- est complexe (le détail des mesures de soutien des pays exportateurs et de l'aide alimentaire est présenté en annexes 2 et 3). Elle se décline à plusieurs niveaux ; marché international, mais aussi niveaux national et local, dans les pays d'origine comme dans les pays destinataires, et suppose de traiter deux aspects différents :

- ▷ l'impact des mesures de soutien à l'exportation sur les volumes et les prix des produits alimentaires dans les pays destinataires d'une part ;
- ▷ l'impact de ces volumes et prix des produits alimentaires sur la situation alimentaire des populations d'autre part.

Un tel impact, pour être significatif, doit se traduire soit par l'apparition de nouveaux produits, jusqu'ici absents des habitudes alimentaires, sur les marchés locaux, soit par un changement dans le système des prix, permettant par exemple à la production locale de se substituer aux produits importés, soit par une variation des disponibilités. Nous pouvons alors formuler notre problématique de la manière suivante :



**Problématique:** y a-t-il un impact des soutiens aux exportations et de l'aide alimentaire sur les prix des marchés locaux et/ ou sur les quantités disponibles dans les pays destinataires ?

Cette approche par les prix et les quantités devrait permettre de considérer les dimensions essentielles de la sécurité alimentaire : la disponibilité physique en vivres sur les marchés (aspect quantité) et l'accessibilité à celle-ci par les consommateurs (aspect prix et revenus), leurs revenus permettant l'accès aux denrées de base, c'est-à-dire leur achat. Généralement ces deux aspects sont liés, le prix étant un indicateur de rareté en économie. En effet, si la disponibilité en volume de certains produits, sur un marché donné, est insuffisante par rapport aux quantités nécessaires à la satisfaction de la demande des consommateurs, le prix augmente. Il flambe si les volumes disponibles sont très faibles au regard de la demande. Toutefois dans certaines circonstances, la destruction des récoltes par des ravageurs par exemple, la désorganisation totale des marchés du fait de troubles sociaux (guerre civile), il se peut que l'absence de quantités commercialisables se traduise par l'absence de prix. D'où l'intérêt de considérer non seulement les prix mais aussi les volumes.

Au-delà du niveau moyen des prix, les fluctuations tout au long de l'année jouent également un rôle important. En effet, on peut mourir de faim avec un accès correct à l'alimentation 11 mois par an si le douzième mois est caractérisé par l'absence de possibilité de consommation, que cela soit du fait de l'absence de volume disponible sur les marchés ou de prix trop élevés pour permettre les achats pour certains groupes de consommateurs. Par ailleurs, il est bien connu que le comportement des agents économiques change face au risque. Or, la présence de fortes fluctuations des prix des produits alimentaires est à la fois génératrice de risque pour les producteurs et pour les consommateurs. Pour les producteurs, elle signifie une forte incertitude sur les prix de vente des denrées produites et ainsi sur la rentabilité du travail et des investissements engagés sur l'exploitation, à court comme à moyen et long terme. Elle se traduit généralement par des niveaux de production et d'investissement plus faibles – par rapport à la situation optimale, sans risque – et des prix plus élevés, qui comprennent une prime de risque. Pour les consommateurs pauvres, dont généralement plus de 50% du budget est consacré à l'alimentation, elle signifie de fortes variations d'un revenu réel déjà exsangue, mettant régulièrement en danger la sécurité alimentaire des familles.

Afin de traiter cette question, il est nécessaire de distinguer les différents niveaux d'analyse concernés : pays exportateur, marché international, pays destinataire, marchés locaux dans le pays destinataire. On se propose d'envisager en premier lieu les mécanismes à l'oeuvre au niveau des marchés mondiaux (question 1).

**Question 1 :** l'aide alimentaire et les soutiens à l'export se traduisent-ils par des modifications des prix sur le marché international ? De quelle ampleur et pour quels produits ?

Il faut considérer séparément les impacts de l'aide alimentaire et des soutiens aux exportations. On s'accorde généralement sur le fait que l'aide alimentaire a un impact plutôt faible sur les prix mondiaux, étant donné la faiblesse des volumes par rapport au commerce mondial. Une diminution des flux d'aide alimentaire devrait se traduire par une croissance de l'offre sur les marchés mondiaux, l'impact sur les prix dépend alors de l'existence d'une demande excé-

dentaire pour équilibrer cette offre. Lorsque l'aide alimentaire fournit des biens à des nations ne pouvant y accéder pour des raisons financières (demande non solvable), l'excès d'offre lié au retrait de l'aide alimentaire ne sera pas compensé par un excès de demande et les prix devraient diminuer. Il est en effet indéniable que certains exportateurs utilisent les canaux de l'aide alimentaire pour se débarrasser de leurs excédents sans peser sur les prix mondiaux.

Au contraire, on attend généralement une hausse des prix internationaux suite au retrait des soutiens à l'exportation, du fait d'une diminution de l'offre mondiale. En effet, comme cela sera étudié plus loin, on s'accorde généralement sur une diminution de la production dans le pays exportateur concerné suite au retrait des soutiens aux exportations. Si celle-ci n'est pas compensée par la hausse de la production chez d'autres exportateurs, une croissance des prix mondiaux est attendue.

De toute façon ces deux types de mesures – aide alimentaire et soutiens aux exportations – répondent à des situations et à des logiques différentes. C'est l'impact direct sur les populations locales de l'aide alimentaire, plus que ses conséquences sur les prix internationaux, qui sera ici l'objet d'analyse. Généralement l'aide alimentaire répond soit à des situations d'urgence, liées à des catastrophes d'origine naturelle, sociale et/ou économique, soit à la difficulté chronique de certains pays à assurer la disponibilité et l'accès à l'alimentation pour leur population. C'est la faiblesse des devises détenues qui ne permet pas le recours au marché international lorsque la production intérieure est trop faible pour assurer la sécurité alimentaire de l'ensemble de la population.

La seconde partie de ce rapport cherchera à évaluer l'impact des subventions à l'exportation et de l'aide alimentaire sur les niveaux des prix internationaux et leur variabilité (question 1), à partir d'une analyse des marchés mondiaux pour chacun des produits sélectionnés. On étudiera successivement la structure de marché - les intervenants coté offre et demande, le degré de concurrence-, l'importance des soutiens aux exportations pour ce produit – modalités et ampleur de la distorsion, principaux exportateurs et destinataires -, l'aide alimentaire pour ce produit - principaux donateurs et bénéficiaires parmi les pays en développement étudiés, volume de l'aide par rapport aux volumes sur les marchés mondiaux, et par rapport aux importations des pays étudiés, évolution de l'aide. A partir de ces différents éléments, on cherchera à évaluer les impacts possibles sur les prix mondiaux des mesures de soutien aux exportations et de l'aide alimentaire.

Pour ce faire, les éléments suivants sont analysés dans la seconde partie, en ce qui concerne les mesures de soutien à l'exportation :

1. Etude du marché mondial : principaux producteurs, importateurs, exportateurs
2. Recensement des mesures de soutien utilisées : mécanismes, quantités exportées, dépenses, pays destinataires
3. Evolution du prix
4. Conclusion : quel serait l'impact du retrait des mesures de soutien à l'exportation sur les marchés mondiaux

Pour l'aide alimentaire, les éléments suivants ont été étudiés :

1. Etude des flux d'aide alimentaire : en volume absolu et relatif (par rapport à la consommation locale) par produit, par pays de destination, évolution
2. Politique d'aide alimentaire du pays concerné : base légale, type d'aide alimentaire, pays de destination
3. Part de l'aide alimentaire du pays donateur dans le total de ses exportations et de sa production.

Il faut ensuite passer au niveau national dans les pays destinataires, c'est ce qui est réalisé à la question 2

**Question 2** : Est-ce que ce prix international plus faible et/ou plus instable, se traduit par un prix frontière plus faible et/ou plus instable dans le pays importateur (CAF) ? Les volumes de produits alimentaires importés sont-ils affectés ?

Cette question sera traitée dans la partie III, au niveau national, pour chacun des couples pays/produits retenus.

En ce qui concerne l'aide alimentaire, l'aide programme arrive directement au niveau du budget de l'Etat afin de permettre un recours aux importations pour les pays dont les recettes d'exportation n'en permettent pas le financement. Elle a donc un impact macro-économique direct sur les finances des Etats concernés. Elle est ensuite revendue, comme s'il s'agissait d'importations sur les marchés locaux.

En ce qui concerne les mesures de soutien aux exportations, celles-ci ne se traduisent pas toujours par des prix frontières plus faibles, même lorsque le prix international est affecté à la baisse, ceci à cause des coûts de transports, des mesures de protections tarifaires des pays destinataires et des taux de change. En effet, il est possible que, du fait des coûts de transport nécessaires pour acheminer le produit jusqu'au pays destinataire, par exemple, il y ait une compensation de la faiblesse des prix internationaux par les coûts d'acheminement, une protection « naturelle », en quelque sorte. Des taux de change surévalués ou des mesures de protection aux frontières - tarifaires ou non -auront le même effet. Si tel est le cas, la réponse à la question 2 sera négative et l'impact des mesures de soutien aux exportations sera recherché au niveau macro-économique, au niveau des coûts des importations dans les finances publiques.

Ainsi, les éléments à analyser pour répondre à la question 2 sont les suivants :

- ▷ Niveau des droits de douane et mesures non tarifaires
- ▷ Taux de change
- ▷ Coûts de transport
- ▷ Structure du marché des importateurs : concurrence, oligopole ou monopole

On peut ensuite passer du niveau national au niveau local, dans le pays destinataire (question 3). Celle-ci sera abordée dans la troisième partie de cette étude.

**Question 3** : est-ce que cela se traduit par un prix plus faible sur les différents marchés – urbains et ruraux, plus ou moins isolés- du pays destinataire ? Y a-t-il un impact sur l'instabilité des prix ? Y-a-t-il un impact sur les volumes offerts sur ces marchés ?

Il est en effet nécessaire de prendre en compte la « protection » liée à l'isolement, du fait des conditions naturelles et/ou socio-économiques, de certains marchés. En effet, dans certains pays, les coûts de transaction sont si importants, en raison de l'état des infrastructures physiques ou de facteurs institutionnels, que le prix double entre la frontière et le marché destinataire. Il est ainsi envisageable que l'impact des soutiens à l'exportation soit dérisoire au regard des coûts de transaction internes. Si tel était le cas, il est probable qu'il n'y ait pas de conséquences significatives des mesures étudiées au sein des populations destinataires. Au contraire, si la réponse à cette dernière question est positive, il sera nécessaire de mener une analyse détaillée au niveau local dans les pays destinataires, analyse dont les principaux éléments sont décrits ci-dessous.

En ce qui concerne l'aide alimentaire, lorsqu'elle est ciblée sur une région donnée, affectée par une catastrophe naturelle par exemple, il est nécessaire d'étudier dans quelle mesure celle-ci arrive « au bon moment, au bon endroit ». Cela permet d'éviter une flambée des prix ou d'assurer un niveau minimal de disponibilité de biens alimentaires pour des populations qui en auraient été privées sinon. Au contraire, elle peut se traduire par une déstabilisation des marchés.

Les éléments à prendre en compte dans la partie III pour répondre à la question 3 sont les suivants :

- ▷ Coûts de transport
- ▷ Mode de commercialisation : densité du réseau des commerçants, marges commerciales
- ▷ Intervention de l'Etat telle que des subventions à la consommation

Une fois établi l'impact sur les prix et/ou les quantités disponibles, deux aspects – consommation et production- doivent être analysés, tout en gardant à l'esprit que les producteurs des zones rurales sont également des consommateurs.

- ▷ Si les prix des produits importés sur les marchés locaux des pays destinataires sont inférieurs à ce qu'ils seraient en l'absence des mesures qui font l'objet de cette étude, les consommateurs en bénéficieront, dans des proportions qu'il est nécessaire d'étudier ;
- ▷ Mais il est possible que ces produits constituent une concurrence déloyale pour les producteurs locaux, ou au contraire, que la fourniture d'un produit brut bon marché, offre sur place des opportunités pour la transformation, qui n'existeraient pas sinon.
- ▷ Si les prix sont plus instables, cela aura des conséquences négatives sur les producteurs comme sur les consommateurs

## **2. Etude de l'insécurité alimentaire**

La sécurité alimentaire est un concept multi-dimensionnel. La FAO propose une définition claire et largement acceptée : « La sécurité alimentaire est assurée quand toute la population, à tout moment, bénéficie d'un accès physique et économique à une quantité suffisante de nourriture saine pour une vie active, en bonne santé (Sommet mondial de l'alimentation 1996, plan d'action, paragraphe 1). Quatre conditions sont donc requises : (i) disponibilité suffisante en produits alimentaires ; (ii) stabilité de l'offre, sans fluctuations ou pénuries d'une saison ou d'une année à l'autre ; (iii) la nourriture doit être accessible sur le marché et à un prix raisonnable ; (iv) la qualité et la sécurité des aliments doit être assurée. »

Il est cependant difficile de transformer cette définition en un simple indicateur, qui permettrait d'évaluer sans ambiguïté le niveau de sécurité alimentaire des populations. Les indicateurs proposés, issus des guides réalisés par les organisations internationales, ne sont que des approximations, ne s'intéressant généralement qu'à l'un des quatre critères décrits plus hauts. De plus, ces indicateurs ne sont généralement pas disponibles sur une période suffisamment longue pour permettre l'étude des tendances. Ceci limite les possibilités de fournir une étude détaillée de la situation des pays concernés par cette étude et de son évolution récente, liée à la diminution des soutiens aux exportations par les pays développés exportateurs. Il est toutefois possible d'utiliser une gamme d'indicateurs, afin de se faire une idée générale de la situation (tableau I.1).

**Tableau I-1 : Indicateurs de sécurité alimentaire**

Disponibilité	Accessibilité	Utilisation	Vulnérabilité
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sous-alimentation : pourcentage de la population n'ayant pas assez de calories quotidiennement pour entretenir les fonctions vitales, avoir une activité physique normale et être en bonne santé (FAO)</li> <li>• Degré d'autosuffisance en céréales (production/besoins)</li> <li>• Energie disponible par habitant (en kcal/personne/jour)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extrême pauvreté : proportion de la population disposant de moins d'un dollar par jour en parité du pouvoir d'achat (1993 PPA) (Banque mondiale) – OMD</li> <li>• Pauvreté : proportion de la population disposant de moins de deux dollars par jour en parité du pouvoir d'achat (1993 PPA) (Banque mondiale) - OMD</li> <li>• Revenu par tête (PPA, Banque mondiale)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Malnutrition mesurée par l'insuffisance pondérale : pourcentage des enfants de 0 à 5 ans dont le poids pour l'âge est inférieur de deux écarts-types à la médiane de la population de référence (OMS) – OMD</li> <li>• Diversification du régime alimentaire : part des céréales et des produits non céréaliers dans l'apport calorique et protéique.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Part du revenu des ménages consacré à l'alimentation</li> <li>• Taux de dépendance aux importations (importations augmentée de l'aide alimentaire sur production)</li> </ul>

A partir des quatre catégories d'indicateurs ainsi définis - disponibilité, accessibilité, utilisation et vulnérabilité, l'étendue du problème est évaluée ainsi que les groupes de population vulnérable. On s'attachera à répondre aux questions suivantes dans chacun des pays retenus :

- ▷ Quelle est leur localisation géographique : s'agit-il d'un problème touchant une région spécifique ou d'une population répartie sur l'ensemble du territoire ?
- ▷ Quelles sont leurs caractéristiques socio-économiques : urbains ou ruraux, producteurs agricoles, paysans sans terre, ménage où une femme est le chef de famille ...
- ▷ L'insécurité alimentaire est-elle permanente ou transitoire : liée à des années particulières, les touchant certains mois de l'année ?

On cherchera ensuite à préciser les sources de revenus des ménages touchés par l'insécurité alimentaire.

Lorsque l'insécurité alimentaire est chronique, s'agit-il :

- ▷ de travailleurs indépendants ne possédant pas suffisamment de facteurs de production pour accéder à un revenu garantissant au ménage un accès suffisant à l'alimentation (paysans possédant trop peu de terres par exemple) ;

- ▷ de salariés aux revenus trop faibles, du fait de la difficulté à trouver un emploi régulier et des périodes d'inactivité qui en découlent, ou de salaires trop faibles de façon permanente, du fait de la faiblesse de la productivité du travail ?

Lorsque l'insécurité alimentaire est transitoire (donc liée à des flambées de prix des aliments de base sur les marchés), on recherchera la cause des brusques augmentations de prix :

- ▷ S'agit-il de fluctuations importantes des disponibilités, liées à des problèmes climatiques ou d'attaque de ravageurs ?
- ▷ Ou s'agit-il de fluctuations saisonnières des disponibilités et des prix, liées à la période de soudure, à l'absence de moyen de communications à certaines périodes de l'année (routes impraticables lors de la saison des pluies par exemple) ?

Enfin, à partir des informations suivantes, qualitatives et quantitatives, les modes de consommation de ces ménages sont étudiés :

- ▷ part des dépenses alimentaires dans le budget total des ménages touchés par l'insécurité alimentaire,
- ▷ la part des denrées de base (céréales et tubercules) dans les dépenses alimentaires,
- ▷ niveau de calories consommées par ces ménages,
- ▷ produits et volumes consommés,
- ▷ la part de l'autoconsommation,
- ▷ stabilité de la consommation au cours de l'année et d'une année à l'autre,
- ▷ part des denrées de base dans les calories disponibles et qualité nutritionnelle globale des ménages en insécurité alimentaires (déficit en protéines, en micronutriments),
- ▷ variations de consommation probables suite à une croissance des prix des aliments de base et suite aux variations dans les revenus (élasticités prix et revenus).

## **2.1 Etude de l'impact sur les consommateurs**

Il est nécessaire d'évaluer l'impact des soutiens à l'exportation et l'aide alimentaire sur la sécurité alimentaire des consommateurs dans les pays destinataires. Comme, cela a été souligné plus haut, les changements dans la variabilité des prix sont aussi importants que leurs niveaux moyens. Au niveau de l'aide alimentaire, il est important que celle-ci ne déstabilise pas les marchés, soit directement du pays destinataire de l'aide, soit des pays voisins, en cas d'achats régionaux.

Outre l'ampleur des variations de prix, la part de budget consacrée par les consommateurs à l'achat de ces produits (une augmentation des prix d'un produit important pour la consommation peut être analysée comme une perte de revenus pour les consommateurs concernés), leurs contributions à l'équilibre nutritionnel des populations concernées et l'existence de substituts bien acceptés jouent un rôle majeur dans les conséquences sur la sécurité alimentaire. Il sera également nécessaire d'étudier quelle partie de la population consomme ces produits : l'impact ne sera en effet pas le même s'il s'agit de consommateurs riches ou pauvres, urbains ou ruraux.

Enfin, il faut envisager le cas où le produit importé est brut et fera l'objet d'une transformation sur place. Les destinataires du produit sont alors d'abord les industries qui l'utilisent et il faut

dra envisager, non seulement l'impact sur la consommation finale mais aussi sur la création de valeur ajoutée locale. En effet, la question de la sécurité alimentaire est à la fois une question de disponibilité en vivres et d'accès à ces vivres, c'est-à-dire de capacité à payer le prix nécessaire à leur obtention. De nombreux travaux soulignent l'importance de ce second aspect. On cherche alors, dans l'insuffisance des revenus distribués, les causes fondamentales de l'insécurité alimentaire. La valeur ajoutée représente, en comptabilité nationale, l'ensemble des revenus distribués : tout élément susceptible d'accroître la valeur ajoutée dans les pays destinataires est ainsi susceptible, à condition qu'elle soit distribuée en partie aux couches de la population les plus pauvres, de réduire l'insécurité alimentaire. La croissance des revenus a pour les consommateurs le même effet qu'une diminution de l'ensemble des prix des biens.

Finalement, on cherchera à répondre aux questions suivantes :

- a) Est-ce un produit brut qui devra être transformé, un produit transformé, un produit brut consommé brut ?
- b) Quelle partie de la population consomme le produit (urbain/ruraux, riches/pauvres etc...) ?
- c) Quelle est l'importance de la consommation de ce produit en terme nutritionnel (part dans les calories, protéines, etc...)
- d) Quelle est son importance dans le budget alimentaire des ménages, a-t-il des substituts, quelles sont les élasticités prix et revenu de la demande ?
- e) En cas de produit brut transformé localement : possibilité pour les transformateurs de s'approvisionner sur les marchés locaux, régionaux. En fonction de la croissance des prix suite au retrait du soutien et des élasticités de la demande, y a t il risque d'abandon de la production ? Si oui, quel est le volume d'emploi concerné, quelle part dans le PNB ?<sup>5</sup>

## **2.2 Etude des impacts sur les producteurs**

Du côté des producteurs, deux questions principales se posent. Les produits importés ou l'aide alimentaire constituent-ils une concurrence déloyale pour la production locale ? Les produits concernés sont-ils transformés localement ? Dans l'affirmative, il faudrait à la fois envisager l'impact sur les prix locaux, les transformateurs et les consommateurs d'une substitution par une production domestique des importations actuelles et les impacts macro-économiques en termes de valeur ajoutée, d'emploi, de balance commerciale<sup>6</sup>.

On cherchera à répondre aux questions suivantes :

---

<sup>5</sup> Cet aspect est important du fait du rôle de la distribution de revenu dans la lutte contre l'insécurité alimentaire (accès).

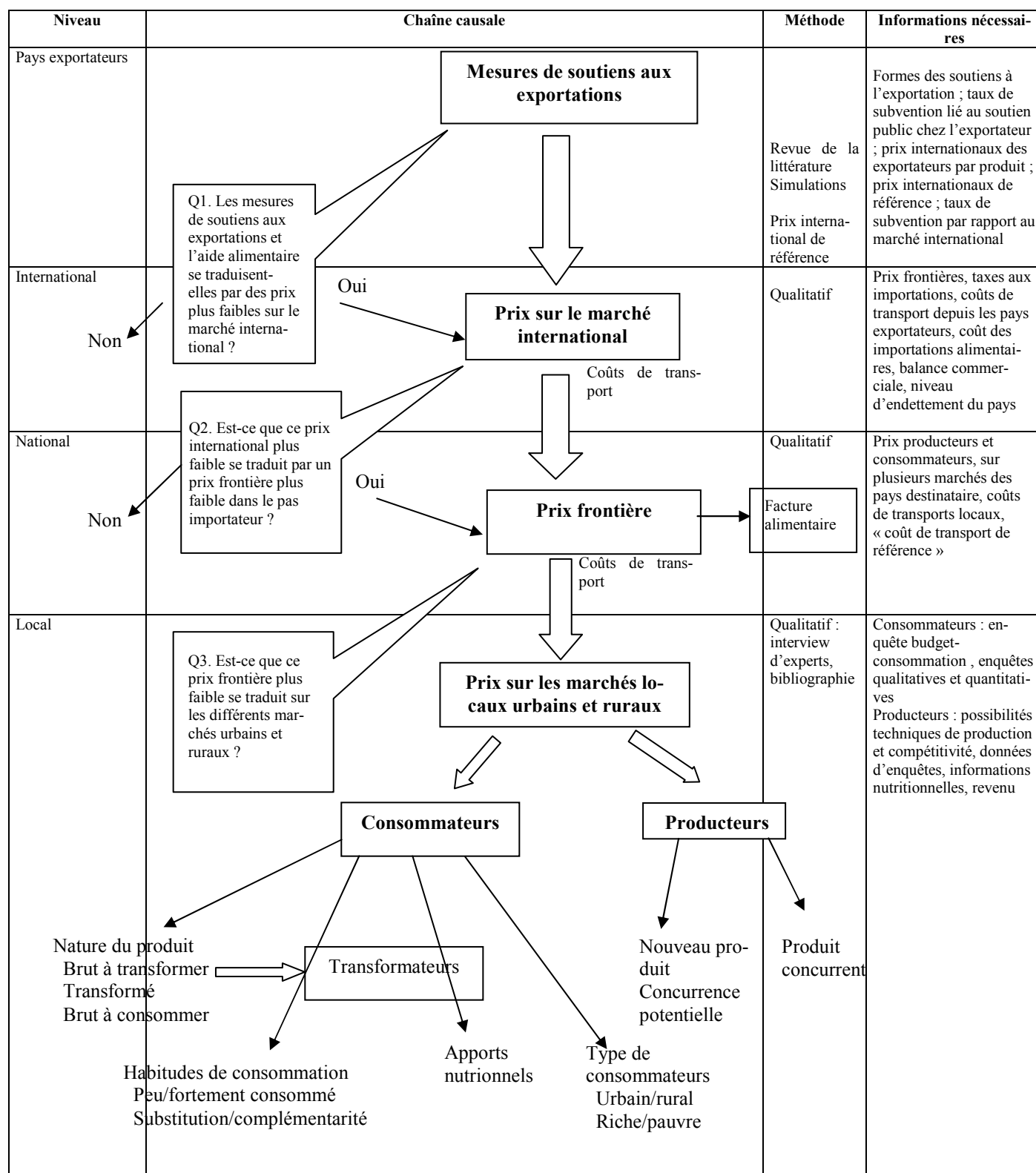
<sup>6</sup> La balance commerciale joue un rôle important dans la capacité des pays à avoir recours aux importations pour assurer la sécurité alimentaire de leurs populations.

- a) Les produits concernés sont-ils en concurrence avec des productions locales existantes (produits identiques ou substitués) ? Si non, serait-il techniquement possible de les produire localement (ou au niveau de la région) ?
- b) A quel prix ? Les producteurs locaux seraient-ils compétitifs par rapport au marché international sans soutiens (mais avec les coûts de transport) ?
- c) Si on peut les produire localement : impact probable sur l'emploi, la valeur ajoutée, l'utilisation des facteurs de la production agricole (terre, main-d'oeuvre, eau, capital) ou agro-industrielle.
- d) Y a-t-il des contraintes qui impliqueraient des délais dans les réponses, des substitutions avec d'autres productions (contrainte en terre), des problèmes environnementaux (disponibilité en eau, érosion...), l'absence d'infrastructures (chaîne de froid pour les produits laitiers par exemple, etc.) ?
- e) S'il s'agit d'un produit importé brut et transformé sur place, y aurait-il des problèmes de saisonnalité des approvisionnements en cas de recours au marché local ?

Le schéma suivant permet de résumer la démarche proposée. Nous présentons dans la section suivante la façon dont nous entendons répondre aux questions posées dans le schéma méthodologique. Il s'agit de sélectionner les produits étudiés ainsi que les pays destinataires.



**Graphique 1-1 : Schéma méthodologique**



## **II. SELECTION DES PAYS EXPORTATEURS ET DES MESURES DE SOUTIEN AUX EXPORTATIONS ETUDIEES**

---

L'étude va se concentrer sur quelques ensembles « pays exportateur-produits-mesures de soutien à l'exportation » et les analyser en détail. Les pays exportateurs choisis sont des pays qui utilisent des mesures de soutien à l'exportation, et qui ont un rôle important dans le commerce agricole international d'un ou plusieurs produits. Les produits retenus ont été choisis car ils sont l'objet de soutien à l'exportation, sont utilisés sous forme d'aide alimentaire et ont un caractère stratégique en matière de sécurité alimentaire, à la fois du fait de leur rôle dans l'alimentation des ménages vulnérables du point de vue de la sécurité alimentaire et/ou parce qu'ils sont susceptibles d'entrer en concurrence avec des productions locales et ainsi d'avoir un impact négatif sur la création de valeur ajoutée, et donc sur les revenus, dans les pays touchés par l'insécurité alimentaire.

### **1. Union européenne : Subventions à l'exportation sur céréales, lait, le sucre, la viande bovine et la viande de volaille**

Les subventions à l'exportation sont versées à l'exportateur par l'Etat, pour couvrir la différence entre le prix d'achat du produit dans le pays producteur et le prix mondial en général plus faible.

L'Union européenne est le seul acteur majeur du commerce international membre de l'OMC qui utilise surtout des subventions directes à l'exportation. Les dernières négociations à l'OMC (Hong-Kong 2005) ont abouti à la décision de leur suppression progressive d'ici 2013, à condition toutefois que les autres Membres de l'OMC s'engagent à mettre en place d'ici là des disciplines pour les mesures de soutien à effet équivalent, à savoir les crédits et garanties de crédits à l'exportation, ainsi que des programmes d'assurance ayant des périodes de remboursement de 180 jours et moins<sup>7</sup>, pour les entreprises commerciales d'Etat (ECE) exportatrices, ainsi que pour les monopoles privés d'exportation<sup>8</sup> et enfin pour l'aide alimentaire<sup>9</sup>.

L'exigence de parallélisme dans la suppression de toutes les formes de subventions à l'exportation a ainsi été explicitée dans la Déclaration de Hong-Kong.

### **2. Etats-Unis : crédits à l'exportation sur blé, soja, viande de volaille**

On parle de crédits et garanties de crédits à l'exportation dans le cas où un organisme financier accorde un prêt à l'acheteur étranger et règle directement l'exportateur, ce dernier étant ainsi

---

<sup>7</sup> Il a été convenu à Hong-Kong que d'une part ces programmes doivent s'autofinancer et que d'autre part qu'ils doivent être mis en œuvre sur une durée suffisamment courte pour se rapprocher des conditions de prêts du marché.

<sup>8</sup> Les Membres se sont engagés à éliminer les pratiques qui ont des effets de distorsion sur les échanges

<sup>9</sup> Les Membres ont tenté de trouver une solution pour que l'aide alimentaire soit accordée uniquement suite à des considérations d'ordre humanitaire.

dégagé du risque de non paiement par le client. L'Etat intervient en permettant un taux de crédit faible et/ou en garantissant le remboursement auprès de l'organisme financier.

Les Etats-Unis sont les principaux utilisateurs de crédit à l'exportation et ceux où ces crédits contiennent le plus de subvention. Deux programmes à l'exportation sont mis en oeuvre aux Etats-Unis<sup>10</sup>, ainsi que le Fonds de soutien économique.

Les programmes de garantie des crédits à l'exportation (« Export Credit Guarantee Program »), gérés par la Commodity Credit Corporation (CCC), visent à fournir des prêts aux acheteurs étrangers de produits agricoles américains à des conditions préférentielles. La CCC garantit les versements dus par la banque étrangère à la banque américaine en remboursant les créances en cas de défaut du débiteur. Ces prêts constituent ainsi des aides significatives à la conquête de nouveaux marchés, en particulier dans des pays qui disposent de peu de moyens financiers, les conditions accordées étant très avantageuses par rapport à ceux qu'une banque commerciale pourrait pratiquer. On distingue deux programmes:

- ▷ Export Credit Guarantee Program GSM-102, qui accorde des crédits à l'exportation à moyen terme (crédits conclu pour une période comprise entre 90 jours et 3 ans maximum).
- ▷ Intermediate Export Credit Program GSM-103, qui concerne les crédits conclus pour une période de 3 à 10 ans.

Le programme de garantie des crédits fournisseurs (« Supplier Credit Guarantee Program » SCGP), au travers duquel la CCC fournit un financement à court terme aux exportateurs en attendant qu'ils reçoivent le paiement correspondant aux exportations. Une partie des paiements dus par les importateurs (jusqu'à 180 jours) est ainsi garantie : l'Etat rembourse l'exportateur si l'importateur ne paie pas dans les délais prévus.

Le Fond de soutien économique est un financement permettant d'acheter des denrées alimentaires aux Etats-Unis. Le principal bénéficiaire de ce fonds est l'Egypte pour l'importation de blé américain.

### **3. Thaïlande : Programmes de garanties de crédit à l'exportation sur le riz**

L'EXIM Bank (Export-Import Bank) de Thaïlande est un établissement financier public. Son objectif est de promouvoir les exportations, et elle fournit différentes formes d'assurance et de garanties à l'exportation. En particulier l'assurance-crédit à l'exportation couvre les risques commerciaux ou politiques pour l'exportation de produits sur les marchés mondiaux. D'autre part, les produits exportés donnent droit à un crédit d'impôt.

---

<sup>10</sup> Le programme de subventions que constitue le Programme d'expansion des exportations (Export Enhancement Program, EEP) n'a été que peu utilisé depuis 1996 et n'est donc pas pris en compte dans l'étude.

#### **4. Canada : entreprises commerciales d'Etat sur le blé et les produits laitiers**

Les entreprises commerciales d'Etat (ECE) sont des entreprises publiques qui possèdent un monopole à l'exportation d'un (ou plusieurs) produit(s) agricole(s), en général associé à un monopole d'achat dans le pays concerné. La situation de monopole confère à l'entreprise un pouvoir de marché plus important.

La Commission canadienne de blé (CCB) est une entreprise commerciale d'Etat qui regroupe plus de 100 000 producteurs de l'Ouest canadien (principale région de production) et exporte le blé et l'orge cultivés dans cette région (c'est le plus important organisme mondial d'exportation de blé et d'orge). La CCB a l'exclusivité de la vente du blé et de l'orge cultivés dans cette région sur les marchés d'exportation et assure ce faisant la quasi-totalité des exportations de blé et d'orge du Canada. Au titre des programmes de garantie des crédits à l'exportation, le gouvernement garantit à la CCB le remboursement du principal et des intérêts de tous les prêts non remboursés. Les garanties du gouvernement fédéral permettent à la CCB d'emprunter pour financer ses opérations à des conditions plus favorables que celles du marché. Ce soutien des pouvoirs publics est parfois critiqué comme conférant à la CCB un avantage concurrentiel injuste sur les marchés mondiaux du blé.

De même, la Commission Canadienne du lait (CCL) bénéficie d'un monopole d'exportation. Les États-Unis et la Nouvelle Zélande ont estimé que certaines pratiques constituaient des subventions aux exportations, car elles permettaient aux industries de transformation d'acheter du lait pour les exportations à un taux établi par les pouvoirs publics nettement inférieur aux niveaux nationaux et qui dépassait les niveaux d'engagement, une plainte a alors été déposée auprès de l'OMC en 1997. Le Canada a alors modifié son système de fixation des prix à l'exportation, en particulier en supprimant la participation des pouvoirs publics, mais ce système révisé a de nouveau été mis en cause par les États-Unis et la Nouvelle-Zélande qui ont eu gain de cause auprès de l'ORD.

#### **5. Australie : entreprises commerciales d'Etat sur le blé et sucre**

Le blé, pour lequel l'Australie est l'un des cinq premiers exportateurs au monde, bénéficie d'un monopole d'exportation. Le système des exportations a changé avec la législation de juillet 1999 : l'Office australien du blé (Australian Wheat Board) qui constituait le vendeur unique pour les exportations de blé a cessé ses opérations en 1999. La gestion du monopole d'exportation a été transférée à la société AWB (International) Limited (accords de guichet unique), qui est la propriété des producteurs. Elle opère sans soutiens publics et sous le contrôle de l'Administration des exportations de blé (Wheat Export Authority) qui a été créée à cet effet.

La Société du sucre du Queensland (Queensland Sugar Corporation) est une entreprise commerciale d'Etat privatisée en 2001 chargée en particulier de surveiller la commercialisation des exportations de sucre brut et de négocier des arrangements pour l'expédition du sucre. L'Australie fait partie des cinq premiers grands exportateurs de sucre et la Société dispose des droits exclusifs de commercialisation pour le sucre produit dans cette région (95% de la production totale de l'Australie).

## **6. Nouvelle-Zélande : monopole d'exportation privé pour produits laitiers**

Les monopoles privés sont en général des entreprises commerciales d'Etat qui ont été privatisées, mais qui conservent leur situation de monopole, avec les mêmes avantages que l'entreprise d'Etat.

En Nouvelle-Zélande, les produits laitiers bénéficient d'un monopole privé. Une nouvelle structure, Fonterra, a été créée par la fusion de l'Office néo-zélandais des produits laitiers (New Zealand Dairy Board) et des deux grandes coopératives que sont la Zealand Dairy Group et Kiwi. L'Office néo-zélandais des produits laitiers n'est plus une entreprise commerciale d'Etat en raison de l'entrée en vigueur en 2001 de la Loi sur la restructuration du secteur des produits laitiers, mais un monopole privé. Fonterra représente aujourd'hui la plus grande entreprise multinationale exportatrice de produits laitiers au monde avec 13 000 producteurs exportant dans environ 150 pays. Elle assure environ un tiers des volumes de lait et de produits laitiers échangés dans le monde.

### **III. SELECTION DES COUPLES PAYS DESTINATAIRES/PRODUITS ETUDIÉS**

---

Afin de pouvoir réaliser une étude détaillée, il a été décidé de réaliser des études de cas avec des missions sur le terrain. Les termes de référence donnés à chaque consultant reprennent les questions méthodologiques et donnent des indications sur les données à utiliser et leur source. Les termes de référence sont présentés en annexe. Celles-ci sont également présentées dans la section suivante sur les limites de l'étude.

Seulement huit pays destinataires ont été sélectionnés pour les études de cas. Les critères suivants ont été utilisés:

- ▷ Etre structurellement en insécurité alimentaire et éligibles à la Convention relative à l'aide alimentaire ;
- ▷ Niveaux économiques différents : PMA (pays les moins avancés), pays à faible revenu, pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ;
- ▷ Situation géographique : pays enclavé ou non, répartition sur les différents continents ;
- ▷ Pays recevant plus ou moins d'aide alimentaire, de sources différentes ;
- ▷ Pays importateurs de produits agricoles en provenance des pays exportateurs retenus ci-dessus ;
- ▷ Disponibilité des données.

Les pays retenus - il s'agit du Bangladesh, de l'Egypte, de l'Ethiopie, du Guatemala, de l'Indonésie, du Malawi, du Mali, Tadjikistan- représentent plusieurs continents –Asie, Afrique, Amérique Latine, et des conditions agro-écologiques variées, plus ou moins favorables à l'activité agricole et au commerce. Le Mali, le Malawi et le Tadjikistan sont enclavés, mais ce n'est pas le cas du Bangladesh, de l'Ethiopie, de l'Egypte, du Guatemala et de l'Indonésie, les infrastructures de transport sont satisfaisantes au Bangladesh et en Indonésie, elles sont parti-

culièrement déficientes en Ethiopie et au Malawi. Ils sont dans des situations économiques institutionnelles et politiques variées, avec des niveaux de développement différents, des problèmes de pauvreté plus ou moins aiguës et une insertion plus ou moins importante dans le commerce international. Ils connaissent tous des difficultés sur le plan de la sécurité alimentaire, mais plus ou moins marquées. Ils sont tous destinataires de produits exportés avec soutien et ou d'aide alimentaire, mais des produits différents sont concernés.

Ces éléments sont récapitulés dans le tableau I-2 qui suit.

*Gret – Cirad*  
*Impact des mesures de soutien à l'exportation et de l'aide alimentaire sur la sécurité alimentaire*  
*Rapport final*

**Tableau I-2 : Récapitulatif du choix des pays pour les études de cas**

<b>Pays</b>	<b>Situation économique</b>	<b>Aide alimentaire (en TEC, tonne équivalent céréale, 2003)</b>	<b>Importations commerciales de produits pouvant être soutenus</b>	<b>Enclavé</b>
<b>Bangladesh</b>	PMA	441.327 TEC. USA, Canada, Australie Essentiellement blé et farine de blé, très peu d'achats locaux	Blé et farine (Aus, Can, USA, UE), Maïs (USA), Riz (Thaï, USA), Produits laitiers (Aus, NZ, UE), Sucre (UE), Soja (USA)	Non
<b>Egypte</b>	Rev. Interm	23.037 TEC Italie et USA Essentiellement céréales, très peu d'achats locaux	Blé et farine (Aus, Can, UE, USA), Maïs (Aus, USA), Riz (Thaï) Produits laitiers (Aus, Can, NZ, UE), Sucre (Aus, UE), Viande bovine (UE, USA), Soja (USA)	Non
<b>Ethiopie</b>	PMA	1.954.438 TEC USA, CE, UK Blé et farine de blé, surtout, peu d'achats locaux	Blé et farine (Aus, Can, USA, UE), Riz (USA), Produits laitiers (UE), Sucre (UE), Soja (USA)	Non
<b>Guatemala</b>	Rev Interm	59.900 TEC USA essentiellement Maïs, huiles, très peu d'achats locaux	Blé et farine (Can, USA), Maïs (USA), Riz (USA), Produits laitiers (Aus, NZ, UE, USA), Sucre (UE), Soja (USA), Viande de volaille (USA)	Non
<b>Indonésie</b>	Rev Interm	242.510 TEC USA, Japon, Australie Riz, blé et farine de blé, produits laitiers, peu d'achats locaux	Blé et farine (Aus, Can, UE, USA), Maïs (Aus, Thaï, USA), Riz (Thaï, USA), Produits laitiers (NZ, UE), Sucre (UE), Viande bovine (NZ, UE), Soja (USA)	Non
<b>Mali</b>	PMA	42.103 TEC Allemagne, Japon, Canada, USA Céréales surtout, principalement achats locaux	Blé et farine (Can, UE, USA), Riz (Thaï, USA), Produits laitiers (UE), Sucre (UE)	Oui
<b>Malawi</b>	PMA	115.334 TEC CE, USA, Norvège, Japon Essentiellement céréales, un peu légumineuses et huiles Essentiellement achats locaux	Blé et farine (Aus, USA, UE), Maïs (USA), Produits laitiers (UE)	Oui
<b>Tadjikistan</b>	Faible revenu	118.043 TEC USA, CE Blé, farine de blé et huiles, peu d'achats locaux	Blé et farine (USA, UE), Riz (USA), Produits laitiers (UE, USA), Sucre (UE), Soja (USA)	Oui

Les données pour l'aide alimentaire, en tonnes équivalent céréales, proviennent du PAM (2003). Sont mentionnées les quantités reçues, les pays donateurs, les produits donnés, la présence d'achats locaux ou triangulaires. A noter que l'Indonésie est le troisième pays recevant de l'aide alimentaire en Asie, après le Bangladesh et la Corée du Nord.

Les informations sur les importations commerciales proviennent de la base de donnée ITCS de l'OCDE pour les pays membres de l'OCDE et de la FAO pour la Thaïlande





Dans chacun de ces pays quelques filières seulement sont étudiées du fait de leur intérêt particulier pour la question posée : il s'agit de produits faisant l'objet de soutiens importants par de grands exportateurs ou acheminés par le canal de l'aide alimentaire et qui jouent un rôle important dans la sécurité alimentaire du pays destinataire.

La liste des produits à étudier a été définie par l'analyse des flux d'importations<sup>11</sup> et de l'aide alimentaire<sup>12</sup>, et leur comparaison avec les données de production<sup>13</sup> et de consommation globale<sup>14</sup>. En particulier, les critères suivants ont été étudiés :

- ▷ Part du produit dans la balance alimentaire nationale ;
- ▷ Part des importations commerciales par rapport à la production locale ;
- ▷ Fourniture du produit sous forme d'aide alimentaire.
- ▷ Importance du produit dans les apports nutritionnels de la population touchée par l'insécurité alimentaire. Ainsi, le lait représente une faible part des apports nutritionnels dans les pays en développement étudiés, à l'exception du Mali (et encore dans une proportion faible par rapport aux autres produits). Le sucre est en général une source calorique mineure et de surcroît n'apporte pas d'autres éléments utiles (vitamines ou minéraux).

Un autre critère, plus pragmatique, a été également privilégié : l'accès possible aux données. Enfin, il a aussi été tenu compte de la nécessité de couvrir l'ensemble des produits concernés par l'étude.

Le tableau I-3 ci-dessous récapitule la liste des produits retenus pour les études de cas.

### *Bangladesh*

Compte tenu de l'importance des importations et de l'aide alimentaire pour ce produit, le **blé** a été retenu. Le **riz** sera lui aussi étudié, non pas du fait de l'importance des importations ou de l'aide alimentaire – qui sont faibles pour le riz<sup>15</sup> –, mais afin d'envisager effets de substitution possibles entre céréales. Par ailleurs, le riz joue un rôle majeur dans les apports nutritionnels (73% des apports caloriques en moyenne). Enfin, les **huiles végétales**, compte-tenu du poids des importations et de l'aide alimentaire, sont retenues. En effet, les importations d'huile végétale ont fortement augmenté au cours de la décennie étudiée et représentent plus de trois fois la production locale ces dernières années. Le maïs et les produits animaux (lait et viandes) ont été exclus du fait de la faiblesse de leurs apports nutritionnels aux populations en insécurité alimentaire. Le sucre n'a pas été retenu car il provient essentiellement d'Inde et donc pas des pays d'origine retenus dans cette étude.

---

<sup>11</sup> Base de données COMTRADE de la CNUCED et de l'OMC.

<sup>12</sup> Base de données Interfais du Programme Alimentaire Mondial.

<sup>13</sup> Base de données FAO.

<sup>14</sup> Base de données FAO (Food Balance Sheet).

<sup>15</sup> Sur la décennie étudiée, les importations de riz représentent moins de 5% de la production (sauf en 1995, 7% et 1998, 12%) et l'aide alimentaire moins de 3%

### *Egypte*

Le **blé** est de première importance pour la sécurité alimentaire, il représente en moyenne 31% des apports caloriques journaliers. La majeure partie de l'aide alimentaire fournie en Egypte est du blé, produit dont les importations commerciales sont fortes par rapport à la production – plus de 60% sur toute la décennie étudiée. Le **maïs** représente en moyenne 17% des calories consommées, ce qui le place au rang de seconde céréale consommée en Egypte. Les importations sont importantes par rapport à la production, souvent plus de la moitié, les Etats-Unis sont le premier fournisseur. La **viande bovine** est la seconde viande consommée en Egypte, après les volailles, elle représente environ 17% des apports en protéines animales. Contrairement aux volailles dont l'origine est presque exclusivement locale, presque 20% de la viande bovine consommée est importée. Il s'agit de plus du seul pays de l'échantillon qui importe des quantités significatives de viande bovine.

### *Ethiopie*

Les céréales représentent en moyenne 68% des apports caloriques, le blé représente environ le tiers de la consommation de céréales, ce qui en fait un produit important pour la sécurité alimentaire. L'approvisionnement extérieur en **blé**, sous forme d'importation ou d'aide alimentaire est variable mais souvent important : il peut représenter, certaines années, jusqu'à 150% de la production locale. En revanche, le maïs, aussi important en termes d'apport caloriques, provient quasi-exclusivement de la production nationale, ce produit n'a donc pas été retenu. De même le riz et le sucre n'ont pas été sélectionnés. Le premier car il représente moins de 1% de la consommation céréalière, le second car les importations sont très faibles. Les **huiles végétales** représentent un volume important de l'aide alimentaire, et les dons ont des effets très discutés sur les marchés locaux, les volumes ne variant pas inversement à la production locale. Le lait et la viande bovine n'ont pas été retenus car il y a très peu de recours à des fournisseurs extérieurs – aide alimentaire ou importations – pour ces denrées.

### *Guatemala*

Le **maïs** forme le premier apport calorique au Guatemala, avec environ 40% de la ration énergétique. Les importations sont importantes, leur part dans la disponibilité est croissante sur la décennie étudiée et elles représentent plus de la moitié de la production au cours de ces dernières années. Elles proviennent presque exclusivement des Etats-Unis. Le maïs est aussi le premier produit fourni sous forme d'aide alimentaire mais les volumes sont faibles : de 1 à 6% de la production selon les années. Les **huiles végétales** locales (palme surtout) sont confrontées à des importations et de l'aide alimentaire sous forme d'huile de soja en provenance d'Argentine et des Etats-Unis. La consommation de **viande de volaille** est importante pour la sécurité alimentaire au Guatemala, ce produit représentant environ le tiers des apports en protéines animales. De plus, c'est le seul pays parmi ceux retenus qui importe des quantités croissantes de viande de volaille des pays fournisseurs étudiés, les importations qui représentaient 8% de la production en 1995 atteignent en effet 34% en 2004, elles proviennent presque exclusivement des Etats-Unis. La consommation de lait est importante au Guatemala et de plus en plus dépendante des importations. Toutefois sur la décennie étudiée, la part de l'Union Européenne, premier fournisseur en début de période, a fortement diminué, au profit de celle d'exportateur n'utilisant pas de soutiens aux exportations comme les Etats-Unis et le Mexique. Ce produit n'a donc pas été retenu. La viande bovine n'a pas été étudiée au Guatemala car les importations restent faibles en comparaison de la production (5% en moyenne sur la période)

### *Indonésie*

Si le riz est la première source de calories en Indonésie, les quantités importées sont faibles par rapport à la production locale qui permet pratiquement la couverture des besoins. De même si des quantités croissantes de blé sont importés en Indonésie, qui n'en produit pas localement, il s'agit d'un produit peu consommé par les ménages en insécurité alimentaire. Ces deux denrées n'ont donc pas été retenues. Le **soja** est une source de protéines importante en particulier pour les ménages pauvres où ces apports jouent un rôle majeur dans l'équilibre nutritionnel. Si les importations ont toujours été nécessaires pour couvrir les besoins, elles sont en forte croissance au cours de ces dernières années tandis que la production décroît. Le **lait**, encore peu important dans les rations alimentaires connaît une forte progression. Il est aujourd'hui essentiellement importé, principalement de Nouvelle-Zélande, mais le développement de la production locale est envisageable. Les importations de **sucre**, relativement importantes, rentrent directement en concurrence avec la production locale (c'est le seul cas de l'échantillon). Les importations de viande étant extrêmement faibles, ces produits n'ont pas été inclus.

### *Malawi*

Les importations de **maïs**, première source de calories au Malawi avec 54%, sont faibles, mais il s'agit du premier produit fourni sous forme d'aide alimentaire et les volumes concernés peuvent être, certaines années, relativement importants. Par ailleurs, le commerce transfrontalier, avec le Mozambique par exemple, est extrêmement mal connu. Le **blé**, importé dans de faibles quantités, pourrait jouer un rôle important dans la sécurité alimentaire des populations urbaines. Le Malawi importe des quantités croissantes d'**huile** de soja, dont une part importante provient des Etats-Unis, et qui se substitue aux productions locales.

### *Mali*

Le riz est un produit important pour la sécurité alimentaire du Mali, en particulier pour les urbains : les céréales représentent 72% en moyenne des calories consommées et le riz presque le quart des céréales consommées. Si les importations de **riz** restent marginales par rapport à la production une tendance marquée à la hausse existe. Le **blé** joue en revanche un rôle marginal, il est essentiellement importé. Entre les différentes céréales, des effets de substitutions peuvent exister et donner lieu ainsi à une concurrence entre production locale et importations. Essentiellement autoconsommé, la production de **lait** est difficile à connaître au Mali. Ce produit est toutefois important dans la sécurité alimentaire, il constitue la base du régime des régions pastorales du Nord et joue également un rôle important, en terme d'apport en protéines animales, dans le reste du pays. Le développement de cette production pourrait permettre une croissance des revenus des populations du Nord qui souffrent d'insécurité alimentaire.

### *Tadjikistan*

Le **blé**, première source calorique avec 56%, est produit au Tadjikistan, importé et constitue le premier produit fourni au titre de l'aide alimentaire. Les importations sont variables d'une année à l'autre mais dépassent parfois le niveau de production locale. En moyenne sur la décennie étudiée, le recours à une offre extérieure (importations et aide alimentaire) représente 65% de la production. Le maïs et le riz n'ont pas été sélectionnés car ils ont peu d'importance dans les rations alimentaires. Les **huiles végétales** sont le second produit fourni sous forme d'aide alimentaire, essentiellement par les Etats-Unis. Les volumes sont fluctuants mais atteignent généralement plus de 20% de la production nationale. Les importations commerciales

ont une tendance marquée à la croissance et représente plus du tiers de la production nationale sur la période 2001-2003. Le lait est un produit important pour la sécurité alimentaire qui fournit en moyenne plus de 60% des protéines animales les importations de poudre de lait, comme l'aide alimentaire, représentent des quantités non négligeables. Les viandes n'ont pas été sélectionnées car la consommation est satisfaite par la production locale. Le sucre est entièrement importé mais principalement de Pologne et de Russie, pays ne faisant pas parti des exportateurs sélectionnés.

**Tableau I-3 : Produits retenus pour les études de cas pays**

	Blé et farine	Maïs	Riz	Huiles végétales	Soja	Lait	Sucre	Viande bovine	Viande de volaille
Bangladesh	✗		✗	✗					
Egypte	✗	✗						✗	
Ethiopie	✗			✗					
Guatemala		✗		✗					✗
Indonésie					✗	✗	✗		
Malawi	✗	✗		✗					
Mali	✗		✗			✗			
Tadjikistan	✗			✗		✗			

#### **IV. LES LIMITES DE L'ETUDE ET LES DIFFICULTES RENCONTREES**

---

##### **1. Les limites de l'étude**

Le sujet de cette étude se limite aux soutiens aux exportations, les soutiens internes en sont exclus. Ceux-ci jouent cependant un rôle important sur le niveau et la variabilité des prix internationaux puisqu'ils agissent comme un écran entre les producteurs et les signaux transmis par les marchés internationaux.

La formation des prix sur les marchés mondiaux est un mécanisme complexe, mettant en cause de multiples acteurs et d'autres éléments que les prix, comme l'état des relations entre nations et la proximité géographique par exemple. Comme on ne dispose d'aucun laboratoire pour tester ce que serait les prix internationaux en l'absence des soutiens aux exportations, ni d'expériences historiques dans des conditions semblables à celles qui prévalent à l'heure actuelle, l'évaluation des conséquences de leur retrait est délicate. De la même façon, on suppose en économie que les volumes importés dépendent exclusivement des prix, d'autres éléments jouent sans doute mais en l'état actuel des connaissances nous ne savons pas les évaluer. Il ne sera donc pas possible d'envisager les impacts des différentes modalités de soutien aux exportations sur les volumes importés, seule une réflexion sur les variations probables des prix, suite au retrait des soutiens, pourra être proposée.

## **2. Les sources des données utilisées**

### **2.1 Echanges commerciaux, aide alimentaire et production**

Pour estimer les échanges commerciaux, l'aide alimentaire et la production dans les pays étudiés, les sources de données suivantes ont été utilisées :

- ▷ Base de données FAOSTAT de la FAO (données sur la production, sur les principaux importateurs/exportateurs et sur l'aide alimentaire) ;
- ▷ Base de donnée Interfais du Programme Alimentaire Mondial (aide alimentaire);
- ▷ Base de données COMTRADE de la CNUCED (flux commerciaux) ;
- ▷ Organisation mondiale du commerce : pour chacun des pays exportateurs : listes concernant les marchandises, examen des politiques commerciales (différentes années), notifications (agriculture, entreprises commerciales d'Etat, subventions et mesures compensatoires), différends (en tant que plaignant, défendeur et tierce partie).

Toutefois, lorsqu'elles étaient disponibles, il a été fait le choix de privilégier les données de source nationales collectées lors des mission pays. Ces dernières proviennent essentiellement du/des :

- ▷ Ministère du commerce du pays exportateur ;
- ▷ Ministère de l'agriculture du pays exportateur ;
- ▷ Services statistiques nationaux ;
- ▷ Représentations nationales du PAM.

Le tableau I-4 reprend pour chaque pays étudié les sources des données d'importations commerciales, d'aide alimentaire et de production utilisées.

**Tableau I-4 : Récapitulatif des sources des données relatives aux importations, à l'aide alimentaire et à la production utilisées dans les études de cas pays**

<b>Pays</b>	<b>Importations</b>	<b>Aide alimentaire</b>	<b>Production</b>
Bangladesh	PAM Bangladesh	PAM Bangladesh	Bangladesh Bureau of Statistics (BBS)
Egypte	FAOSTAT	FAOSTAT	FAOSTAT
Ethiopie <sup>16</sup>	COMTRADE	FAOSTAT	FAOSTAT
Guatemala	•Banque du Guatemala (maïs et viande de volaille) •FAOSTAT (huile de soja)	USDA	•Banque de Guatemala (maïs) •FAOSTAT (viande de volaille et huile de soja)
Indonésie	•FAO (soja en grains <sup>17</sup> ) •Indonesian Food Balance (lait) •CNUCED (sucre)	PAM Indonésie	•FAO (soja en grains <sup>18</sup> ) •Indonesian Food Balance (lait) •Stakeholder Gula Indonesia (sucre)
Malawi	Ministère du commerce	FAOSTAT	Ministère de l'agriculture
Mali	DIAPER	DIAPER	DIAPER
Tadjikistan	Comité d'Etat de Statistiques (GOSCOMSTAT)	Comité d'Etat de Statistiques (GOSCOMSTAT)	Comité d'Etat de Statistiques (GOSCOMSTAT)

## 2.2 Soutiens aux exportations et prix internationaux

Les sources suivantes ont été utilisées :

- ▷ Base de données CATS de l'UE et FEOGA (restitutions de l'UE)
- ▷ Base de données de l'USDA (crédits et garanties de crédit à l'exportation)
- ▷ Entreprises commerciales d'Etat ou Monopoles à l'exportation des pays étudiés (si disponible)
- ▷ Notifications à l'OMC
- ▷ CNUCED (prix internationaux)

## 2.3 Importations, prix sur les marchés locaux et sécurité alimentaire

Les études de cas rassemblent les données et les informations nécessaires pour renseigner les variables et les indicateurs identifiés comme pertinents dans la méthodologie : importations commerciales et d'aide alimentaire, prix sur les marchés locaux, production locale, consommation, sécurité alimentaire.

<sup>16</sup> Les données obtenues localement faisaient état d'importations de blé quasi-nulles. Ceci étant contradictoire avec l'ensemble des bases de données internationales (ITCS, FAOSTAT et COMTRADE), nous avons choisi de privilégier les sources internationales.

<sup>17</sup> Sauf pour l'année 2004 où les données viennent du CAS.

<sup>18</sup> Sauf pour l'année 2004 où les données viennent du CAS.

**Tableau I-5: Récapitulatif des sources de données relatives aux indicateurs de sécurité alimentaires utilisés dans les études de cas pays**

Pays	Indicateurs de sécurité alimentaire
Bangladesh	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Household Income and Expenditure Survey 2000</i> (sous-alimentation, apport calorique et protéique, part des dépenses alimentaires)</li> <li>• <i>Food Policy Monitoring Unit</i> du Ministère de l'Agriculture du Bangladesh (degré d'autosuffisance en céréales)</li> <li>• <i>Demographic and Health Survey 1999-2000</i> (insuffisance pondérale et retard de croissance)</li> <li>• FAO (énergie disponible par habitant ; part des importations agricoles)</li> <li>• PNUD (données liées à l'accessibilité)</li> </ul>
Egypte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FAO (données liées à la disponibilité, part des importations alimentaires)</li> <li>• PNUD (données liées à l'accessibilité, insuffisance pondérale)</li> </ul>
Ethiopie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CSA (part des dépenses alimentaires)</li> <li>• FAO (données relatives à la disponibilité, apport calorique des céréales, part des importations agricoles)</li> <li>• PNUD (données relatives à l'accessibilité, insuffisance pondérale et retard de croissance)</li> </ul>
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FAO (données liées à la disponibilité, apport énergétique et protéique)</li> <li>• PNUD (PIB/habitant, insuffisance pondérale et retard de croissance)</li> </ul>
Indonésie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>National Socioeconomic Survey 2003</i> (sous-alimentation, consommation énergétique et protéique, dépenses alimentaires)</li> <li>• PNUD (données relatives à l'accessibilité)</li> <li>• FAO (énergie disponible par habitant, part des importations alimentaires)</li> </ul>
Malawi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Government of Malawi Food and nutrition security policy monitoring and evaluation system</i> (données relatives à la part du maïs dans la ration alimentaire moyenne)</li> <li>• <i>Integrated Household Survey 2005</i> (part des dépenses alimentaires, incidence de la pauvreté)</li> <li>• FAO (données liées à la disponibilité)</li> <li>• PNUD (PIB/habitant, insuffisance pondérale et retard de croissance)</li> </ul>
Mali	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Enquête Malienne d'Evaluation de la Pauvreté 2001</i> (part des céréales dans la ration alimentaire)</li> <li>• <i>Enquête Démographique et de Santé du Mali (ESDM) 2001</i> (insuffisance pondérale et retard de croissance)</li> <li>• FAO (données relatives à la disponibilité)</li> <li>• PNUD (données relatives à l'accessibilité)</li> </ul>
Tadjikistan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Comité national de statistiques</i> (consommation de calories)</li> <li>• FAO (données relatives à la disponibilité, part des importations agricoles)</li> <li>• PNUD (données liées à l'accessibilité, retard de croissance)</li> <li>• Banque mondiale (contribution des céréales dans l'apport nutritionnel)</li> </ul>

Le choix a été fait de privilégier les données d'origine nationales collectées lors des missions pays. Toutefois, on a souvent été confronté au caractère incomplet des systèmes de statistiques nationaux. Cette difficulté s'est posée avec une acuité particulière pour certains pays, où les données relatives à certains produits étudiés étaient quasi inexistantes.

Aussi, lorsque cela a été possible, les données d'origine nationale ont été complétées par des données issues des bases de données internationales mentionnées ci-dessus (PAM pour l'aide alimentaire, FAO et COMTRADE pour les importations commerciales, FAO pour les données de production, FAO et PNUD pour les données liées à la sécurité alimentaire). Ceci qui explique que, pour certaines études de cas, les données exploitées proviennent à la fois de sources nationales et internationales. Tout au long de l'étude, un effort particulier a été fait pour mettre

en évidence le plus clairement possible les sources de données utilisées et pour mentionner toute difficulté liée à l'absence, au caractère incomplet ou contradictoire des données.

Concernant les données de sécurité alimentaire en particulier, le tableau I-5 présente les indicateurs qui ont été utilisés pour les huit pays retenus pour les études de cas. Lorsqu'ils ont pu être collectés au cours des missions pays, les indicateurs nationaux ont systématiquement été privilégiés. Leurs sources sont alors spécifiées (enquêtes budget-consommation des ménages, enquêtes agricoles, enquêtes sur la situation sanitaire etc.). Il a été fait référence à chaque fois aux données les plus récentes connues. Lorsque les différents indicateurs de sécurité alimentaire étaient disponibles au niveau des ménages, ils ont été indiqués.

Lorsque les données nationales ne sont pas disponibles, ce sont les sources issues des organisations internationales faisant référence dans le domaine qui ont été exploitées, à savoir :

- ▷ le *Rapport mondial sur le développement humain 2005* du PNUD pour les données relatives à l'accessibilité et à la malnutrition ;
- ▷ le *Rapport sur la situation de l'alimentation et de l'agriculture 2004* de la FAO pour les données relatives à la disponibilité.

Toutefois, afin de disposer d'éléments de comparaison entre les différents pays étudiés pour les différentes dimensions de l'insécurité alimentaire, il sera systématiquement fait référence aux données issues du PNUD et de la FAO relatives à la pauvreté, à l'extrême pauvreté, à la sous-alimentation et à la malnutrition infantile. Elles seront alors confrontées aux sources nationales, si ces dernières existent. Par ailleurs, lorsqu'elles étaient disponibles, les données ont été présentées pour la période correspondant au début de la décennie étudiée (milieu des années 1990) ainsi que pour la fin (milieu des années 2000), afin d'indiquer l'évolution constatée sur la période.

Au-delà de la collecte et du traitement des données, l'analyse pour les études de cas s'est appuyée sur les travaux existants dans les pays au sujet de l'impact des importations et de l'aide alimentaire sur la production, la consommation, les études sur l'insécurité alimentaire, etc.

Enfin, les données quantitatives collectées lors des missions pays ont été confrontées à des entretiens qualitatifs réalisés par les consultants auprès de plusieurs types d'interlocuteurs : fonctionnaires des différents ministères, experts des organisations internationales présentes dans le pays (PAM, Banque mondiale, FAO), agences de coopération des pays exportateurs étudiés, chercheurs, bureaux d'études locaux, ONG internationales et locales. Une liste détaillée des institutions et personnes rencontrées dans chaque pays étudié est jointe en annexe. Systématiquement, les représentants de la Commission européenne ont aidé les consultants à identifier les interlocuteurs clés. Ces entretiens ont servi à valider, nuancer ou compléter les aspects quantitatifs.

### **3. Les difficultés méthodologiques**

#### **3.1 Base de données internationales**

Les bases de données internationales utilisées présentent cependant un certain nombre de problèmes. Ainsi, dans la base de données CNUCED, les pays peuvent être dans la catégorie « déclarant » ou « partenaires ». Si les pays développés sont tous dans les deux catégories, certains pays étudiés ne sont que « partenaires ». En d'autres termes, les flux commerciaux



proviennent des déclarations des exportateurs, et il ne peut pas y avoir de vérification. De surcroît, certaines des données en volumes sont manquantes, pour certaines années, variables en fonction des produits et des pays d'origine et de destination. L'analyse en volume, nécessaire pour comparer l'importance des importations par rapport à la production domestique, n'a pas été possible pour tous les produits.

De même, la période de détermination est différente en fonction des sources. Ainsi, pour la FAO, une année de référence est une année commerciale (du 1<sup>er</sup> juillet n au 30 juin n+1). En revanche pour la CNUCED comme pour le PAM, l'année de référence est une année civile. La comparaison d'une source à l'autre est donc parfois délicate<sup>19</sup>.

La base de données Interfais est actualisée en permanence. Les données disponibles ne comportent pas de séries longues et par conséquent sont difficilement comparables d'une année à l'autre.

### **3.2 Informations en provenance des pays exportateurs**

Certaines données ont été difficiles, voire impossible à obtenir, pour certains pays. Les informations commerciales sont ainsi souvent peu disponibles, sauf par le biais des revues de politique commerciale ou des notifications de l'OMC. Dans ce cas, les informations données correspondent aux exigences de l'organisation, et ne sont pas forcément complètes. Par exemple, les données sur la différence entre le prix d'achat sur le marché domestique et le prix de revente sur le marché international pour les entreprises commerciales d'Etat, ne sont disponibles que jusqu'en 1999.

Les informations disponibles sur les garanties de crédits à l'exportation utilisées par les Etats-Unis sont assez complètes et détaillées. En revanche, les informations sur les programmes thaïlandais sont beaucoup plus succinctes.

Les documents officiels sur la politique d'aide alimentaire des pays donateurs sont très facilement accessibles pour certains pays (Australie, Etats-Unis, Union européenne par exemple), mais pour d'autres pays (Nouvelle Zélande), les informations sont beaucoup plus succinctes. De surcroît, les données du PAM sont soit désagrégées par pays bénéficiaire et mode de fourniture, soit par bénéficiaire et type de produits, soit par bénéficiaire et par donateur. Il n'est pas possible de croiser par exemple produit / pays destinataire / pays bénéficiaire.

### **3.3 Informations en provenance des pays importateurs**

Il a été difficile d'obtenir des sources nationales pour la ventilation des importations en fonction de leur provenance. Or les volumes d'importations en fonction de leur provenance tirés des bases de données COMTRADE ne correspondent pas toujours aux données agrégées de volumes d'importations issues des sources nationales. Lorsque cette difficulté a été rencontrée, il a été décidé de ne pas présenter les données chiffrées indiquant les volumes

---

<sup>19</sup> Par exemple, la base de donnée de la FAO comporte une rubrique « aide alimentaire », fondée sur les données du PAM. Mais le PAM présente ses données sous forme de livraison pendant une année civile, alors que la FAO les présente sous forme d'expédition pendant une année commerciale agricole. De ce fait, on constate souvent des écarts d'une source à l'autre, et il faut choisir l'une ou l'autre des bases.

d'importations en fonction de leur provenance. On s'est alors limité à donner des indications générales sur les principaux pays de provenance des importations.

Des difficultés particulières ont été rencontrées pour les données relatives à l'Éthiopie et au Mali, où les sources de données internationales et nationales se contredisaient complètement. Pour l'Éthiopie, les bases de données FAO (FAOSTAT), OCDE (ITCS) et CNUCED (COMTRADE) indiquent une part importante d'importations commerciales, alors que les données recueillies sur place indiquent qu'elles sont marginales par rapport à l'aide alimentaire. Il a donc été fait le choix de privilégier les sources internationales.

## **V. IMPACTS THEORIQUES ET OBSERVES DE L'AIDE ALIMENTAIRE : CONSENSUS ET CONTROVERSE**

---

### **1. Caractéristiques actuelles et évolution : la difficile recherche d'une aide alimentaire efficace et dénuée d'effets pervers**

On distingue trois types d'aide alimentaire. *L'aide d'urgence* vise à répondre à des situations d'urgence comme des conflits politiques ou des catastrophes naturelles ; l'enjeu immédiat est la survie des populations ciblées. Elle peut se prolonger quelque temps afin de pallier des situations d'urgence prolongée, de post-crise ou de réhabilitation. Cette aide alimentaire est ponctuelle et distribuée gratuitement. Si cette forme d'aide est absolument nécessaire pour permettre de limiter le « stress nutritionnel » de population devant faire face à des crises aiguës, plusieurs éléments laissent à désirer. En particulier une rigidité institutionnelle marquée, un panier de biens limité qui s'oppose parfois à des rations socialement ou nutritionnellement bien adaptées –généralement le résultat d'une aide liée-, une arrivée souvent tardive qui nuit dans certains cas au secteur agricole dans la période de l'après-crise. *L'aide projet* est une aide alimentaire ciblée sur des groupes de bénéficiaires ayant pour objectif d'appuyer des projets spécifiques de développement et de prévention des crises. Elle est délivrée sous formes de dons au gouvernement ou à des ONG. Ces impacts semblent tantôt modérément positifs, tantôt extrêmement négatifs, ce qui est surtout le résultat de la difficulté à les évaluer. Si certains groupes, parmi les plus pauvres, en bénéficient, d'autres sont exclus, comme les femmes qui ne fréquentent pas les centres de protection maternelles et infantiles, où les enfants les plus pauvres qui ne sont pas scolarisés. *L'aide programme* procède davantage d'une logique de moyen ou long terme et s'inscrit dans le cadre d'accords bilatéraux entre le pays donateur et le pays bénéficiaire. Ses objectifs peuvent être de venir en appui à des projets de développement ou de restaurer la balance commerciale de l'État bénéficiaire (l'État économise ainsi les devises nécessaires à des importations alimentaires). À l'inverse des deux précédentes, cette aide n'est pas ciblée mais vendue sur les marchés du pays bénéficiaire (monétisation). Elle est fournie sous forme de dons ou de ventes à des conditions libérales. Après une série

d'évaluations négatives au cours des années 1990<sup>20</sup>, ce type d'aide est en déclin, ses impacts positifs sur le développement et la lutte contre l'insécurité alimentaire ne sont pas prouvés tandis qu'elle cumule de nombreuses inefficacités.

L'aide peut être acheminée par différents canaux. L'aide *bilatérale* s'inscrit dans une logique « un donateur, un bénéficiaire ». L'aide alimentaire *multilatérale* implique plusieurs donateurs, voire plusieurs bénéficiaires : elle passe généralement par le Programme Alimentaire Mondial (PAM) de l'ONU qui coordonne les aides reçues des différents donateurs. L'aide alimentaire multilatérale vient généralement davantage en appui à des situations d'urgence que l'aide bilatérale qui tend à être plus structurelle. Les ONG délivrent également de l'aide alimentaire, soit directement aux populations bénéficiaires, soit en vendant une partie des produits sur les marchés, comme pour les autres canaux.

Différents modes de distribution de l'aide coexistent. Elle peut être fournie *en nature* depuis le pays donateur, on parle alors de *transfert direct* ou sous forme de transferts financiers destinés à acheter des denrées alimentaires sur les marchés du pays bénéficiaire (*achats locaux*) ou de l'un de ses voisins (*achats triangulaires*).

Elle peut prendre différentes formes, dons ou vente à crédit à des conditions de faveur (annuités échelonnées sur 20 ans ou plus et moyennant un taux d'intérêt inférieur aux taux commerciaux sur les marchés mondiaux).

Sur la période 1988-2002, environ 178 millions de tonnes ont été fournies au titre de l'aide alimentaire tous types confondus, avec de fortes fluctuations au cours du temps. 148 pays en ont bénéficié et parmi eux, 70 pays ont reçu de l'aide alimentaire tout au long de la période, ce qui tend à montrer que l'aide alimentaire s'inscrit souvent dans la durée. Les trois principaux bénéficiaires sont le Bangladesh, l'Ethiopie et la Russie, ils ont reçu chacun de 6 à 7% des volumes distribués. Les 14 premiers bénéficiaires ont reçu plus de la moitié du volume total de l'aide, tandis que les 89 derniers se partagent 10% des volumes<sup>21</sup>.

Les principaux fournisseurs d'aide alimentaire sont les Etats-Unis, avec plus de 56% des volumes sur la période 1998-2002, viennent ensuite la communauté européenne et ses membres (26%), le Canada et le Japon (5% chacun) et l'Australie (2%). L'aide s'élève à 7,5 millions de tonnes en 2004 et 74% des volumes sont achetés dans les pays donateurs, avec 90% dans le cas de l'aide des USA<sup>22</sup>. Il faut noter à ce propos que le Japon a une politique tout à fait différente et achète l'essentiel de l'aide qu'il fournit (mis à part le riz dont les transferts directs ont augmenté ces dernières années) dans les pays en développement. Au niveau de l'Union Européenne et de ses Etats-membres, les transferts directs ont sensiblement reculé, conformément à la décision du Conseil de 1996 en matière d'aide alimentaire<sup>23</sup>. Il s'agit surtout de céréales (85%), dont 52% sous forme de blé et farine de blé, 25% en autres céréales, 16% en riz. Parmi les 15% hors céréales, 35% est constitué de huile et matières grasses, 47% de légumineuses et 7% de produits laitiers. En 2004, l'aide alimentaire sous forme de céréales représente 0,3 % de

---

<sup>20</sup> Voir notamment Barrett et al (2002 et 1999), Bezuneh M. et al (1988), Dorosh P.A. et al (1995), Yamano T. et al (2000)

<sup>21</sup> Ces éléments sont issus de plusieurs publications de l'OCDE, voir pour plus de détails OCDE 2005a) et b)

<sup>22</sup> L'aide alimentaire représente parfois une part importante des exportations du donneur (9 et 11% en moyenne sur la période 1988-2001 pour l'Union Européenne et les Etats-Unis).

<sup>23</sup> Règlement 1292/96 du 27 juin 1996.

la production mondiale et 2,8% des importations mondiales. Les pratiques des principaux donateurs peuvent être résumées ainsi.

#### *Australie, Canada et Commission européenne : vers la sécurité alimentaire*

Depuis 1996 pour la Commission européenne, et plus récemment pour les deux autres, ces trois donateurs ont une politique qui vise à réserver l'aide alimentaire aux situations d'urgence et de réhabilitation, en ayant recours aux achats locaux (sans exclusive). L'aide est donc déliée, et de préférence ciblée vers les populations vulnérables. La position de la Commission Européenne est à ce titre particulièrement intéressante, l'aide est maintenant exclusivement en cash, afin d'en limiter les effets pervers.

#### *Etats-Unis et Japon : une aide qui répond aussi à des besoins internes*

Quatre des programmes d'aide alimentaire des Etats-Unis sont gérés par le Département à l'Agriculture (USDA)<sup>24</sup>, et deux par l'Agence de coopération (USAID)<sup>25</sup>. Les premiers ont des visées commerciales (aide alimentaire à crédit) et de régulation du marché intérieur américain (des exemples précis sont détaillés dans la partie II).

Le Japon achetait l'essentiel de l'aide alimentaire qu'il fournissait dans les pays en développement. Depuis l'application de l'Accord agricole de l'OMC, le Japon pratique des transferts directs de riz pour des volumes croissants, de façon à éliminer les excédents d'offre sur son marché intérieur (voir analyse du marché mondial du riz). En effet, le Japon a été obligé d'ouvrir son marché domestique aux importations de riz, via un contingent tarifaire. A partir de cette ouverture, le Japon s'est mis à fournir des quantités croissantes de riz dans le cadre de l'aide alimentaire.

## **2. Les effets théoriques de l'aide alimentaire**

La revue de la littérature permet de mettre en évidence trois variables clefs par lesquelles l'aide alimentaire a un impact sur la pauvreté et l'insécurité alimentaire : le prix des produits, la rémunération des facteurs et l'exposition au risque<sup>26</sup>.

### **2.1 L'effet prix**

L'aide alimentaire, en nature, peut dans certaines situations exercer une pression à la baisse sur les prix alimentaires, pression d'autant plus forte que le ciblage – géographique ou sur des groupes sociaux – aura été limitée. La pression sur les prix se rencontre ainsi lorsque la fourniture d'aide augmente l'offre disponible plus vite qu'il ne stimule la demande, conduisant ainsi à détériorer le prix reçu par les producteurs et les négociants locaux. Cet effet de court terme négatif est plus probable et plus fréquent dans les situations d'aide programme ou d'aide projet. Les conséquences indirectes sont importantes, l'effet en chaîne sur la production et les

---

<sup>24</sup> Il s'agit du titre I de la PL (Public Law) 480, du programme Food for Progress, de l'article 416 b) de la loi sur l'agriculture de 1949 et de l'International Food for Education and Nutrition Programme.

<sup>25</sup> Titres II et III de la PL 480.

<sup>26</sup> Awudu, Barrett et Hazell, 2004.

investissements productifs, de stockage et de transport étant lui aussi négatif, de sorte que l'effet négatif de court terme peut mener à un effet négatif de long terme<sup>27</sup>.

Ces effets ne concernent que les producteurs capables de vendre leur récolte sur le marché. Les autres producteurs, qui sont majoritaires dans certaines régions en insécurité alimentaire, sont des producteurs dits de subsistance, qui privilégient – ou n'ont d'autre choix – que l'autoconsommation et doivent se fournir en denrées alimentaires sur les marchés, leurs productions étant insuffisantes pour satisfaire les besoins du ménage. Leur production n'étant pas mise en marché, ils ont une sensibilité très atténuée, et parfois contre-intuitive, aux variations de prix<sup>28</sup>. De Janvry and Sadoulet (2002) par exemple, soulignent les coûts de transaction élevés auxquels font face les ménages ruraux dans les pays en développement en raison du faible développement des infrastructures (transport, communication) et du faible capital humain (capacité de négocier, inscription dans un réseau). Dans de telles conditions, on sait maintenant qu'il existe pour chaque ménage une bande de prix à l'intérieur de laquelle le ménage ne percevra aucune incitation d'achat comme de vente<sup>29</sup>. Ceci est également vrai des facteurs de production accessibles au ménage – et en premier lieu sa propre force de travail. A l'intérieur de la bande de prix, le producteur ne répond pas au prix de marché mais à un prix dit « implicite » qui égalise la demande (de produit ou de facteurs) à l'offre à l'échelle du ménage. Sur des marchés parfaits, le prix implicite est égal au prix de marché. Ce n'est plus le cas lorsqu'existe une bande de prix. Par exemple, un ménage faisant face à une contrainte budgétaire serrée pour la mise en marché de sa production en raison de coûts de transaction élevés ne répondra pas à une hausse des prix autant que réagira un ménage en situation budgétaire identique mais entouré lui de marchés parfaits. Winters (2000) insiste sur les conséquences de ces comportements différenciés sur l'analyse d'impact des changements de prix. Tant que les ménages sont contraints par des défaillances de marchés, ils sont susceptibles de ne pas réagir aux changements de prix, à tout le moins, de ne pas réagir autant qu'un modèle de maximisation du « bien-être » ou du « profit » l'aurait prédit<sup>30</sup>. Les implications pour l'analyse d'impact de l'aide alimentaire sont importantes. Les variations de prix induites par celle-ci ne donne qu'une information tronquée sur les possibles arbitrages entre vente et achat, production et consommation, décidés par les ménages. L'impact net sur les revenus et la sécurité alimentaire ne peut être établi avant que tous les coûts de transactions n'aient été mesurés. Pour compliquer un peu plus l'analyse, les coûts de transactions ne sont pas les mêmes d'un producteur à l'autre ; de même le prix « implicite » est-il propre à chaque ménage.

Lorsque le produit importé sous forme d'aide est un produit similaire ou substituable à la production locale, l'aide distribuée s'ajoute aux quantités totales disponibles du bien considéré. Comme cela a été indiqué ci-dessus, l'accroissement de la demande créée par l'effet revenu est en général inférieur au surcroît de l'offre disponible. Dès lors, la distribution d'aide, même ciblée, tendra à déprimer les prix dans les situations de « non urgence ». On sait que les transferts d'aide alimentaire, en tendance, réduisent la demande de biens substituables et augmen-

---

<sup>27</sup> Awudu, Barrett et Hoddinott, 2004.

<sup>28</sup> Voir par exemple de Janvry et al., 1991.

<sup>29</sup> Nigel Key et al., 2000

<sup>30</sup> Löfgren et al. (1999) intègrent une contrainte dite de « coût de transaction » dans le comportement des ménages au sein d'un modèle d'équilibre général calculable. Les simulations montrent que les réponses du ménage aux variations de prix sont nulles.

tent la demande de produits complémentaires. L'effet prix net croisé (i.e. entre produits) dépend alors de l'ampleur relative des effets substitution (positifs ou négatifs selon le caractère substituable ou complémentaire du produit) et des effets revenus (en général positifs). Les producteurs de cultures complémentaires devraient ainsi bénéficier de l'aide tandis que les prix de marché des produits substituables montent ou baissent, en fonction des parts relatives prises par les effets « substitution » et les effets « revenus ».

A long terme, l'aide alimentaire programme ou projet peut également contribuer à modifier en profondeur les habitudes de consommation et faire naître une demande de produits exotiques (ainsi du pain de blé dans les régions sahéliennes).

## **2.2 L'effet revenu**

La nourriture étant considérée comme un bien dit « normal » par les économistes, l'élasticité revenu de la demande est positive et inférieure à l'unité, de sorte que chaque dollar reçu sous forme d'aide alimentaire entraîne une augmentation de la demande alimentaire inférieure à un dollar. Traduite en surcroît de revenu, la fourniture d'aide accroît immanquablement la demande de nourriture dans des proportions inférieures à celles du montant de l'aide. En conséquence, et parce que l'élasticité revenu de la demande est d'autant plus forte que le ménage est pauvre, l'aide alimentaire distribuée exclusivement aux ménages pauvres dans des situations d'urgence induit des distorsions de marché minimales en comparaison de l'aide programme non ciblée vendue sur les marchés<sup>31</sup>.

## **2.3 L'effet du prix des facteurs**

Les ménages pauvres tirent leur revenu de la vente de produits et de la vente de leur force de travail (salaires). Les manuels d'économie affirment qu'une baisse du prix de la production agricole entraîne une baisse moins que proportionnelle du salaire agricole suite à la baisse de la demande pour les travailleurs agricoles exprimée par les éventuels employeurs (ceux-ci étant moins incités à produire en raison de la baisse des prix)<sup>32</sup>. Dans le même temps, les transferts de revenu (ou équivalents-revenu) induits par l'aide tendent à réduire l'offre de travail et à créer ce que l'on appelle un déplacement de l'offre vers d'autres activités que l'activité agricole – y compris la non activité ou “loisir” dans le langage économique. Des études montrent que l'offre de travail, en première hypothèse, devient plus sensible au changement de revenu à mesure que les revenus s'élèvent. On admet également que l'aide alimentaire faiblement ciblée augmente la désincitation à travailler.

Les effets attendus sur le marché du capital sont en revanche plus nettement positifs. En situation de défaillance de marché dans le secteur du crédit (sous offre de crédit, offre à des taux usuraires), les transferts de revenu (ou équivalents revenu) induits par l'aide permettent dans certains cas aux ménages récipiendaires de surmonter tout ou partie de leur contrainte de liquidité (encaisse) et d'entreprendre des investissements productifs par l'achat, par exemple, de semences à rendement élevé ainsi qu'on a pu l'observer au Kenya<sup>33</sup>. Condition nécessaire, le

---

<sup>31</sup> Barrett, 2003.

<sup>32</sup> Krugman et al. (2001).

<sup>33</sup> Bezuneh, Deaton et Norton, 1988.

transfert de revenu – et donc l'aide, puisque c'est d'elle dont il s'agit – doit survenir de manière ponctuelle et ciblée afin de surmonter une contrainte de liquidité effective et souvent transitoire.

## 2.4 L'effet gestion de risque

L'insécurité alimentaire est en partie la conséquence des risques cumulés par le producteur, que l'on songe aux aléas climatiques, aux pandémies ou aux guerres. L'aide alimentaire peut alors agir comme une ultime assurance ou assurance de dernier recours. Quelle est sa contribution effective à la gestion du risque par les petits producteurs ? L'expérience montre que le ciblage de l'aide (dans le temps et l'espace) ont eu en la matière une efficacité mitigée, apportant une assurance bien peu fiable aux ménages exposés. Selon Awudu, Barrett, et Hazell<sup>34</sup>, la plupart de l'aide alimentaire se substitue à des flux informels d'assurance sociale, n'apportant qu'une contribution nette limitée. Les mêmes auteurs soulignent les problèmes d'aléa moral bien connus des assureurs. En effet, on observe qu'une fois assurés les agents économiques ne prennent plus les précautions nécessaires pour éviter les pertes. Ceci est également vrai des gouvernements, avec des implications pour le développement de long terme. Tant que l'aide d'urgence est acquise, l'incitation à la mise en place de mesure d'investissement et de prévention (irrigation, recherche) est réduite, au détriment de la productivité et de la croissance.

En guise de résumé, les impacts possibles sont rassemblés dans le tableau I-6.

**Tableau I-6: Impact potentiel de l'aide alimentaire sur les marchés de produits et de facteurs**

Impact potentiel négatif	Impact potentiel positif
<p><i>Sur le prix des produits</i></p> <p>Baisse du prix au producteur</p> <p>Déplacement des préférences vers les produits importés</p>	<p><i>Sur le prix des produits</i></p> <p>Stimule la demande de biens complémentaires</p> <p>Effets revenus positif côté demande lorsque l'aide est convenablement ciblée</p>
<p><i>Sur le prix des facteurs</i></p> <p>Baisse du salaire réel et désincitation à travailler</p>	<p><i>Sur le marché des facteurs</i></p> <p>La fourniture de biens publics et d'intrants dans le cadre d'aide de type "Travail contre nourriture" (FFW) peut accroître la productivité agricole et soutenir les marchés</p> <p>Relâche (temporairement) la contrainte de liquidité</p>
<p><i>Sur la gestion du risque</i></p> <p>Peut fournir une désincitation à se « soucier » de la prévention et de l'investissement en matière agricole</p> <p>Aléa moral d'une assurance gratuite</p>	<p><i>Sur la gestion du risque</i></p> <p>Lisse les variations de revenu et réduit le coût de la gestion du risque</p>

## 3. Impacts réels : les éléments du débat à l'épreuve des faits

Qu'en est-il de ces impacts théoriques ou « stylisés » dans la réalité? Comme le soulignent Awudu et al. dans un rapport de l'IFPRI, « *il existe des preuves empiriques négligeables au-*

<sup>34</sup> Awudu, Barrett et Hazell, 2004.

*tant pour réfuter que pour accepter l'idée répandue que l'aide alimentaire a des effets désincitatifs marqués sur la production, tant aux niveaux macro que micro. Les preuves sont particulières à chaque pays, et à de quelques rares exceptions, aucun résultat transversal et systématique n'émerge sur l'impact global de l'aide alimentaire sur la sécurité alimentaire, la pauvreté et le développement ».*

A partir de la revue d'études monographiques et transversales, on cherche à isoler quelques possibles effets consensuels, avec toutes les réserves liées à la généralisation d'études économétriques elles-mêmes fortement dépendantes de la qualité des données. La revue de la littérature récente couvre les pays suivants : Ethiopie, Mozambique, Tanzanie, Inde et Bangladesh, tandis que les études transversales s'appliquent à l'Afrique Sub-Saharienne. Un résumé des résultats est donné tableau I-7. Les références par pays faites dans le texte s'y trouvent également.

**Tableau I-7: Impact observé de l'aide alimentaire<sup>35</sup>**

Impact potentiel négatif	Impact potentiel positif
Sur le prix des produits Afrique Sub-Saharienne. Awudu, Barrett et Hoddinott (2004) Ethiopie. Yamano, Jayne et Strauss (2000) Bangladesh. Dorosh, Shahabuddin, Aziz et Farid (2002)	Sur le prix des produits Afrique Sub-Saharienne. Barrett, Mohapatra et Snyder (1999) Afrique Sub-Saharienne. Awudu, Barrett et Hazell (2004) Mozambique (Maputo). Dorosh, del Ninno et Sahn (1995) Bangladesh. Del Ninno and Dorosh (1998)
Sur le prix des facteurs	Sur le marché des facteurs Afrique Sub-Saharienne. Awudu, Barrett et Hoddinott (2004) Ethiopie. Hoddinott (2003), Holden, Barrett et Hagos (2003) Kenya. Bezuneh, Deaton et Norton (1988)
Sur la gestion du risque	Sur la gestion du risque Afrique Sub-Saharienne. Barrett et Heisey (2002) Ethiopie. Hoddinott (2003)

### 3.1 Cibler l'aide est essentiel

L'évaluation de l'efficacité relative des différents types d'aide et de distribution est le sujet de plusieurs études. Le ciblage (ou auto-ciblage), la ponctualité et la distribution directe (en nature ou en cash) semblent limiter les possibles effets désincitatifs bien davantage que ne le font les programmes « vivres contre travail » (Ethiopie, Bangladesh). La plupart de la littérature sur l'aide de type travail contre nourriture<sup>36</sup> montre que l'auto-ciblage des travailleurs pauvres (par la fourniture d'un travail qui en soi ne peut qu'intéresser ces derniers, pour le dire crûment) est quant à elle plutôt efficace. Des évaluations récentes apportent des explications alternatives à l'inefficacité parfois observée du ciblage : celui-ci ne procéderait pas toujours d'un choix rationnel mais de l'inertie bureaucratique, en même temps que de l'histoire des versements passés. De l'aide ciblée, certes, mais en conséquence pas toujours au bon endroit.

<sup>35</sup> Le lecteur pourra être surpris de trouver le même auteur dans les deux colonnes du tableau: ceci démontre simplement en quoi la question de l'impact est propre à chaque pays et chaque ménage, de sorte qu'un même auteur enregistrera des résultats différents, voire opposés, en fonction du calendrier et du pays étudié.

<sup>36</sup> Voir en particulier Barrett, Holden et Clay, 2004.



Par ailleurs, le paiement sous la forme « vivres contre travail » doit être évolutif et limité à la période de transition entre urgence et développement. A mesure que le spectre de la famine s'écarte, le paiement sous forme de salaire en cash apparaît comme un instrument d'aide plus approprié que le versement en nature (Ethiopie).

### **3.2 Un impact ambigu sur le développement**

L'impact sur le développement est difficile à estimer. L'aide alimentaire peut jouer un rôle positif en complément – transitoire – d'une politique de développement efficace ; en aucun cas elle ne peut se substituer à celle-ci. A l'inverse, elle peut créer et entretenir un phénomène de dépendance, ainsi que le maintien de politiques inappropriées (Inde)<sup>37</sup>. Ainsi en Inde est-ce la disponibilité, depuis le milieu des années 1960, de variétés de blé et de riz à haut rendement, plutôt que l'aide et la pression des pays donateurs, qui explique très largement la fin des famines. Une politique économique intérieure, basée sur une forte volonté politique au plus haut niveau, y a joué un rôle essentiel en contribuant à stabiliser les prix à la production, développer la production et réduire l'insécurité alimentaire.

### **3.3 L'aide alimentaire comme subvention aux infrastructures**

On a pu lire que l'aide alimentaire utilisée dans les « filets de sécurité » pouvait être utilisée comme un « accumulateur de capital », créant, à travers les programmes « vivres contre travail », les infrastructures de transport, d'irrigation et de stockage à un coût relativement limité puisqu'il s'agit grosso modo du coût de la nourriture d'un travailleur. Les résultats ne sont pas si univoques. D'abord certains programmes de « vivres contre travail » ont été mis en place au pire moment, i.e. à l'époque de la récolte ou du semis durant laquelle le coût d'opportunité de la main d'œuvre est le plus élevé. L'effet des programmes d'aide est alors de déprimer la production et les cours plutôt que l'inverse. Ensuite, ils contribuent à l'idée que le prix de la main d'œuvre est le coût de subsistance des travailleurs.

## **4. L'encadrement de l'aide alimentaire**

Les limites de l'aide alimentaire sont très souvent dénoncées. Elles tiennent principalement à sa mauvaise utilisation. Les effets pervers suivants sont le plus souvent mis en avant :

*Une aide guidée par les intérêts des donateurs et insuffisamment par les besoins des bénéficiaires*

Les critiques sur l'aide alimentaire portent beaucoup sur le fait que l'aide alimentaire en nature est souvent davantage dictée par les stratégies des donateurs plutôt que par les besoins des bénéficiaires. Ce faisant, l'aide alimentaire risque à moyen terme de désorganiser les systèmes de production des pays bénéficiaires et de créer une dépendance contraire à l'objectif de sécurité alimentaire.

---

<sup>37</sup> Srinivasan (2000).

### *Des difficultés dans le « timing » de l'aide alimentaire*

Il est fréquemment reproché à l'aide alimentaire de ne pas arriver au bon moment, c'est à dire au moment même de la crise et non pas après. Souvent les livraisons d'aide alimentaire d'urgence accusent un certain retard car les procédures de décision pour accorder l'aide peuvent être longues ou en raison de problèmes logistiques. Ainsi, l'aide alimentaire arrive parfois lorsque la nouvelle récolte a déjà eu lieu, concurrençant directement les productions locales, au détriment du revenu des producteurs locaux. Cet effet pervers de perturbation des marchés locaux est renforcé dans les cas où l'aide alimentaire en nature est accordée de façon plus structurelle : la déstabilisation des systèmes de production locaux et la création d'une dépendance à l'aide peuvent aller directement à l'encontre de l'objectif de sécurité alimentaire.

Pour faire face aux dérives de l'aide alimentaire, la communauté internationale s'est organisée pour proposer des cadres juridiques permettant d'encadrer les pratiques d'aide alimentaire. L'idée est de réfléchir sur ce que doit être l'aide alimentaire « légitime », dispensée à des fins humanitaires : quel type de transactions ? Dans quelles circonstances ? À quelles conditions ? Deux enceintes principales se sont penchées sur ces questions : la Convention sur l'aide alimentaire, dite Convention de Londres ; et l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

La Convention relative à l'aide alimentaire, dite Convention de Londres<sup>38</sup>, est une enceinte qui réunit les principaux donateurs d'aide alimentaire, à savoir l'Argentine, l'Australie, le Canada, la Communauté européenne et ses Etats membres, le Japon, la Norvège, la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique. Ces pays se sont mis d'accord sur des dispositions à respecter par tous afin de contrer les effets pervers de l'aide alimentaire. La Convention de 1999 était prévue pour rester en vigueur jusqu'au 30 juin 2002, mais le Comité de l'aide alimentaire (CAA) qui administre cette Convention dans le cadre de l'Accord international sur les céréales, l'a prorogée en juin 2003. Elle est actuellement en renégociation, tout en étant tributaire des résultats du Cycle de Doha à l'OMC.

Il convient de souligner que, contrairement à l'enceinte de l'OMC, la Convention de Londres ne représente que les principaux donateurs d'aide alimentaire et non les pays récipiendaires d'une part, et n'est pas habilitée à prendre des dispositions juridiquement contraignantes d'autre part. Enfin, la Convention ne couvre que les engagements minimaux concédés par les Etats membres, ce qui ne correspond qu'à une partie limitée de l'aide alimentaire internationale.

Dans le cadre de l'OMC, l'objectif est de s'assurer que l'aide alimentaire ne constitue pas un détournement commercial introduisant une distorsion sur les marchés.

L'Accord sur l'agriculture de 1995 n'inclut pas l'aide alimentaire dans son article 9 consacré aux pratiques considérées comme des subventions à l'exportation. L'aide alimentaire n'était donc pas considérée par l'OMC comme une subvention aux exportations en tant que telle, et n'a pas été soumise aux exigences de réduction des soutiens à l'exportation. Toutefois, l'aide alimentaire est traitée dans le cadre de l'article 10 de l'Accord sur l'agriculture intitulé «*prévention du contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation*»<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Pour plus de détail sur la Convention de Londres, voir Annexe Partie 1

<sup>39</sup> Pour plus de détails sur la place de l'aide alimentaire dans les négociations OMC, voir Annexe Partie 1

## **5. En conclusion : l'impact de l'aide alimentaire sur la sécurité alimentaire des pays récipiendaires est variable**

Le coût de l'aide alimentaire pour les pays récipiendaires, souvent négligé dans les rapports, est loin d'être nul. L'acheminement de l'aide exige la création ou l'entretien d'infrastructures de transport et de communication. Une partie du coût lié à ces infrastructures est supporté par le donateur mais la prise en charge reste partielle. Le contrôle et le suivi des dépenses et de la distribution de l'aide exigent à leur tour le versement de salaires à des fonctionnaires ou des privés. A l'opposé, et en contribution positive cette fois, infrastructures et équipements mis en place pour acheminer l'aide conservent en général leur utilité une fois l'urgence passée, même si l'essentiel des structures mises en place joignent un point d'importation à une région de déficit, et non les régions déficitaires et d'autres éventuellement excédentaires entre elles.

Les controverses sur l'efficacité et le coût économique de l'aide alimentaire pour les pays récipiendaires remontent au début des années 1960. Comme l'a montré la revue de la littérature ci-dessus, elles restent vives aujourd'hui en dépit des nombreuses études réalisées sur la question car des mécanismes complexes sont à l'œuvre et que les impacts de l'aide alimentaires dépendent beaucoup du type d'aide accordé et des circonstances. L'aide alimentaire ciblée, mise en place de façon temporaire, représente incontestablement une ressource indispensable pour les pays confrontés à des situations d'urgence, liées à des phénomènes sociaux (guerre, agitation sociale...) ou naturels (climatique, séisme, etc.). Cependant dans certains cas l'aide alimentaire en nature, en déprimant les prix agricoles, a un impact négatif sur l'investissement agricole. Plus généralement les conséquences négatives sur le long terme d'une dépendance prolongée envers l'aide sont unanimement reconnues. Enfin, même en cash, l'aide alimentaire est parfois responsable d'instabilités sur les marchés locaux, des achats régionaux trop important pouvant générer une flambée des prix. Finalement, la principale conclusion à tirer de cette revue de la littérature est que tout dépend des conditions dans lesquelles l'aide est attribuée, de ses modalités de distribution et du contexte local –économique, social, politique- dans lequel elle va s'insérer.

Dans les effets négatifs de l'aide les plus généralement identifiés, il y a les coûts imposés au pays récipiendaire - coûts de stockage, de transport et de distribution-. Ensuite, peu ou mal ciblée, mise en place sur longue période et dans des quantités telles que celles-ci dépassent les capacités d'absorption du pays, l'aide précipite les prix agricoles à la baisse et décourage l'investissement comme la production agricole. Enfin, une dépendance excessive envers l'aide peut s'avérer politiquement insoutenable. La légitimité politique s'érode alors du fait de l'incapacité du gouvernement à nourrir sa population en même temps que de son obligation à rendre compte aux pays donateurs qu'il privilégiera à ses électeurs. Cependant lorsqu'elle ne constitue qu'un moyen, au service d'une réelle politique de développement, ou la réponse à une situation d'urgence, l'aide est parfois très efficace. En effet, si l'aide alimentaire exerce en général une pression à la baisse sur les prix (quoique celle-ci puisse être négligeable), la pression est d'autant plus forte que le ciblage géographique ou socio-économique sur les populations aura été faible. Par ailleurs, l'aide favorise les gains de productivité grâce aux effets positifs enregistrés sur les marchés des facteurs – en particulier le marché du capital, elle a parfois permis le maintien voire la croissance des investissements en milieu rural par le financement d'infrastructure de transport ou de stockage.

Ainsi, l'impact de l'aide alimentaire sur la sécurité alimentaire et la pauvreté reste une controverse ouverte. Cependant, si la revue de la littérature ne permet pas de trancher, les études

réalisées ont permis l'identification de pratiques à éviter – du fait de la faiblesse de leur efficacité ou de l'importance des effets pervers induits et ces résultats ont été petit à petit incorporés dans un « code de conduite de l'aide alimentaire » amenant les principaux donateurs à modifier leurs pratiques. Il est malheureusement trop tôt pour en évaluer les bénéfices. Les formes de l'aide alimentaire ont ainsi évolué de l'aide monétisée (destinée à financer des dépenses publiques) privilégiée durant les années 1970s et le début des années 1980s, à l'aide ciblée durant les années 1990s<sup>40</sup>. Ceci ne va pas à l'encontre des résultats de Awudu, Barrett, Hazell<sup>41</sup> lorsqu'ils concluent que « le succès apparent de l'aide alimentaire<sup>42</sup> dans la stimulation de la productivité agricole en Afrique suggère que les effets « facteurs » de l'aide peuvent l'emporter sur les effets « produits », et que « l'écroulement de la productivité par tête en Afrique Sub-Saharienne durant la décennie se terminant au milieu des années 1980 aurait été encore plus sérieux sans l'accroissement simultané des flux d'aide dans la région ». On assiste à une évolution marquée en faveur d'une aide plus efficace en particulier sous l'impulsion de l'Union Européenne.

## **VI. IMPACTS THEORIQUES ET OBSERVES DES SOUTIENS AUX EXPORTATIONS : CONSENSUS ET CONTROVERSES**

---

Les mesures de soutien à l'exportation permettent de rendre compétitifs des exportateurs qui ne le seraient pas sans elles, et de conquérir de nouveaux marchés. On étudiera successivement leurs différentes formes ainsi que les produits concernés et les pays qui les utilisent ainsi que leurs impacts théoriques et observés. Cette analyse ne s'applique bien sûr qu'aux grands exportateurs, c'est-à-dire ceux dont les volumes exportés représentent une part significative de l'offre mondiale.

### **1. Les différentes modalités de soutiens aux exportations, pays exportateurs et destinataires, principaux produits concernés**

On distingue différentes mesures de soutiens<sup>43</sup> : les subventions directes aux exportations, les crédits et garanties de crédits à l'exportation, les entreprises commerciales d'Etat et les monopoles privés. Au niveau des subventions directes aux exportations c'est l'Union Européenne qui est, de loin avec environ 90% de l'utilisation mondiale des subventions aux exportations, le principal utilisateur de ce type de mesure. Les principaux produits concernés sont les céréales, le lait, le sucre, la viande bovine et la viande de volaille. Les USA et le Canada utilisent également les subventions directes aux exportations, sur les produits laitiers, mais sur des volumes beaucoup moins importants. Les crédits et garanties de crédit aux exportations sont utilisés principalement par les Etats-Unis (sur le blé, le soja et la viande de volaille) et par la

---

<sup>40</sup> Dorosh, Shahabuddin, Aziz et Farid, 2002.

<sup>41</sup> Awudu, Barrett et Hazell, 2004.

<sup>42</sup> En Ethiopie, au Rwanda, et au Kenya.

<sup>43</sup> Le terme « soutien » n'implique pas forcément une dépense budgétaire, comme cela a été tranché lors du différend sur le sucre entre le Brésil et l'Union européenne à l'OMC.

Thaïlande sur le riz. Enfin les entreprises bénéficiant d'un monopole aux exportations existent au Canada (entreprises commerciales d'Etat sur le blé et les produits laitiers), en Australie (monopole d'exportation privé sur le blé et sucre), en Nouvelle-Zélande (monopole d'exportation privé pour les produits laitiers).

## **2. Les effets théoriques de ces soutiens**

Les mesures de soutien aux exportations permettent à des pays qui ne seraient pas compétitifs sur les marchés internationaux de le devenir. Elles engendrent ainsi un accroissement de l'offre sur les marchés mondiaux, ce qui a, d'après la théorie économique, un impact dépressif sur les prix.

Un second impact généralement mentionné dans la littérature est la déstabilisation des marchés extérieurs. En effet les exportateurs ayant recours aux soutiens à l'exportation utilisent généralement les marchés mondiaux pour équilibrer leurs marchés domestiques, ils exportent beaucoup lorsque l'offre nationale est importante et peu lorsque celle-ci est faible. On sait depuis Bale et Lutz (1981) qu'un tel comportement a pour conséquence de rejeter l'instabilité sur les marchés extérieurs. En réalité, avec ces mesures, les quantités livrées sur les marchés internationaux ne dépendent plus du degré de compétitivité des différents exportateurs mais de la décision du gouvernement de combien il est nécessaire d'exporter pour maintenir l'équilibre interne. Ainsi les soutiens aux exportations non seulement dépriment les prix mondiaux en rendant possibles des exportations de la part de pays non compétitifs mais aussi réduisent considérablement la transmission de l'information, sur l'état de l'offre et de la demande mondiale, des marchés internationaux vers les producteurs des pays exportateurs utilisant ces mesures.

Comme cela a été vu ci-dessus, les soutiens aux exportations prennent différentes formes et il est intéressant de voir dans quelle mesure ces modalités impliquent un impact différencié. Les subventions directes aux exportations permettent de diminuer directement les prix proposés par l'exportateur concerné et ainsi de rendre artificiellement compétitives sur les marchés mondiaux des régions qui ne le seraient pas. Les crédits à l'exportation facilitent les transactions commerciales, en échelonnant dans le temps la dépense de l'importateur et en proposant des conditions parfois plus avantageuses que celles d'une banque commerciale (durée des remboursements, niveau des taux d'intérêt, prêts en présence de risques importants), ils peuvent permettre de gagner des parts de marché à des exportateurs qui ne seraient pas compétitifs sans cela. De même les garanties de crédit par les Etats permettent de diminuer le risque (défaut de paiement de l'importateur étranger) auquel fait face l'exportateur privé, en transférant celui-ci sur la puissance publique. L'impact des monopoles, privés ou publics d'exportation, est moins évident. L'existence de ces monopoles ne garantit pas leur capacité à influencer le marché. Pour qu'une influence réelle sur les prix soit possible, il est nécessaire que l'exportateur ait une part suffisante du marché mondial pour avoir un pouvoir sur ce marché.

## **3. Impacts réels : les éléments du débat et les évolutions récentes**

L'impact réel des soutiens aux exportations sur les prix des marchés mondiaux dépend de plusieurs éléments :

- ▷ le niveau de ces soutiens et leurs formes ;
- ▷ les politiques qui seraient mises en place, en l'absence de soutiens, pour restaurer les équilibres internes dans les pays exportateurs ;
- ▷ la structure du marché mondial (degré de concurrence), la présence d'autres offreurs potentiels.

Le niveau des soutiens est variable dans le temps, il dépend à la fois des niveaux des prix internationaux et des taux de change, ainsi plus les prix internationaux exprimés en monnaie de l'exportateur sont faibles, plus ces soutiens doivent être élevés. De ce fait, en période de prix internationaux élevés, les impacts des retraits des soutiens à l'exportation vont sembler faibles mais cela peut être simplement lié à l'année choisie pour la référence et au fait qu'ils n'étaient pas nécessaires, cette année là, vu le niveau des prix internationaux. C'est le cas dans les estimations les plus récentes fournies dans les modèles mondiaux (Ingco et Nash 2004), où l'essentiel des gains à attendre d'une libéralisation des échanges provient de la baisse des taxes aux importations, l'impact du retrait des soutiens aux exportations étant extrêmement faible, ceci étant essentiellement dû à leur faiblesse l'année de référence.

L'impact sur les marchés mondiaux du retrait des soutiens aux exportations va dépendre des mesures d'accompagnement visant à restaurer les équilibres offre/demande internes suite au retrait de ces mesures. On s'intéresse ici au cas où aucune politique de soutien interne n'est mise en place pour compenser le retrait des soutiens aux exportations<sup>44</sup>. En principe, le retrait des soutiens aux exportations se traduit par une baisse de la demande d'exportation et ainsi des prix internes. La diminution des prix intérieurs, devrait se traduire par une croissance de la demande des consommateurs<sup>45</sup>, résultat de la baisse des prix et une réduction de l'offre, résultat de la réduction de la rentabilité de l'activité au niveau des producteurs. Dans un rapport réalisé pour le Conseil économique et social (Bureau et Bureau, 1999 p45), le retrait des subventions aux exportations de la part de la Communauté européenne est ainsi assimilé à la création d'un déséquilibre sur les marchés européens, généré par la baisse des exportations. L'effort nécessaire pour restaurer les équilibres serait équivalent à un taux de gel de 30% sur les céréales, une réduction des capacités de production de 20% pour la viande bovine et des quotas laitiers à hauteur de 5%. De telles variations des quantités produites par un acteur majeur sur les marchés mondiaux pourraient alors avoir un impact significatif sur les prix.

Enfin pour que le retrait des mesures de soutiens aux exportations ait un impact significatif sur les prix mondiaux, il est nécessaire que la baisse de l'offre des exportateurs utilisant ces mesures ne soit pas compensée par la croissance de l'offre chez d'autres exportateurs plus compéti-

---

<sup>44</sup> Les pays utilisateurs de soutiens aux exportations peuvent en effet opter pour une politique de stockage ou de contrôle des quantités produites afin d'éviter une baisse des prix domestiques, ou compenser cette baisse par le développement d'aides directes, de subventions aux producteurs hors marché. Une étude de l'OCDE (2001) calculant la croissance des stocks nécessaires à un retrait des subventions à l'exportation sans baisse des prix domestiques met en évidence la difficulté à mettre en place une telle politique, du fait des coûts qui y seraient associés : pour les produits laitiers (lait en poudre) les stocks devraient alors augmenter de respectivement 14% au Canada, 66% en Europe et 27% aux Etats-Unis. La pression interne serait alors extrêmement forte pour laisser diminuer les prix domestiques, afin de soulager les finances publiques et les budgets des consommateurs.

<sup>45</sup> L'élasticité de la demande des consommateurs pour les produits agricoles est généralement assez faible mais positive

tifs. Si tel était le cas, on assisterait simplement à une redistribution des cartes entre exportateurs et les impacts éventuellement positifs seraient limités aux exportateurs n'utilisant pas ces mesures et capables d'augmenter leur offre sur les marchés mondiaux. Il est alors probable qu'il y aurait peu d'impact sur la sécurité alimentaire dans les pays en développement. Il faut par ailleurs souligner les difficultés qui seraient générées par une croissance des prix mondiaux pour les pays importateurs pauvres, dépendant pour leur sécurité alimentaire des importations et ayant déjà des difficultés à les financer. Pour la population en insécurité alimentaire de ces pays, il est probable que l'impact, au moins à court terme, serait négatif.

Les impacts des soutiens aux exportations vont dépendre de leur forme. Si les subventions aux exportations jouent un rôle direct sur les prix et ainsi sur la compétitivité des exportateurs, l'impact est plus compliqué à évaluer pour les autres formes de soutien. Dans une étude de l'OCDE (2001), la subvention associée aux crédits à l'exportation pour les produits agricoles est calculée à partir de la valeur actualisée des crédits et de la différence avec les conditions qui seraient accordées par une banque commerciale. On prend ainsi en compte l'ensemble des conditions du prêt (délai de paiement, durée du prêt, taux d'intérêt, niveau de risque pays). Selon cette étude en 1998, les plus gros offreurs de crédit à l'exportation sont les Etats-Unis, avec environ 4 milliards de \$ de crédit, puis l'Australie, avec environ 1,5 milliard, L'Union Européenne (1,2 milliard) et le Canada (1,1 milliard)<sup>46</sup>. Cependant alors que pour les Etats-Unis la subvention estimée est de presque 200 millions, si bien qu'elle dépasse le niveau des subventions directes aux exportations, elle est beaucoup plus faible pour les autres exportateurs (respectivement 2, 15 et 8 millions de \$US pour l'Australie, l'Union Européenne et le Canada). Par ailleurs, il est important de souligner qu'en cas de défaut de remboursement c'est l'ensemble du crédit qui devrait être assimilé à une subvention. Malheureusement aucune information ne semble disponible sur les défauts de paiement associés aux crédits à l'exportation. Pour l'impact des monopoles sur les exportations, la Commission canadienne du blé et l'Office Australien bénéficient de part de marchés plus faibles que l'Union Européenne et Etats-Unis, et ont donc une influence plus limitée. En revanche, le monopole néo-zélandais pèse d'un poids certain sur le marché mondial (voir partie II).

Dans le cadre de l'Accord agricole de 1994, les pays se sont engagés à réduire leurs subventions à l'exportation. Quoique des engagements par produit aient également été pris, les éléments les plus contraignants se situent dans l'ensemble à un niveau agrégé<sup>47</sup> : le volume total doit diminuer de 21% et les dépenses associées de 36% en 6 ans (10 pour les pays en développement) par rapport à la période de base 1986-90. Comme le note Diakosavvas (2004), l'évaluation de l'application de l'accord de Marrakech sur les subventions aux exportations est très positive –un nombre moins important que le nombre permis de produits éligibles pour les subventions en font l'objet et les pays ont rempli leurs engagements. Cependant, comme cela a été souligné ci-dessus, le niveau des subventions à l'exportation est dépendant du niveau des prix internationaux : lorsque ceux-ci sont bas les subventions à l'exportation sont nécessaires aux pays maintenant leurs prix intérieurs à un niveau plus élevé, mais lorsque les prix internationaux sont relativement hauts, comme cela a été le cas au cours de ces dernières années,

---

<sup>46</sup> OCDE, 2001, page 10

<sup>47</sup> Sauf pour le cas du sucre en Union Européenne

elles ne le sont plus. De la même façon, les taux de change jouent un rôle majeur dans la nécessité ou non de subventions à l'exportation.

## **VII. CONCLUSION DE LA PARTIE 1**

---

Afin de traiter la question posée, l'impact des mesures de soutiens aux exportations sur la sécurité alimentaire des pays en développement nous l'avons traduite en 2 questions distinctes, qui seront traitées dans les deux parties suivantes de cette étude : (i) **Ces mesures ont-elles un impact sur le niveau des prix internationaux ou leur variabilité ?** (ii) **Se traduisent-elles par des prix ou des volumes différents sur les marchés locaux ?**

Ces questions devraient en effet refléter les impacts sur la sécurité alimentaire. La première se situe à un niveau international et macro-économique. Elle pose le problème de la facture alimentaire pour les importateurs ou des recettes d'exportation pour les exportateurs. On verra qu'il est difficile d'évaluer l'impact des mesures de soutien aux exportations et de leurs différentes modalités sur les prix mondiaux. Les déterminants de l'ampleur des réactions des prix aux modifications de l'offre sont en effet multiples, le retrait d'un exportateur risque d'être compensé par une augmentation des quantités offertes par un concurrent. La concurrence sur les marchés amènent tous les exportateurs à pratiquer les mêmes prix, qu'ils utilisent ou non des soutiens. La question de l'impact sur l'instabilité des prix est une controverse non résolue au sein des experts. A la fois l'impact déstabilisant sur les marchés mondiaux de certaines politiques commerciales est reconnu mais rien ne prouve que ces marchés ne resteraient pas fondamentalement instables en leur absence. En effet des marchés comme celui du cuivre, ou des actifs financiers qui ne souffrent pas de telles politiques sont également très instables. On ne dispose pas de « laboratoire » pour les marchés mondiaux ou d'expérience historique qui permettrait d'évaluer avec certitude ces impacts. On ne doit donc pas s'attendre à trouver dans cette étude à ce sujet des affirmations certaines mais plutôt un certain nombre d'élément permettant une analyse des conséquences possibles en fonction de la structure des marchés et des acteurs en présence.

La seconde se situe au niveau micro-économique et s'intéresse aux conséquences pour les ménages des modifications potentielles des régimes de prix. Même s'il s'agit d'un phénomène complexe et multidimensionnel, comme cela a été exposé dans cette partie, la sécurité alimentaire repose en effet sur l'existence de denrées en volume suffisants et à un prix abordable sur les marchés locaux. La caractéristique et l'avantage d'un monde globalisé repose sur les possibilités de recours au commerce international afin de compenser les variations des disponibilités à un niveau local. Ceci suppose avant tout un fonctionnement satisfaisant des marchés et l'existence d'une demande solvable. Si la demande n'est pas solvable, l'aide alimentaire doit prendre le relai des échanges commerciaux.

Quel est alors le rôle des soutiens aux exportations dans ce raisonnement ? D'après la revue de la littérature, ils devraient se traduire par un prix plus faible. L'influence sur les consommateurs et la sécurité alimentaire semble alors, au premier abord, positive. Cependant si les prix sont plus instables et/ou créent une concurrence trop forte, impossible à soutenir pour la production locale, les effets sur la sécurité alimentaire deviendront négatifs. Ce sont donc sur ces deux questions que ce sont concentrées les analyses sur les pays en développement sélection-



nés : (i) y-a-t-il une concurrence déloyale à la production locale, préjudiciable à la croissance économique dans les pays destinataires, du fait des soutiens aux exportations ? (ii) y-a-t-il un impact favorable sur la sécurité alimentaire des consommateurs, engendré par des prix alimentaires plus faibles ? Evidemment là encore ces questions sont complexes et il ne faut pas s'attendre à trouver dans cette étude des réponses définitives. Même lorsque les importations concurrencent fortement la production locale, de bas prix pour les produits alimentaires représentent un avantage pour les consommateurs pauvres comme pour la compétitivité des industries à bas salaires. D'un autre côté, le secteur agricole a un rôle majeur à jouer dans le développement du fait des effets d'entraînement attendus dans l'ensemble de l'économie suite à sa croissance.

*Gret – Cirad*  
*Impact des mesures de soutien à l'exportation et de l'aide alimentaire sur la sécurité alimentaire*  
*Rapport final*

## **Partie 2 : Intervention sur les exportations, aide alimentaire, structure des marchés mondiaux**

Cette partie présente une analyse de l'impact des mesures de soutien à l'exportation et de l'aide alimentaire pour chacun des produits étudiés au niveau du marché mondial. L'objectif est, compte tenu de la structure du marché mondial et de l'importance des mesures de soutien à l'exportation utilisées et de l'aide alimentaire, de tenter d'apprécier les changements s'il y avait retrait de ces mesures. Pour chacun des produits, cette partie examine donc tout d'abord la structure du marché mondial, l'importance des mesures de soutien à l'exportation, de l'aide alimentaire<sup>48</sup> et l'évolution des prix internationaux. Des éléments de conclusion sont donnés sur les changements potentiellement apportés par un retrait des mesures de soutien à l'exportation.

La période étudiée cours de 1995 à 2004, et par conséquent les données sur l'Union européenne concernent toujours l'UE à 15 Etats-Membres<sup>49</sup>.

## **I. LE BLE**

---

### **1. Structure du marché mondial**

Le blé et la farine de blé constituent les premières céréales échangées au monde, avec un volume d'échange qui se stabilise autour de 100 millions de tonnes depuis la fin des années 1980. Avec l'augmentation de la production mondiale depuis cette même période, la part du commerce dans la production tend cependant à diminuer.

#### *Principaux producteurs*

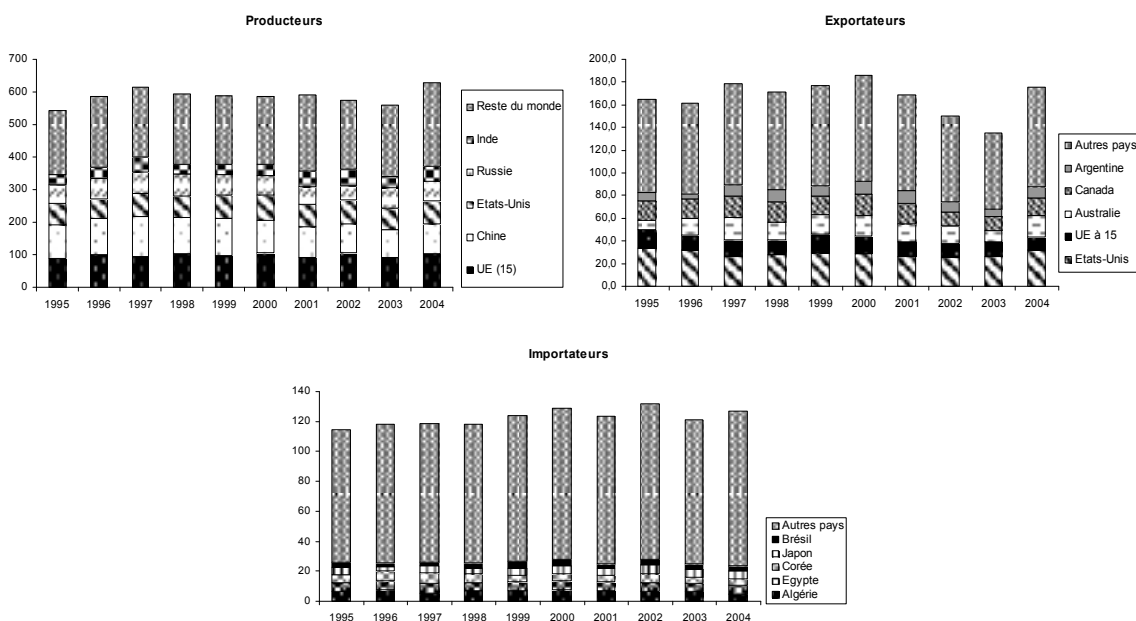
La production mondiale de blé est relativement concentrée puisque les cinq premiers producteurs représentent au moins 60 % de la production mondiale tout au long de la période. Toutefois, aucun producteur ne dépasse 30% de la production mondiale, et on constate le même phénomène au niveau des exportations, on ne peut donc parler de pouvoir sur le marché (Graphique II-1). La Chine, qui était le premier producteur de blé en début de période, voit sa production diminuer, au profit de l'UE (à 15) qui la devance en fin de période et devient ainsi le plus gros producteur mondial. La Russie voit également sa production diminuer, tandis que celles des Etats-Unis et surtout de l'Inde augmentent sensiblement (de plus de 50% entre 1995 et 2004 pour cette dernière). Il convient cependant de souligner que la production des Etats-Unis baisse en fin de période tandis que la production indienne reste stable dans le même temps. Excepté pour les deux premiers producteurs, l'ordre des autres grands producteurs reste toutefois inchangé sur la période.

---

<sup>48</sup> Il s'agit, pour les Etats-Unis et pour le riz dans le cas du Japon, d'aide alimentaire en nature. Dans le cas de la Commission européenne, sont pris en compte les quantités achetées par le PAM, grâce aux fonds fournis par la Commission.

<sup>49</sup> Un certain nombre de modifications ont eu lieu au cours de l'année 2005 en matière de flux commerciaux, mais nous n'en tiendrons pas compte ici. De même, la place de l'Union européenne, après élargissement à dix nouveaux Etats-Membres, peut avoir changé sur certains marchés, mais notre analyse porte exclusivement sur l'UE à 15, compte tenu de la période étudiée.

**Graphique II-1 : Structure du marché mondial du blé, 1995-2004 (millions de tonnes)**



Source : FAOSTAT, calculs des auteurs.

## 2. Les soutiens à l'exportation des principaux exportateurs

Les quatre premiers exportateurs de blé utilisent tous des mesures de soutien à leurs exportations. Le Canada et l'Australie ont recours à des systèmes de monopoles d'exportation, tandis que les Etats-Unis et l'Union européenne pratiquent des subventions directes à l'exportation ou des garanties de crédits.

### 2.1 Les monopoles d'exportation canadiens et australiens

La Commission Canadienne du Blé (CCB), détient l'exclusivité des exportations de blé destiné à la consommation humaine. Selon la loi canadienne, la CCB doit vendre son blé « *au prix qu'elle estime de nature à encourager la vente des grains canadiens sur le marché mondial* »<sup>50</sup>. La CCB verse un prix initial aux producteurs en dessous du prix de vente à l'exportation. Ceci permet de transférer le risque au niveau des producteurs, qui eux bénéficient d'une garantie du Gouvernement.

L'Office australien du blé (Australian Wheat Board / AWB), créé en 1948, était une autorité publique jusqu'en 1997, date à laquelle l'essentiel de ses fonctions ont été transférées à une société de droit privé, l'AWB Ltd. Le monopole d'exportation *de jure* de l'OAB est devenu, avec la création de l'AWB, un monopole *de facto*.

<sup>50</sup> Source : WT/DS276/R, p. 188

La situation de monopole de la CCB et de l'AWB leur permet de réduire leurs coûts marginaux, et de proposer une offre plus importante à leurs acheteurs. Les coûts de commercialisation peuvent être réduits (transport, mise en marché) grâce à un fort pouvoir de négociation, ce qui offre un avantage non négligeable sur un marché très concurrentiel. Les parts de marchés respectives de la CCB et de l'AWB, en moyenne sur la période étudiée, sont de 13% et 12%<sup>51</sup>.

Le Gouvernement canadien fournit une garantie sur l'acompte payé au producteur, sur les emprunts de la CCB et certaines de ses ventes à crédits : ce qui permet à la CCB de prendre plus de risques à l'exportation. La CCB bénéficie donc d'un appui gouvernemental supplémentaire par rapport à l'AWB.

## **2.2 Les soutiens des Etats-Unis et de l'Union européenne**

### *Les mécanismes utilisés*

Pour soutenir leurs exportations de blé, les Etats-Unis utilisent trois types de mesures : subventions à l'exportation (Programme d'expansion des exportations - Export Enhancement Programme, EEP), garanties de crédit à l'exportation et Fonds de soutien économique. L'EEP n'a pas été activé depuis 1995 compte tenu des hausses de cours sur les marchés mondiaux<sup>52</sup>. Il faut néanmoins souligner que la Loi sur l'agriculture de 2002 a prorogé ce programme jusqu'à 2007. Les programmes de garanties de crédit à l'exportation constituent les principaux programmes de soutien aux exportations des Etats-Unis. Entre 1999 et 2004, en moyenne 17% des crédits à l'exportation ont été destinés à soutenir les exportations de blé, soit 492 millions de US\$ par an<sup>53</sup>. De 1993 à 1998, l'Egypte a reçu au titre du fonds de soutien économique 815 millions d'US\$ chaque année, dont 200 millions étaient affectés au Programme d'importation des produits de base (Commodity Import Program). L'aide a ensuite baissé petit à petit pour atteindre 655 millions d'US\$ en 2003. Sur ce montant, 200 millions de dollars ont été versés pour faciliter l'achat de 840 000 tonnes de blé américain.

L'Union européenne soutient ses exportations de blé via des restitutions à l'exportation, dont le montant a fortement diminué depuis la première réforme de la PAC en 1992. Entre 1995 et 2004, le blé et la farine représentent en moyenne 4% des dépenses européennes destinées aux restitutions (soit 209 millions de US\$).

### *Les quantités exportées avec soutien*

Les données disponibles ne permettent une comparaison que pour la période 2000-2004. Comme le montre le graphique II-2, la part de blé exporté avec soutien est plus élevée pour l'Union européenne que pour les Etats-Unis.

### *Les dépenses de soutien à l'exportation*

Entre 1999 et 2004, les dépenses de soutien aux exportations de l'Union européenne par volume total exporté diminuent fortement, alors que celles des Etats-Unis augmentent. La baisse des dépenses européennes est le résultat de la mise en œuvre de l'Accord agricole de l'OMC

---

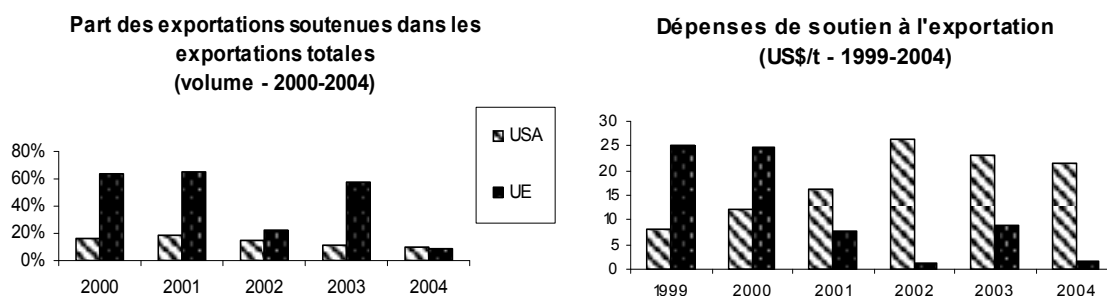
<sup>51</sup> Calcul fait en estimant que toutes les exportations de blé de chacun des pays passe par leurs monopoles respectifs.

<sup>52</sup> Examen des politiques commerciales des Etats-Unis, 1996.

<sup>53</sup> USDA.

(réduction des dépenses de subventions aux exportations) (Graphique II-2). Cette discipline ne s'applique pas aux crédits à l'exportation, ce qui permet aux Etats-Unis d'augmenter leurs dépenses de soutien par tonne exportée sur la période.

**Graphique II-2 : Les soutiens à l'exportation du blé des USA et de l'UE**

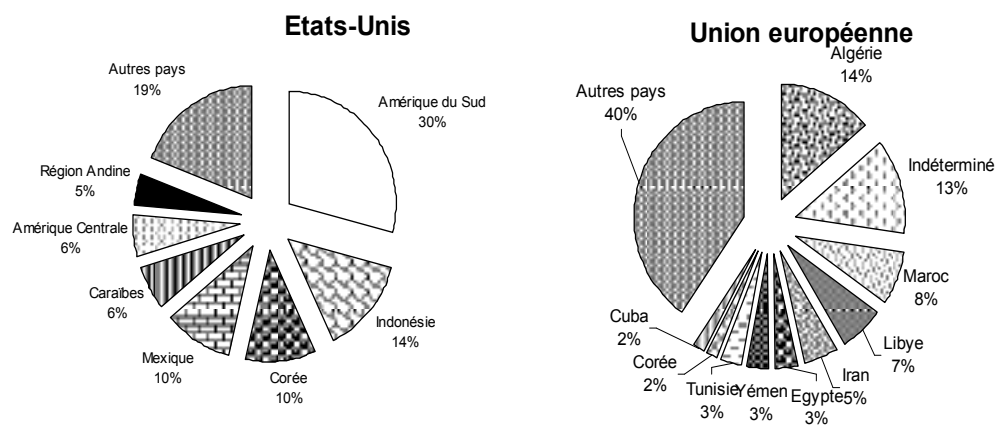


Source : *Wheat yearbook 2005 – USDA base de données CATS et ICTS pour l'UE – calcul des auteurs - USDA et FEOGA pour les dépenses et FAOSTAT pour les volumes exportés – calcul des auteurs. Pour les crédits à l'exportation des Etats-Unis, nous avons pris en compte les dépenses budgétaires des années indiquées. Une partie de ces crédits est en principe remboursée, mais ni les montants effectivement remboursés, ni les délais de remboursement ne sont disponibles.*

*Les pays de destination des exportations soutenues*

Si les données disponibles sont présentées par pays pour l'Union européenne à 15 et souvent agrégées par région pour les Etats-Unis, il est cependant possible de voir des caractéristiques majeures. Les deux exportateurs soutiennent leurs exportations d'abord vers leurs voisins : bassin méditerranéen pour l'Union européenne, Amériques et Caraïbes pour les Etats-Unis. Les principales destinations sont dans les deux cas des pays en développement plutôt émergents ou à revenu intermédiaire. L'Afrique sub-saharienne n'apparaît pas.

**Graphique II-3 : Les principaux destinataires des dépenses de soutiens à l'exportation des Etats-Unis et de l'Union européenne (total 2000-2004)**



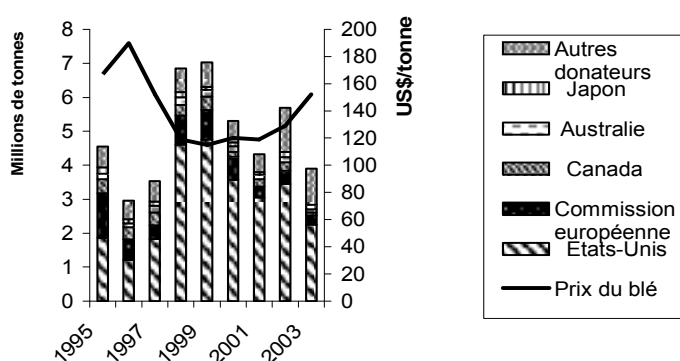
Source : *USDA et base de données CATS – calcul des auteurs*

### 3. L'aide alimentaire en blé

Si le blé et la farine de blé sont les premiers produits donnés sous forme d'aide alimentaire, les quantités distribuées sont cependant minimales par rapport aux volumes des échanges commerciaux internationaux : entre 3% et 6% entre 1995 et 2003.

Les Etats-Unis sont les premiers pourvoyeurs d'aide alimentaire en blé (de 40 % à 70 % du total des dons selon les années, sur la période). Les dons de blé suivent une courbe inverse à celles du prix international : lorsque le prix baisse, les quantités données augmentent (voir graphique ci-dessous). Ceci est dû pour l'essentiel à la variation des dons américains, et montre que l'aide alimentaire est un moyen de réduire les stocks intérieurs quand le marché est saturé. L'aide alimentaire des Etats-Unis représente en moyenne sur la période 10% de leurs des exportations commerciales, de 4% en 1996 (quand le prix est élevé) à 17% en 1998, année où le prix est au plus bas.

**Graphique II-4 : Aide alimentaire en blé (tonnes) et prix du blé (en US\$/t) (1995-2003)**



Source : CNUCED (prix du blé) et FAOSTAT (aide alimentaire) – calcul des auteurs

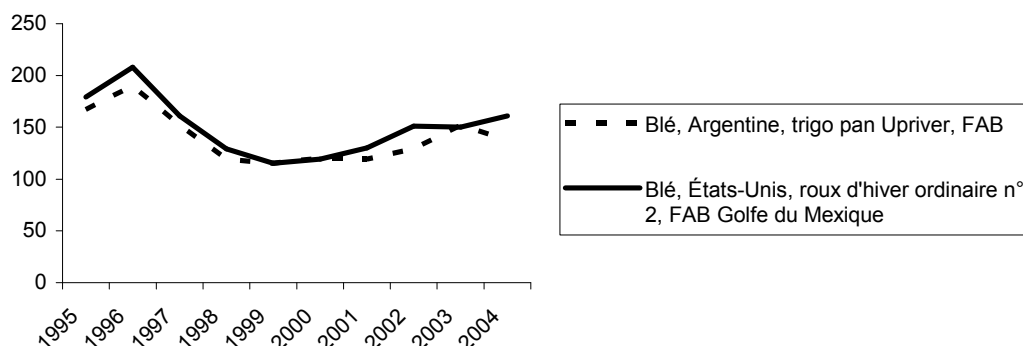
### 4. L'évolution des prix

Au début de la période (1995-1997), les prix du blé, du fait du phénomène El niño et de la période de sécheresse qui l'accompagne, sont élevés. Ensuite, la baisse de la demande qui a accompagné les crises financières et sociales de la fin des années 1990, se traduit par une baisse des prix. De nouveau à partir de 2003, un nouvel épisode de sécheresse se traduit par une nouvelle remontée des cours. Les épisodes climatiques, tout comme les grands bouleversements sociaux susceptibles d'affaiblir la demande, semblent ainsi déterminants dans l'évolution des prix.

Un autre élément déterminant est la présence, ou l'absence, de la Chine sur les marchés mondiaux : en effet alors qu'elle avait importé environ 12 millions de tonnes en 1995/1996, elle a pratiquement disparu du marché depuis 1998 puis est reparue fin 2003, important 3 millions de tonnes des Etats-Unis, du Canada et de l'Australie. Ainsi, selon Cyclope (2004) l'évolution des interventions chinoises serait même plus importante que l'évolution des politiques céréalières.



Graphique II-5 : Prix du blé (en US\$/t) (1995-2003)



Source : CNUCED

## 5. Quelques éléments de conclusion

Comme cela a été expliqué ci-dessus, on assiste à une déconcentration récente au niveau des principaux exportateurs. Ce phénomène montre qu'il est probable, la production de blé étant relativement dispersée, qu'une baisse de celle-ci chez les exportateurs utilisant des soutiens aux exportations de blé se traduise principalement par l'augmentation des exportations d'autres acteurs, et donc n'engendre aucune régression de l'offre mondiale. Ceci est conforme aux résultats des modèles mondiaux qui prévoient généralement une augmentation relativement faible des prix mondiaux du blé suite à un retrait des mesures de soutien aux exportations.

D'ailleurs, la baisse des restitutions à l'exportation de l'Union européenne s'est traduite par une perte de part de marché de celle-ci, mais pas par une hausse des prix mondiaux. En effet, dans le même temps, l'Argentine et surtout l'Australie ont fortement augmenté leur production. Le monopole d'exportation australien a très certainement été un des facteurs permettant le développement des exportations de ce pays.

L'aide alimentaire est indéniablement un moyen d'écoulement des stocks des États-Unis<sup>54</sup>. Cependant, son retrait aurait probablement peu d'impact sur le niveau des prix internationaux, compte tenu à la fois de la faiblesse des volumes mis sur le marché, et du fait que l'aide alimentaire en nature serait remplacée par de l'aide alimentaire en cash qui pourrait permettre d'acheter du blé.

Enfin, s'il semble assez logique de n'attendre qu'une faible croissance des prix du blé suite au retrait des mesures de soutien aux exportations, il est par contre probable que cela crée une redistribution des cartes au niveau des exportateurs. Ce prix continuera à fluctuer, en fonction des aléas climatiques et des interventions chinoises sur le marché.

<sup>54</sup> A ce titre, il est remarquable de constater que dans le « Wheat Yearbook » publié annuellement par l'USDA, l'aide alimentaire se trouve dans le même tableau que les programmes de soutien aux exportations.

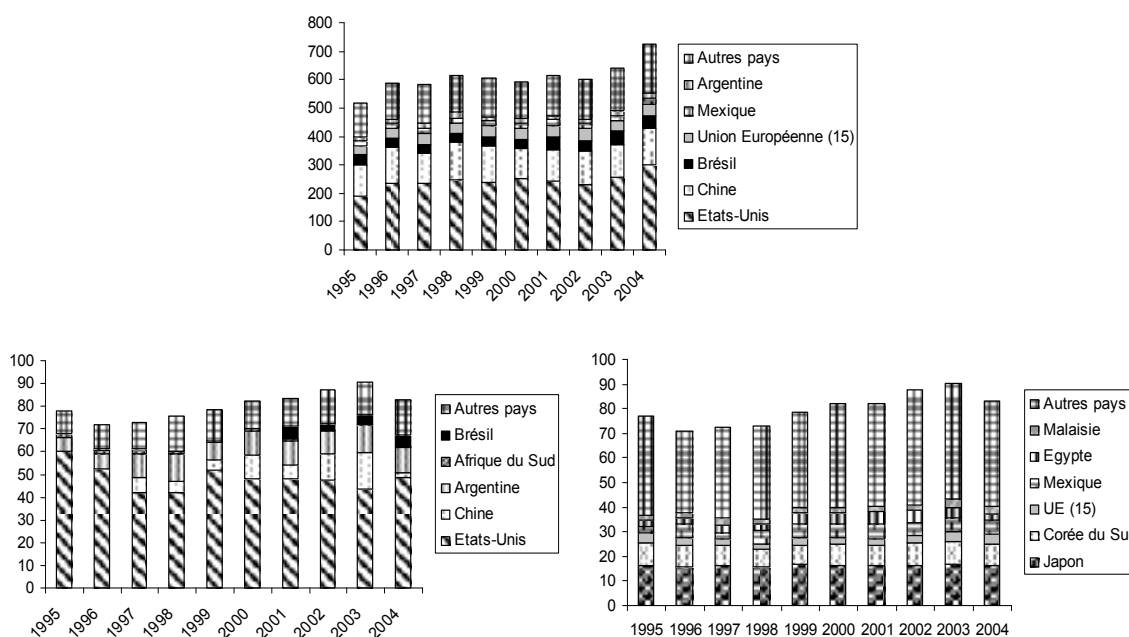
## II. LE MAÏS

### 1. Structure du marché mondial

#### Principaux producteurs

Les Etats-Unis sont de loin les premiers producteurs mondiaux de maïs, leur production représentant à elle seule autour de 40% de la production mondiale sur la période étudiée. Ils sont suivis par la Chine, le Brésil, l'UE, le Mexique et l'Argentine. Les principaux producteurs de maïs restent les mêmes sur la période étudiée, et les rangs qu'ils occupent évoluent peu. La production mondiale a très sensiblement augmenté au cours de la dernière décennie (+40% entre 1995 et 2004). Ceci est surtout le fait de l'augmentation de la production des Etats-Unis (+60% entre 1995 et 2004). A noter également l'augmentation de 30% de la production de l'Argentine.

**Graphique II-12. Structure du marché mondial du maïs 1995-2004, en millions de tonnes**



Source : FAOSTAT, calculs des auteurs.

#### Principaux exportateurs

Les échanges mondiaux de maïs connaissent une légère augmentation sur la période étudiée (6-8%). En 2003, 14% de la production est échangée sur les marchés mondiaux. Le marché mondial du maïs est extrêmement concentré au niveau des pays exportateurs, en étant quasi-exclusivement aux mains des Etats-Unis, qui représente 70 % des volumes exportés en début de période, contre 55 % à 60 % en fin de période. La Chine, l'Argentine et le Brésil voient leurs exportations augmenter au cours de la période étudiée, mais celles-ci sont encore loin d'atteindre le volume des exportations américaines (graphique II-12).

### *Principaux importateurs*

Du côté des importateurs, la configuration est nettement moins concentrée. Les sept plus gros importateurs représentent autour de 50% des importations sur la décennie étudiée. Le Japon reste le plus gros importateur de maïs, suivi par la Corée du Sud. A noter que l’Egypte reste le sixième importateur mondial sur la période étudiée, avec à partir de 1999 une forte augmentation des volumes importés (graphique II-12).

## **2. Les soutiens à l’exportation des pays exportateurs**

Les Etats-Unis, premier exportateur de maïs, utilisent des garanties de crédit à l’exportation. Cependant, le maïs ne représente que 1 ‰ des dépenses de crédits à l’exportation sur le total dépense entre 1999 et 2004, soit une dépense de 0,07 US\$/tonne exportée<sup>55</sup>. Le maïs soutenu est exporté vers la région (Mexique, Amérique Latine, Caraïbes) pour les trois-quarts. Par ailleurs, aux Etats-Unis, le maïs constitue le produit pour lequel les dépenses consacrées au système de « loan rate » et aux paiements contra-cycliques ont été les plus élevées sur la période étudiée. Ceci est rappelé ici en raison de l'importance et de la nature de ces mesures de soutien interne (considérées à l'OMC comme générant des distorsions aux échanges), bien que la présente étude ne couvre pas les mesures de soutien interne.

## **3. L’aide alimentaire en maïs**

Les données disponibles sur l’aide alimentaire ne distinguent pas le maïs des autres céréales secondaires : il est donc difficile d’analyser la part du maïs donné par rapport aux volumes exportés des principaux exportateurs.

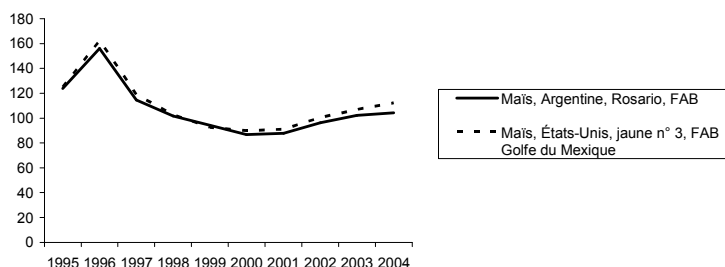
## **4. L’évolution des prix**

Les évolutions du marché international du maïs sont surtout sensibles aux variations du marché de la viande (poulet) et aux interventions, relativement imprévisibles de la Chine. Il y a très peu d'intervention sous formes de soutien aux exportations sur ce produit, si bien que l'on ne doit pas s'attendre à une forte variation des prix suite au retrait de ces mesures. En cas de diminution des exportations de la part des grands exportateurs actuels, le Brésil pourrait sans doute fournir des volumes plus importants.

---

<sup>55</sup> Source USDA pour le montant des dépenses et FAOSTAT pour les volumes exportés.

Graphique II-13. Evolution des prix du maïs, en US\$/t, 1995-2004



Source : CNUCED

## 5. Quelques éléments de conclusion

Le marché mondial du maïs est finalement peu concerné par les mesures de soutiens à l'exportation, excepté peut-être pour l'aide alimentaire mais les données ne sont pas suffisamment désagrégées pour en tirer des conclusions.

## III. LE RIZ

---

### 1. Structure du marché mondial

Le riz constitue la base de l'alimentation de la moitié de la population mondiale. Il apporte 20% des apports énergétiques de l'alimentation humaine (environ 19% pour le blé). Cultivé et consommé dans de très nombreux pays en développement, il joue un rôle essentiel pour la sécurité alimentaire d'une grande part des populations du Sud, en terme d'apport nutritionnel et de source de revenu.

#### *Principaux producteurs*

Les dix principaux producteurs mondiaux de riz restent les mêmes au cours de la dernière décennie, et les rangs qu'ils occupent évoluent peu (la Chine, l'Inde, l'Indonésie et le Bangladesh restent respectivement les premier, second, troisième et quatrième producteurs). La production de la Chine, premier producteur mondial, a eu tendance à stagner sur la période étudiée. Le Bangladesh est le pays qui a le plus augmenté sa production sur la période étudiée, avec une augmentation qui s'élève à 51%. Il est suivi de près par le Vietnam dont la production a augmenté de 44% au cours de la dernière décennie (graphique II-14). L'augmentation de la production mondiale résulte principalement d'une hausse moyenne des rendements dans les systèmes de riziculture irriguée intensive, résultant surtout d'une meilleure maîtrise de l'eau et de l'achèvement de la révolution verte dans de nombreux pays asiatiques.

#### *Principaux exportateurs*

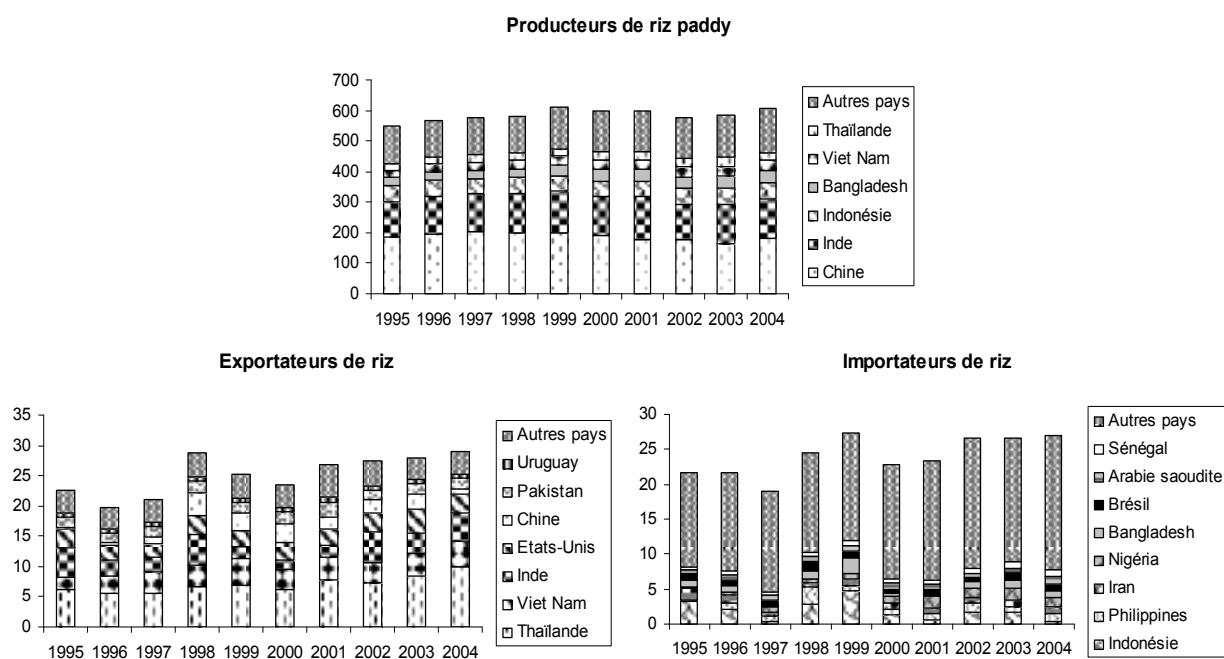
Le riz est très majoritairement consommé dans les pays producteurs, et actuellement moins de 4% du volume de riz décortiqué est échangé sur le marché mondial, ce qui fait du marché

mondial du riz principalement un marché de gestion des excédents. Ce qui n'empêche pas que certains pays aient une politique délibérée de production largement excédentaire, à des fins d'exportations, comme les Etats-Unis, la Thaïlande ou le Vietnam.

Le marché des exportations de riz est concentré, puisque les 5 premiers exportateurs réalisent autour de 70% des exportations totales. La Thaïlande a conservé sa position de premier exportateur mondial de riz au cours de la période étudiée. Le Vietnam est devenu le second exportateur mondial, devançant les Etats-Unis et l'Inde, grâce à une augmentation sensible de ses exportations au cours de la période étudiée. Les Etats-Unis sont passés du troisième au quatrième rang des exportateurs mondiaux. Le Pakistan se maintient également parmi les principaux exportateurs de riz en doublant son volume d'exportation au cours de la période étudiée (graphique II-14).

Notons au sujet de l'Inde et de la Chine, que si les volumes exportés par ces pays sont importants sur la période étudiée, leurs positions à l'export sont toutefois très fluctuantes selon les années, évoluant en fonction de leurs besoins de consommation interne. Pour ces deux pays, les facteurs conjoncturels sont donc plus déterminants que pour des pays comme la Thaïlande, le Vietnam ou les Etats-Unis qui maintiennent leurs exportations à un niveau structurellement élevé.

**Graphique II-14. Le marché mondial du riz, 1995-2004, en millions de tonnes**



Source : FAOSTAT, calculs des auteurs.

### Principaux importateurs

Concernant les importations, il est plus difficile de dégager des tendances en termes d'évolution sur la décennie étudiée que pour les positions à l'export. En effet, d'une part les importations sont beaucoup moins concentrées sur certains pays que le sont les exportations,

d'autre part elles fluctuent davantage selon les années (graphique II-14). A noter toutefois que parmi les principaux importateurs de riz, la plupart sont des pays asiatiques : Indonésie, Bangladesh et Philippines. Deux pays africains se trouvent également dans les principaux importateurs de riz pour la période étudiée, le Sénégal et le Nigeria. Enfin, deux pays retenus dans l'étude se situent parmi les principaux importateurs de riz, à savoir l'Indonésie et le Bangladesh. Les volumes importés par ces deux pays fluctuent fortement en fonction des années.

## **2. Les soutiens à l'exportation des Etats-Unis, de l'Union européenne et de la Thaïlande**

### *Les mécanismes utilisés*

L'Union européenne soutient ses exportations de riz via des subventions à l'exportation. Entre 1995 et 2004 les dépenses pour le riz représentent 1% des dépenses totales de restitutions. Il convient de souligner que l'UE est importatrice nette de riz, et que les volumes exportés sont minimes par rapport aux principaux exportateurs<sup>56</sup>.

Les Etats-Unis et la Thaïlande soutiennent leurs exportations de riz par des mécanismes de garanties de crédit. Le riz reçoit 2% des dépenses américaines de crédits à l'exportation (moyenne 1999-2004)<sup>57</sup>.

### *Les dépenses de soutien à l'exportation*

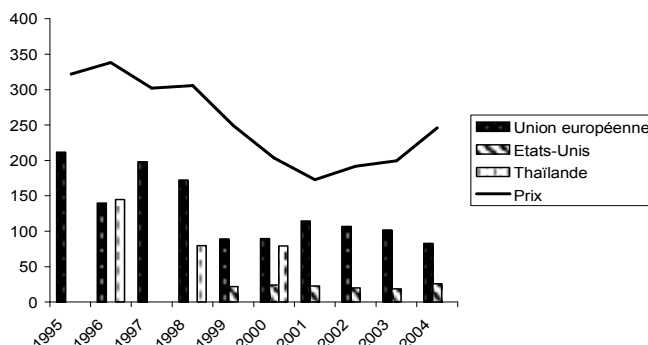
Par tonne exportée, les dépenses de soutien direct à l'exportation des Etats-Unis sont moins élevées que celles de l'Union européenne et de la Thaïlande. De plus, les dépenses américaines par tonne exportée sont stables, alors qu'elles varient plus pour l'UE et la Thaïlande. On peut cependant rappeler que le riz américain bénéficie de mesures de soutien interne qui garantissent un prix interne élevé à leurs agriculteurs tout en favorisant des exportations à bas prix. Dans les négociations à l'OMC, ces dispositifs (« loan rate », paiements contra-cycliques) sont d'ailleurs considérés comme générant des distorsions aux échanges. Les dépenses de restitutions européennes suivent une évolution inverse à celle du prix mondial. En effet, lorsque le prix mondial baisse, les dépenses de restitutions par tonne exportée augmentent, ce qui est logique compte tenu de l'objectif des restitutions (permettre d'abaisser le prix de vente du riz européen au niveau du marché mondial).

---

<sup>56</sup> En moyenne sur la période étudiée, l'UE représente en effet 1% des volumes exportés sur le marché mondial.

<sup>57</sup> Données non disponibles pour la Thaïlande

**Graphique II-15 : Dépenses de soutiens à l'exportation de riz de l'UE, des Etats-Unis et de la Thaïlande par tonne exportée et prix mondial (en US\$/t – 1995-2004)**

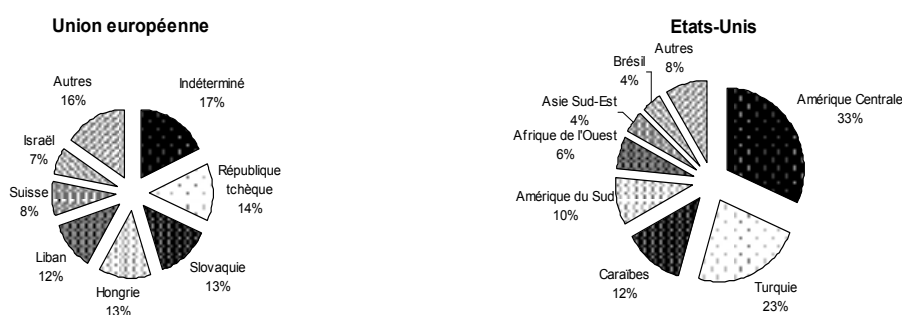


Source : USDA, FEOGA et FAO pour les dépenses, FAOSTAT pour les volumes exportés, CNUCED pour le prix – calcul des auteurs. Les données ne sont pas disponibles pour toute la période pour les Etats-Unis et la Thaïlande. Pour les crédits à l'exportation des Etats-Unis et de la Thaïlande, nous avons pris en compte les dépenses budgétaires des années indiquées. Une partie de ces crédits est probablement remboursée, mais ni les montants effectivement remboursés, ni les délais de remboursement ne sont disponibles.

### Les pays de destination des exportations soutenues

L'Union européenne comme les Etats-Unis exportent leur riz avec soutien d'abord vers les zones géographiques voisines : Europe centrale et orientale et bassin méditerranéen pour l'UE, Amérique Centrale, du Sud et Caraïbes pour les Etats-Unis. Dans les deux cas, les cibles géographiques ne sont pas parmi les pays les plus pauvres, à l'exception des destinations africaines pour les Etats-Unis (pour un pourcentage relativement faible toutefois).

**Graphique II-16 : Les principaux destinataires des dépenses de soutiens à l'exportation de riz des Etats-Unis et de l'Union européenne (total 2000-2004)**



Source : USDA, et base de données CATS - calcul des auteurs

### 3. L'aide alimentaire en riz

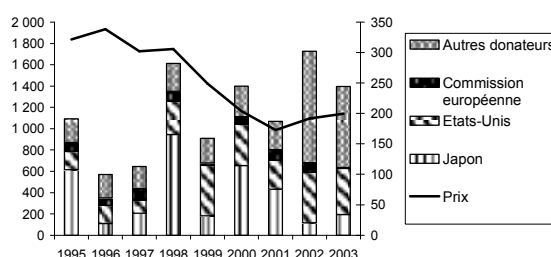
L'aide alimentaire sous forme de riz représente des volumes minimes par rapport aux exportations commerciales : entre 3% et 6% des exportations entre 1995 et 2003.

Sur la période, le Japon est le premier donateur de riz (33% des dons), suivi par les Etats-Unis (27%). Les dons de riz japonais qui s'élevaient toujours aux alentours de 100 000 t avant 1995, ont fortement augmenté après et sont assez variables d'une année à l'autre. A partir de

1995 en effet, le Japon a été obligé d'ouvrir son marché domestique aux importations de riz via un contingent tarifaire, suite à l'application de l'Accord agricole de l'OMC. Le marché japonais s'est donc retrouvé en excédent. L'aide alimentaire japonaise représente en moyenne sur la période 3% de la production, les trois-quarts de ses importations de riz et près de 300% des exportations. Elle représente une part équivalente de la production de riz des Etats-Unis (4%) et en moyenne 11% des exportations de ce pays.

Les fluctuations de l'aide alimentaire en riz sont pour l'essentiel liées aux variations de dons japonais, et ne semblent pas liés à une variation des prix mondiaux.

**Graphique II-17 : Aide alimentaire en riz (milliers de tonnes) et prix du riz (en US\$/t) (1995-2004)**



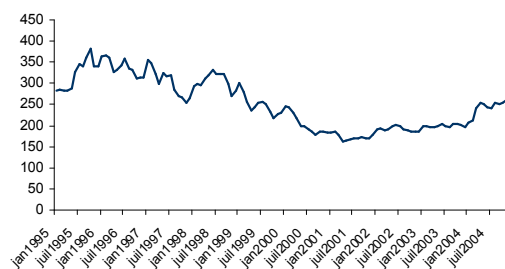
Source : CNUCED (prix du riz, moyenne annuelle) et FAOSTAT (aide alimentaire) – calcul des auteurs

#### 4. L'évolution des prix

Le marché du riz est un marché de gestion des surplus de production, ce qui confère une forte volatilité au prix mondial du riz. Comme pour les autres produits on voit l'impact d'El Nino, qui se traduit par une flambée des prix, en début de période. Le riz est un marché résiduel et particulièrement instable. On observe une tendance à la croissance de la demande avec croissance des revenus, chez les pays les plus pauvres, ce qui tend à mettre le marché en excès de demande.

L'Afrique Subsaharienne représente 20% des importations mondiales du fait d'un déficit croissant entre l'offre et la demande domestique. La position de la Chine sur le marché a un impact déterminant sur les prix. Le rôle des soutiens à l'exportation ne semble pas déterminant sur le marché mondial du riz.

**Graphique II-18. Evolution du prix mensuel du riz (en US\$/t) de 1995 à 2004**



Source : CNUCED – Moyenne mensuelle, prix du riz, Thaïlande, blanchi, 5% de brisures, FAB Bangkok



## **5. Quelques éléments de conclusion**

Compte tenu de la faible part de marché de l'Union européenne, il est probable que la suppression de ses restitutions aux exportations de riz aurait une influence très faible sur la variation des prix mondiaux, qui sont plus liés aux surplus de production des principaux exportateurs. En outre, sous l'effet combiné de la réduction du prix d'intervention adoptée en 2003 dans le cadre de la réforme de la PAC et de l'ouverture progressive du marché aux pays les moins avancés, les exportations de l'UE deviendraient insignifiantes. D'autre part, le retrait des mécanismes de garanties de crédit des Etats-Unis comme de la Thaïlande aurait probablement pour conséquences une redistribution des parts de marchés entre les principaux exportateurs, dont le Viet Nam<sup>58</sup>.

L'aide alimentaire japonaise est un moyen pour éliminer les surplus de son marché domestique, lié aux obligations de l'Accord agricole de l'OMC. L'arrêt de l'aide alimentaire japonaise pourrait déprécier les prix mondiaux, mais les quantités restent faibles par rapport aux volumes commerciaux. Le principal pays bénéficiaire de l'aide alimentaire japonaise est la Corée du Nord (un tiers des dons entre 1995 et 2003), dont on peut raisonnablement estimer qu'elle n'est pas en mesure pour le moment de s'approvisionner sur le marché mondial. En revanche, l'Indonésie (un quart des dons), pourrait acheter les quantités nécessaires.

Trois des principaux exportateurs mondiaux utilisent des soutiens à l'exportation, ce qui représente plus de 50% des quantités exportées. Une suppression des soutiens à l'exportation des Etats-Unis, de la Thaïlande et du Viet Nam se traduirait probablement par une hausse des prix mondiaux. En effet, les autres exportateurs, en particulier l'Inde et la Chine, exportent des quantités fluctuantes d'une année sur l'autre. Il semble donc peu réaliste de penser que ces pays puissent remplacer une offre des trois autres pays. Une hausse des prix mondiaux pourrait se traduire par une augmentation des prix frontières dans les pays importateurs.

## **IV. LE SOJA (GRAINES ET HUILE)**

---

### **1. Structure du marché mondial**

#### *Le commerce mondial des oléagineux*

Le soja est de très loin le principal oléagineux échangé sur le marché mondial avec, pour 2004, 115 millions de tonnes (65 pour les graines et 50 de tourteaux). Il est suivi par le colza (5,43 millions de tonnes graines et 2,44 millions de tonnes de tourteaux), le tournesol (3,11 millions de tonnes graines et 2,83 millions de tonnes de tourteaux), l'arachide (1,47 millions

---

<sup>58</sup> Ce pays, en cours d'accession à l'OMC, soutient ses exportations de riz par des subventions.

de tonnes de graines et 0,24 millions de tonnes de tourteaux) puis le coton (1 million de tonnes graines et 0,6 million de tonne tourteaux)<sup>59</sup>.

S'agissant des huiles, c'est l'huile de palme qui est la plus échangée sur le marché mondial, avec 17,45 millions de tonnes en 2001. Elle est suivie loin derrière par l'huile de soja (8,73 millions de tonnes). Les autres huiles sont échangées dans des volumes beaucoup plus faibles : tournesol (1,9 millions de tonnes), colza (1,2 millions de tonnes), puis arachide et coton (autour de 0,2 millions de tonnes).

### *Principaux producteurs*

Les quatre principaux pays producteurs de soja restent les mêmes au cours de la décennie étudiée. A noter toutefois qu'entre 1995 et 2004 l'Argentine est passée troisième producteur mondial, devançant très largement la Chine, avec presque le double de sa production (graphique II-19). Ceci est le fait d'une augmentation exponentielle des surfaces cultivées en soja dans ce pays. En 2004, les principaux producteurs de soja sont les Etats-Unis (85 millions de tonnes), puis le Brésil (50 millions de tonnes), l'Argentine (31 millions de tonnes), puis la Chine (18 millions de tonnes). Pour la campagne 2004/2005, ces quatre pays ont représenté ensemble 90 % de la production : les Etats-Unis 37%, le Brésil 28%, l'Argentine 17% et la Chine 8%. Notons que l'Europe a une production négligeable (0,4 % du total mondial en 2004)<sup>60</sup>. S'il y a ainsi une concentration relative de la production, les parts ne sont pas suffisantes pour permettre un véritable pouvoir sur le marché.

### *Principaux exportateurs*

Les exportations de graines comme de tourteaux de soja sont extrêmement concentrées, puisqu'elles sont réalisées pour l'essentiel par trois pays principaux qui à eux trois représentent 90% des exportations mondiales. Ce sont les Etats-Unis qui restent le principal exportateur de graines et tourteaux de soja sur la période étudiée, suivi par le Brésil et l'Argentine, mais ses parts de marchés tendent à diminuer au profit de ses deux concurrents Sud-américains (graphique II-19).

L'Argentine est le premier exportateur mondial d'huile de soja, suivie par le Brésil et les Etats-Unis. L'Union européenne, bien que ne produisant pas (ou très peu) de soja graine, exporte de l'huile de soja, produite à partir des graines importées triturées pour obtenir des tourteaux destinés à l'alimentation du bétail (graphique II-19).

### *Principaux importateurs*

L'UE est de loin le premier importateur mondial de soja graines et tourteaux confondus, avec 41,6 millions de tonnes. Elle est suivie par la Chine (22,6 millions de tonnes), qui bien qu'étant un gros producteur de soja, ne parvient pas à satisfaire sa demande intérieure d'oléagineux. Le Japon et le Mexique sont également de gros importateurs de soja pour la période étudiée, bien qu'arrivant largement derrière les deux autres pays, avec 5,4 millions et 3,5 millions de tonnes respectivement (graphique II-19). Le reste des importations est réparti

---

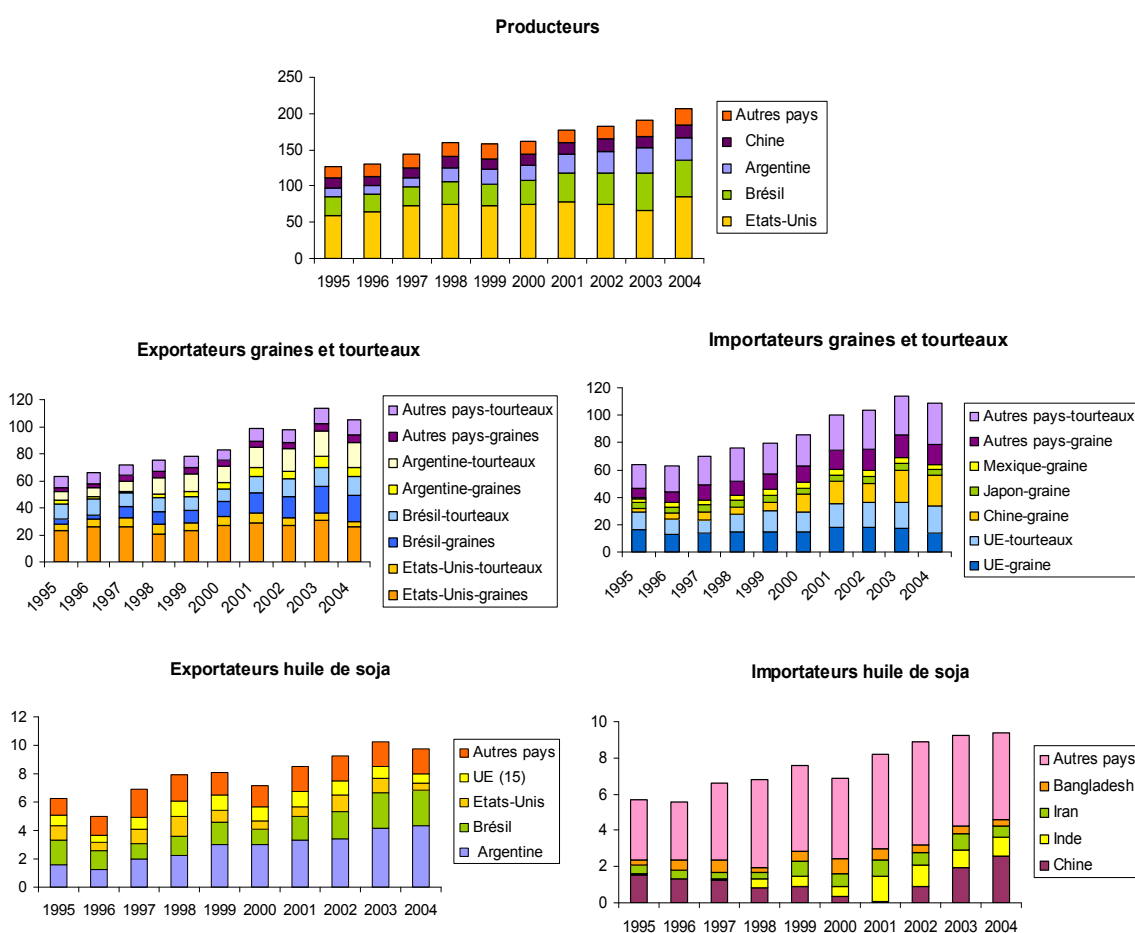
<sup>59</sup> Cyclope 2004.

<sup>60</sup> Source : USDA.

entre de nombreux pays, et il est plus difficile de dresser des tendances sur une décennie, les importations fluctuant largement selon les années.

Le premier importateur d'huile de soja est la Chine, dont la demande est extrêmement variable : de 30 % à 1% sur la période. Les importateurs suivants, l'Inde et l'Iran, augmentent leurs importations sur la période, alors que celles du Bangladesh sont assez variables d'une année sur l'autre (graphique II-19). La croissance de la demande de l'Inde et de la Chine tire le marché mondial en fin de décennie.

**Graphique II-19 : Le marché mondial du soja (graines, tourteaux et huile) en millions de tonnes (1995 – 2004)**



Source : FAOSTAT, calculs des auteurs.

## 2. Les soutiens à l'exportation des Etats-Unis

Parmi les exportateurs de produits à base de soja (graines, tourteaux et huiles), seuls les Etats-Unis soutiennent leurs exportations. L'Union européenne ne verse pas de restitutions pour l'huile de soja.

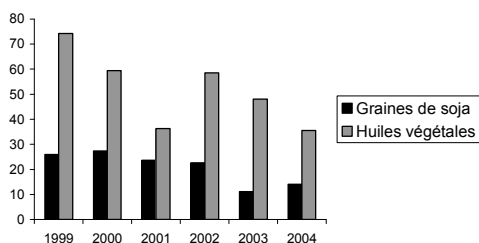
### Les mécanismes utilisés

Les programmes de garanties de crédits à l'exportation soutiennent les exportations de graines oléagineuses (du soja pour 95% des volumes) et d'huiles végétales. Entre 1999 et 2004, les graines oléagineuses représentaient 19% des dépenses de crédits à l'exportation (560 millions d'US\$) et les huiles végétales 3% (94 millions d'US\$).

### Les dépenses de soutien à l'exportation

Entre 1999 et 2004, les dépenses de crédits à l'exportation pour les graines de soja ont tendance à diminuer, avec une moyenne de 21 US\$/tonne exportée. En revanche, les dépenses toutes huiles confondues baissent puis remontent, avec une moyenne de 53 US\$/tonne d'huile végétale exportée.

**Graphique II-20 : Dépenses de soutiens à l'exportation des Etats-Unis pour les graines de soja et les huiles végétales (en US\$/t – 1999-2004)**

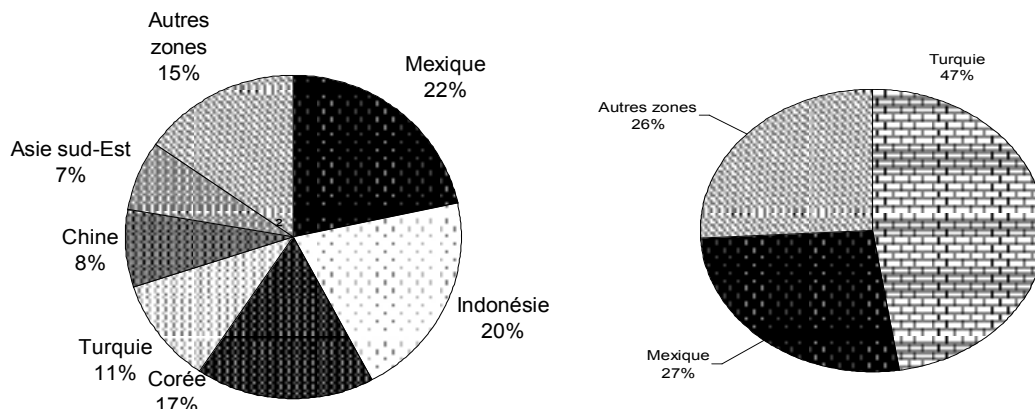


Source : USDA pour les dépenses et FAOSTAT pour les volumes exportés – calcul des auteurs.

### Les pays de destination des exportations soutenues

Si les destinations d'huiles végétales soutenues sont très concentrées (le Mexique et la Turquie représentent les trois-quarts des dépenses), elles sont plus variées pour les graines de soja. Cependant, le Mexique et la Turquie apparaissent encore dans les zones cibles, et l'Indonésie est destinataire de 20% des crédits à l'exportation pour les graines de soja.

**Graphique II-21 : Principaux destinataires des dépenses de soutiens à l'exportation des Etats-Unis (graines de soja et huiles végétales) (total 2000-2004)**

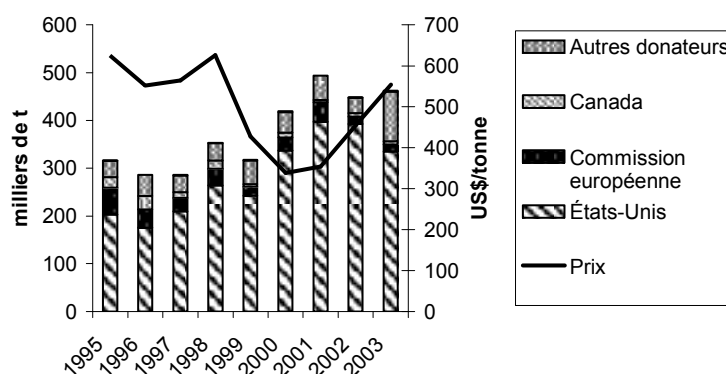


Source : USDA – calcul des auteurs

### 3. L'aide alimentaire en huiles végétales

L'aide alimentaire représente une part minime des quantités exportées commercialement : 1% sur l'ensemble de la période, toutes huiles végétales confondues<sup>61</sup>. Les Etats-Unis sont les premiers fournisseurs d'aide alimentaire sous forme d'huiles végétales (de 60 à 90 % selon les années sur la période). Comme dans le cas du blé, on constate une tendance à l'augmentation de l'aide quand les prix baissent, essentiellement due à la variation des dons des Etats-Unis. Les dons d'huiles végétales représentent en moyenne, entre 1995 et 2003, 31% des exportations d'huile de soja des Etats-Unis. Ce pourcentage varie de 19% en 1998, année où le prix est le plus élevé à 58% en 2001, année où le prix est le plus bas.

**Graphique II-22 : Aide alimentaire en huiles végétales (tonnes) et prix de l'huile de soja (en US\$/t) 1995-2003**



Source : CNUCED (prix de l'huile de soja) et FAOSTAT (aide alimentaire) – calcul des auteurs

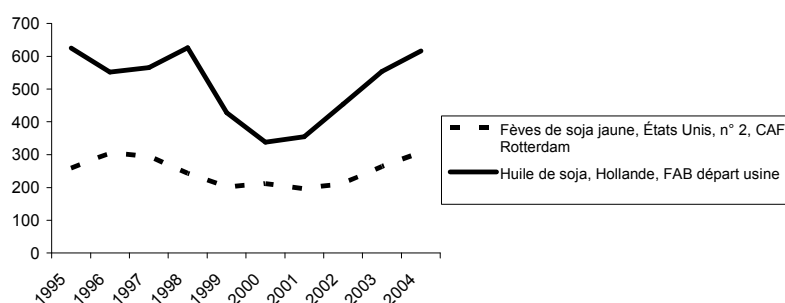
### 4. L'évolution des prix

De nouveau, la période 1995-1997 est marquée par les conditions climatiques extrêmes générées par El Nino et des prix élevés. Les prix de la fève de soja redescendent ensuite jusqu'en 2002, suivant l'évolution générale des prix des matières premières sur la fin de la décennie, puis du fait d'une « récolte historique » en 2000-2001, en particulier liée à un soutien interne élevé aux Etats-Unis. La demande est restée particulièrement soutenue et induite par la croissance de la consommation viande, qui augmente la demande en tourteaux de soja pour l'alimentation animale. Il faut également noter la sécheresse en Chine en 2001, qui se traduit par une augmentation de ses importations. En 2003/2004 les cours atteignent de nouveaux sommets. D'après Cyplope (2004) les prix du fret, par manque de bateaux disponibles, sont en 2004 près de 3 ou 4 fois ceux de 2003. En 2004, c'est aussi une faible récolte américaine, résultat de la politique agricole conduite, qui explique la remontée des prix internationaux dont les cours se maintiennent en 2005. Le fait marquant, à la fin de l'année 2005, est l'écroulement des prix intérieurs au Brésil, lié au taux de change. Celle-ci devait être cepen-

<sup>61</sup> Soit 376 000 t/an en moyenne

dant de courte durée comme le montre la plongée de fin 2005. Il convient de noter que les variations de prix de l'huile de soja sont beaucoup plus importantes sur la période.

**Graphique II-23 : Evolution des prix des fèves et de l'huile de soja  
(moyennes annuelles en US\$ la tonnes)**



Source : CNUCED

## 5. Quelques éléments de conclusion

Seul le soja américain fait l'objet de soutiens directs aux exportations. Comme le montrent les évolutions récentes, il semble que si l'offre de soja américaine sur les marchés mondiaux devait diminuer, suite à un retrait des mesures de soutien aux exportations, les autres acteurs (Brésil, Argentine) seraient à même d'augmenter leur production. Au final, les prix internationaux ne devraient donc pas varier. Comme dans le cas du blé, l'évolution au cours de la dernière décennie laisse penser que la Chine restera un élément clé sur le marché mondial tandis que les conditions climatiques continueront à jouer un rôle majeur.

Si l'aide alimentaire est indéniablement un moyen d'écoulement des stocks d'huiles végétales des Etats-Unis (pas forcément de soja d'ailleurs), son retrait aurait très peu d'influence sur les prix mondiaux. En effet, les volumes concernés sont faibles, et les principaux bénéficiaires des dons d'huiles végétales américains (le Pérou pour 20%, l'Inde pour 10 % et le Pakistan pour 8 %) pourraient très certainement s'approvisionner sur le marché international.

Dans les pays importateurs, les protections aux frontières sont relativement faibles pour les produits à base de soja.

Enfin, un retrait des soutiens américains aux exportations de soja ne devrait pas avoir une influence notable sur les prix internationaux, mais engendrer une redistribution des parts de marché au profit de l'Argentine et du Brésil. Les effets climatiques, la Chine et la demande pour l'alimentation animale sont les éléments les plus influents sur le marché international.

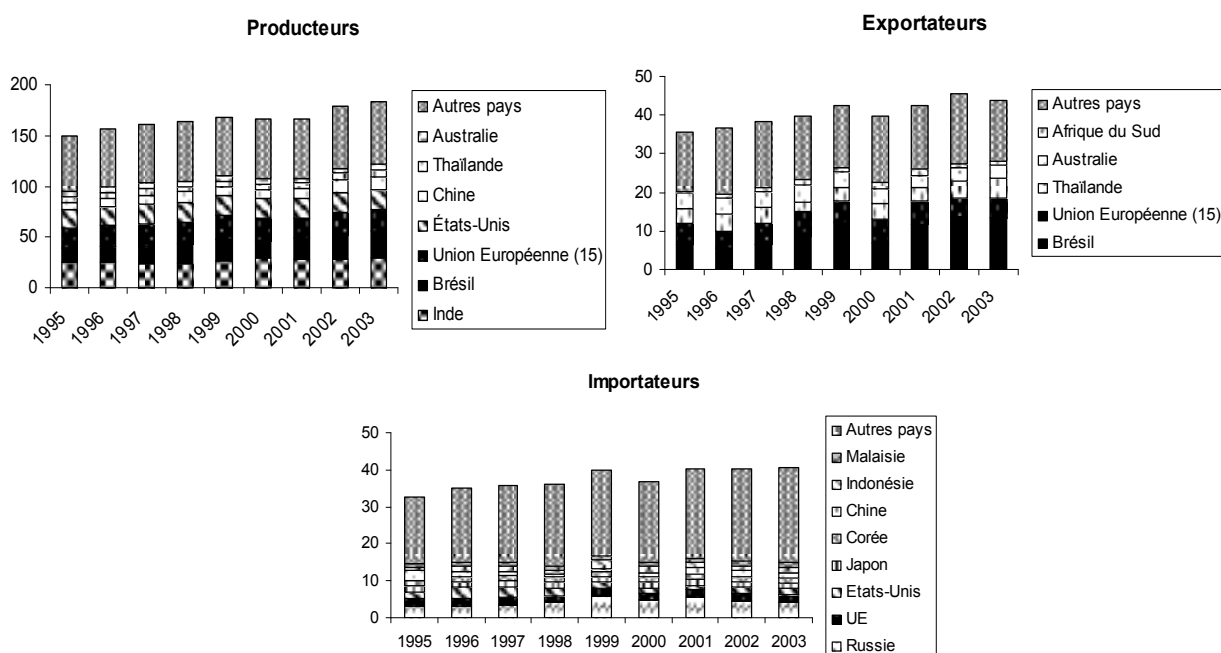
## V. LE SUCRE

### 1. Structure du marché mondial

#### *Principaux producteurs*

La production mondiale de sucre<sup>62</sup> croît sur la période étudiée : de 150 millions de tonnes en 1995 à 180 millions de tonnes en 2004. Plus de 70 % de la production mondiale de sucre est à base de canne, principalement en provenance d'Asie, d'Amérique Latine, d'Afrique et d'Océanie. La majeure partie du sucre de betterave est produite en Europe (80 %). L'Inde conserve sa place de premier producteur mondial, mais l'Union européenne perd sa place de second producteur à partir de 2001 au profit du Brésil (graphique II-24).

**Graphique II-24. Le marché mondial du sucre, 1995-2003, en millions de tonnes équivalent sucre brut**



Source : FAOSTAT, calculs des auteurs.

#### *Principaux exportateurs*

Le commerce mondial est dominé par une poignée de pays. Le Brésil, l'UE, l'Australie, l'Afrique du Sud et la Thaïlande représentent ensemble entre 60 et 70 % des exportations

<sup>62</sup> En équivalent sucre brut, tous types de sucre confondus.

mondiales<sup>63</sup>. En faisant plus que doubler ses exportations au cours de la dernière décennie, le Brésil s'est hissé au rang de premier exportateur mondial, devançant durablement l'UE à partir de 2001. Autre évolution importante, la Thaïlande est passée de quatrième à troisième exportateur mondial, devançant durablement l'Australie à partir de 2000 (graphique II-24).

Parmi les quatre premiers exportateurs mondiaux, deux ont clairement développé leur production pour l'exportation. Il s'agit de l'Australie et de la Thaïlande qui ont exporté sur la période respectivement 75% et 67% de leur production nationale. Le Brésil exporte 49% de sa production, et l'Union européenne 26%.

### *Principaux importateurs*

Huit pays importateurs — la Russie, la Chine, la Corée du Sud, l'Indonésie, les États-Unis, la Malaisie, l'UE et le Japon — représentent près de la moitié de toutes les importations de sucre (graphique II-24). L'UE et la Russie maintiennent leurs places respectives de premier et second exportateur mondial au cours de la décennie étudiée. L'UE est seule à être à la fois un exportateur important (de sucre blanc) et un grand importateur (de sucre brut de canne). La Chine est en perte de vitesse en termes de volumes importés au cours de la période étudiée. A noter par contre la forte progression des importations de l'Indonésie qui ont triplé entre 1995 et 2003.

## **2. Les soutiens à l'exportation des principaux exportateurs**

### **2.1 Le monopole d'exportation australien**

A la Société du Sucre du Queensland (Queensland Sugar Corporation - QSC), entreprise d'Etat créée en 1991, a succédé en 2000 la Queensland Sugar Limited (QSL), société de statut privé. La QSC, puis la QSL, est l'unique exportateur du sucre du Queensland. Le Queensland représente 95% de la production australienne de sucre, et 85% du sucre de cette région est vendue à l'exportation. Bien que la QSL soit de statut privé, son directeur exécutif est nommé par le gouvernement.

Le statut de monopole de la QSL lui permet de réduire ses coûts de transaction et de négocier au mieux ses prix de vente avec les importateurs. En effet, la QSL représente à elle seule 10% des quantités mises sur le marché mondial<sup>64</sup>. Au total, il lui permet de réduire ses prix de vente, et donc d'avoir une meilleure compétitivité à l'exportation que ses concurrents. L'octroi de ce monopole constitue donc une forme d'appui aux exportations de ce pays, qui produit du sucre au trois quart pour l'exportation.

### **2.2 Les soutiens de l'Union européenne**

#### *Les mécanismes utilisés*

L'Union européenne soutient ses exportations de sucre via des restitutions à l'exportation, mises en place en 1968. Les restitutions concernent à la fois le sucre produit sur le territoire de

---

<sup>63</sup> Le pourcentage varie entre 60 et 70% selon l'année de la période considérée.

<sup>64</sup> Moyenne 1995-2004

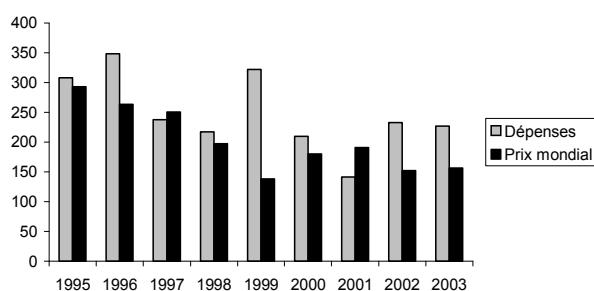


l'UE<sup>65</sup> et le sucre importé des pays d'Afrique Caraïbes Pacifique dans le cadre du Protocole sucre<sup>66</sup>. La politique sucrière européenne est en cours de réforme depuis 2005 (réforme qui devrait consacrer un passage à un système d'aides directes, avec une baisse du prix intérieur et des restitutions). Cette réforme a été rendue nécessaire entre autres par une décision de l'Organe de règlement des différends de l'OMC, suite à une plainte de trois pays exportateurs (Brésil, Thaïlande et Australie). Le sucre représente 26% des dépenses européennes de soutien à l'exportation, soit 1 334 millions de US\$.

#### *Les dépenses de soutien à l'exportation*

Les dépenses de restitutions à l'exportation par tonne exportée sont supérieures au cours mondial 7 années sur les 9 de la période. Elles s'élèvent en moyenne à 249 US\$/tonne d'équivalent sucre brut exporté. Les dépenses baissent sur la période, suite à l'application des disciplines de l'Accord agricole de l'OMC.

**Graphique II-25 : Dépenses européennes de soutiens à l'exportation du sucre et prix mondial (en US\$/t – 1995–2003)**



Source : FEOGA pour les dépenses, FAOSTAT pour les volumes exportés et CNUCED pour le prix du sucre en vrac, moyenne des prix quotidiens A.I.S. FAB ports des Caraïbes (A.I.S.) – calcul des auteurs.

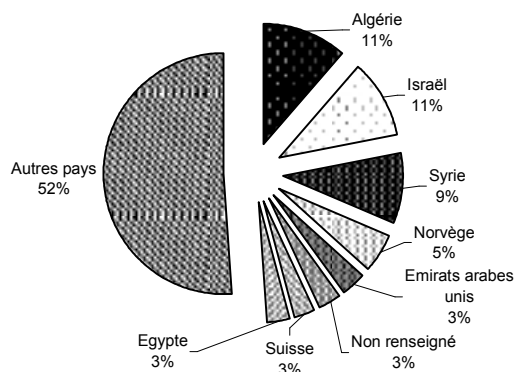
#### *Les pays de destination des exportations soutenues*

Les dépenses de restitutions aux exportations se concentrent sur deux zones géographiques : le bassin méditerranéen qui cumule au total près de la moitié de dépenses), et l'Europe. L'Egypte, un des pays retenus pour les études de cas, arrive au 8<sup>ème</sup> rang des pays destinataires.

<sup>65</sup> Ces dépenses sont couvertes par des cotisations des producteurs de betterave et de sucre

<sup>66</sup> Mis en place par les Conventions de Lomé, le Protocole sucre permet à des pays ACP d'exporter une quantité déterminée de sucre sur le marché européen, à prix intérieur européen. Les dépenses de restitutions pour ce sucre sont couvertes par le budget communautaire.

**Graphique II-26 : Les principaux destinataires des dépenses de soutiens à l'exportation de sucre de l'Union européenne (total 2000-2004)**

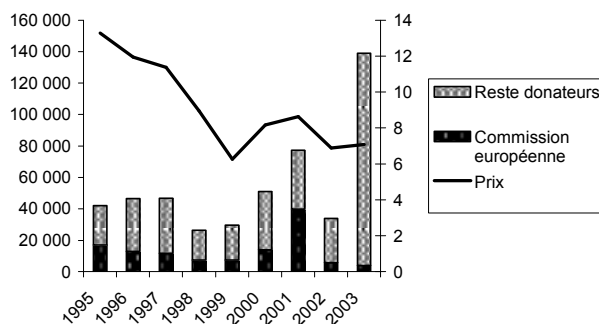


Source : base de données CATS – calcul des auteurs

### 3. L'aide alimentaire en sucre

Les dons de sucre ne représentent qu'un millième des quantités vendues sur le marché international. La Commission européenne est le premier donateur (le quart des dons). Les dons de la Commission suivent une évolution proche de celle des cours mondiaux : les quantités données baissent avec le prix (1995 – 1998) puis remontent (2000-2001) et diminuent.

**Graphique II-27 : Aide alimentaire en sucre (tonnes) et prix du sucre (en cents/lb) (1995-2003)**

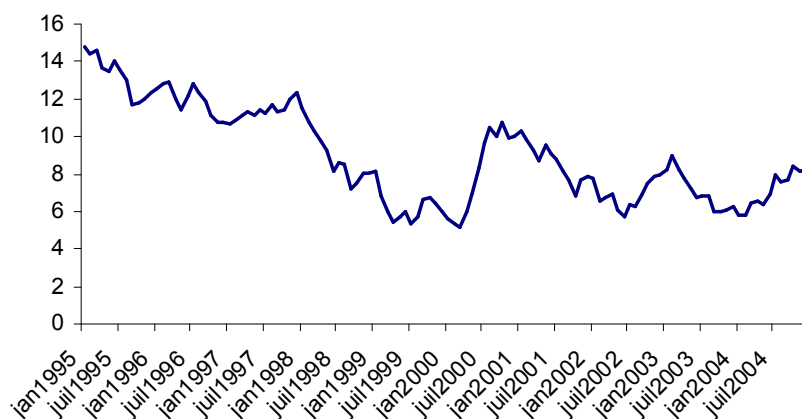


Source : CNUCED (prix du sucre) et FAOSTAT (aide alimentaire) – calcul des auteurs

### 4. L'évolution des prix

Le prix mondial du sucre est très volatile, notamment parce que sa demande dans les pays industrialisés est très peu sensible aux variations de prix. En effet, le sucre est considéré comme un produit de première nécessité, caractérisé par une forte rigidité de la demande. Par conséquent, les variations de l'offre entraînent des variations rapides et plus que proportionnelles des prix.

**Graphique II-28. Evolution des prix du sucre (moyenne mensuelle, en cents/lb) entre 1995 et 2004**



Source : CNUCED - Sucre en vrac, moyenne des prix A.I.S., FAB ports des Caraïbes (¢/lb.)

## 5. Quelques éléments de conclusion

Le marché est extrêmement instable, orienté à la baisse après des cours élevés en 1995/1996, les prix, peut-être du fait de la flambée des prix de l'énergie, se raffermissent en 2005. En effet, environ la moitié de la production de canne du Brésil est destinée à faire de l'alcool, utilisée comme source d'énergie et dans l'essence.

Le sucre est le produit sur lequel l'intervention de l'Union européenne est la plus décriée. De plus, la réforme du sucre est trop récente (fin 2005) pour avoir déjà des résultats. L'importance des volumes exportés par l'UE<sup>67</sup> et celui des restitutions (le prix interne européen étant environ 3 fois au dessus du prix mondial) font dire aux détracteurs de l'OCM sucre que les exportations européennes se font à prix de dumping et, en pesant à la baisse sur les prix mondiaux, déprime la rémunération du travail des populations les plus pauvres. Il convient de surcroît de nuancer cet impact par le fait que la plupart des pays producteurs et importateurs de sucre protègent fortement leur marché intérieur.

La question est toujours la même : s'il est probable que la diminution des restitutions devrait diminuer les exportations européennes est-ce que cela se traduira par une simple redistribution des cartes au niveau des parts de marché mondial, ou par une hausse des prix, ou par ces deux conséquences simultanément, et dans quelle proportion ? Il faut savoir que la production est particulièrement efficiente au Brésil, qui a par ailleurs un potentiel de production théorique de l'ordre de 50 millions de tonnes (Cyclope 2004). Il est donc probable que le Brésil soit l'un des gagnants principaux d'un retrait de l'UE partiel, voir même total selon certaines analyses, du marché mondial.

<sup>67</sup> 14% des exportations mondiales sur la période étudiée. Suite à la modification de sa politique sucrière, l'Union européenne devrait rapidement devenir importatrice nette de sucre.

La question se pose de la même façon pour les exportations de sucre australiennes. Ce pays étant avant tout tourné vers l'exportation, la fin du monopole se traduira par un moins bon positionnement sur le marché. Cependant, les flux d'échanges entre des pays sont aussi liés à des habitudes historiques, et les relations commerciales peuvent perdurer, et il n'est pas certain que la fin du guichet unique à l'exportation entraîne au final un fort retrait de l'Australie du marché international.

S'il est certain que la fin des restitutions à l'exportation européenne entraînera une baisse de la part de l'UE sur le marché mondial du sucre, il est probable que cela se traduise non par une hausse des prix mais par une augmentation des ventes des pays mieux placés, comme le Brésil ou la Thaïlande. D'autre part, la fin du monopole d'exportation de l'Australie pourrait avoir le même résultat, dans un degré moindre. Une hausse des prix pourrait avoir des conséquences positives pour les producteurs des pays importateurs et producteurs de sucre, qui pourraient ainsi développer leur production domestique. Cependant, la transmission de la hausse des prix mondiaux sur les marchés intérieurs dépend aussi du type de protection aux frontières mises en place par les pays producteurs et importateurs.

## **VI. LE LAIT ET LES PRODUITS LAITIERS**

---

### **1. Structure du marché mondial**

Le marché mondial du lait frais n'existe pas, compte tenu des problèmes de conservation. Ce sont les poudres de lait, écrémées ou non, le beurre et les fromages qui s'échangent au niveau international. Cette partie se concentre sur le marché de la poudre de lait, qui sert de matière première pour la fabrication de produits laitiers dans de nombreux pays en développement.

#### *Principaux producteurs*

La production mondiale de lait frais n'a cessé d'augmenter durant les dix dernières années, elle est passée de 464 millions de tonnes en 1995 à 523 millions de tonnes en 2004. Les principaux producteurs (UE, Etats-Unis, Russie, Inde) ont une production relativement stable (graphique II-29). La croissance vient principalement de la Chine et des pays de l'Océanie (Nouvelle-Zélande, Australie).

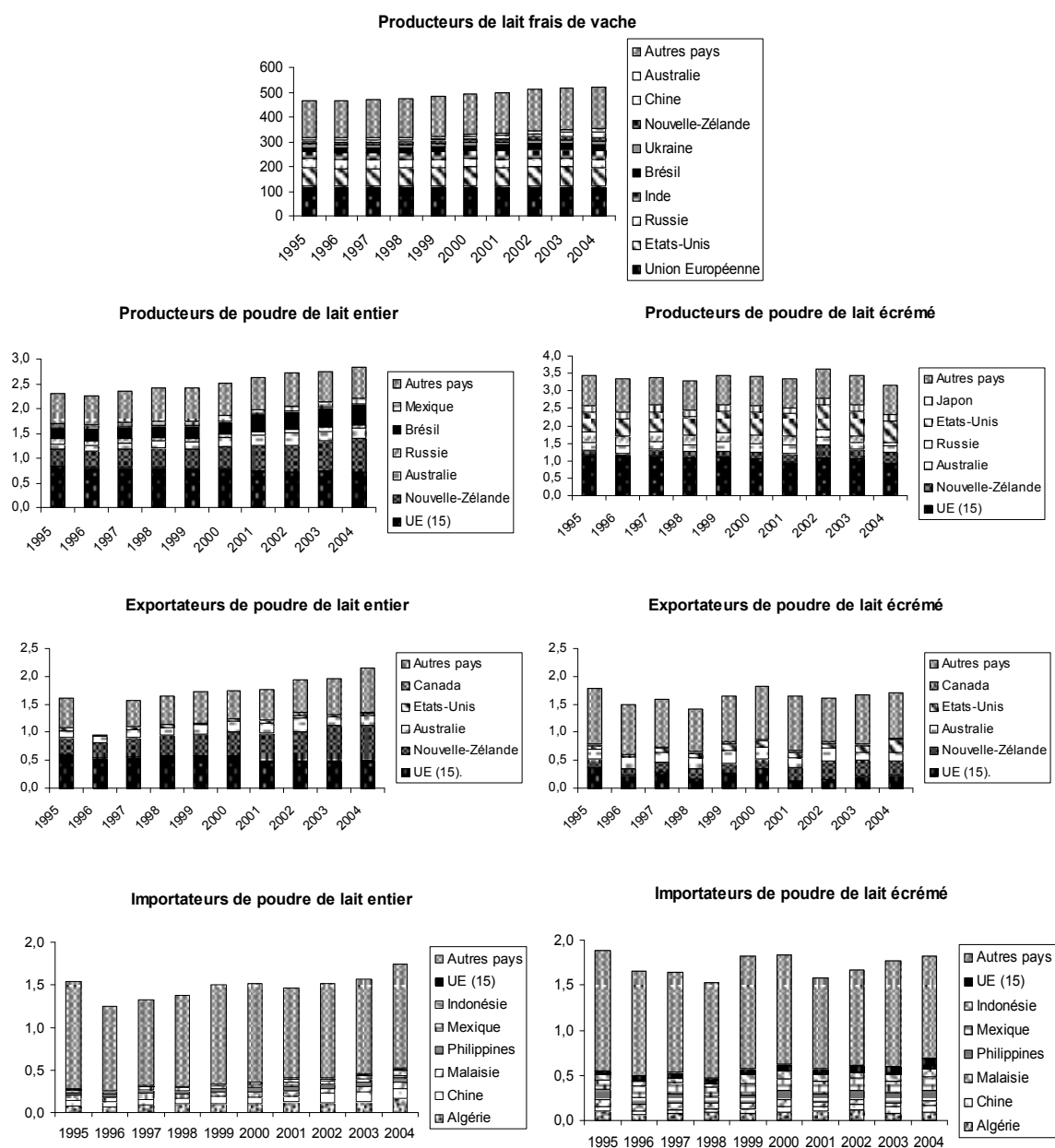
L'Union européenne est le premier producteur de poudre de lait, écrémé ou non. Les positions des autres pays dépendent du type de poudre produit : écrémé pour les Etats-Unis, entier pour la Nouvelle-Zélande et le Brésil (graphique II-29).

#### *Principaux exportateurs*

L'Union européenne et la Nouvelle-Zélande dominent le marché de la poudre de lait entier. Sur celui de la poudre de lait écrémé, l'Australie fait jeu égal avec l'UE sur la période. Au total, la Nouvelle-Zélande et l'Union européenne représentent presque la moitié des exporta-

tions mondiales de poudres de lait. Globalement, les exportations de poudre de lait entier croissent plus que celle de lait écrémé, tirées par une demande plus importante (graphique II-29).

**Graphique II-29. Structure du marché mondial du lait, en millions de tonnes, 1995-2004**



Source : FAOSTAT, calculs des auteurs.

### Principaux importateurs

Les importations de poudre de lait sont moins concentrées sur quelques pays que les exportations (graphique II-29). En effet, les dix premiers importateurs ne représentent que la moitié

du marché. L'Algérie et la Chine sont les premiers importateurs de poudre de lait entier, et le Mexique et les Philippines pour la poudre de lait écrémé.

## **2. Les soutiens à l'exportation des principaux exportateurs**

Quatre des principaux exportateurs de poudre de lait, le Canada, les Etats-Unis, l'Union européenne et la Nouvelle-Zélande utilisent des mécanismes pour soutenir leurs exportations de produits laitiers.

### **2.1 Les monopoles d'exportation canadiens et néo-zélandais**

La Commission Canadienne du Lait (CCL) est une entreprise d'Etat qui intervient dans la gestion du marché intérieur et dans les exportations de lait. Le lait est vendu à l'exportation à un prix inférieur au prix du marché intérieur. L'Etat prend en charge une partie des coûts administratifs, ce qui constitue un soutien aux exportations de lait canadien. Par ailleurs, la délivrance de licences pour l'exportation assure à la CCL un contrôle des exportations, et donc des quantités mises en marché. La CCL bénéficie donc d'un pouvoir de marché accru par rapport à un exportateur privé non monopolistique. Cependant, la CCL représente moins de 3% du marché international des poudres de lait, et n'a donc pas de poids sur le marché international.

L'Office du lait de la Nouvelle-Zélande (New Zealand Dairy Board) a été créé en 1952. En 2001, cette entreprise d'Etat a cessé ses fonctions et ses activités ont été transférées au Groupe coopératif Fonterra. De fait, Fonterra contrôle la quasi-totalité des exportations de certains produits laitiers, dont la poudre de lait. Fonterra dispose de 35 usines de transformation à l'étranger, dont en Egypte, au Bangladesh, en Indonésie et au Guatemala. Le monopole privé permet à Fonterra d'être plus efficace et de réduire ses coûts de transaction. Le tableau ci-dessous reprend les estimations de Fonterra, et montre que sa situation de monopole lui permet de baisser ses prix de vente de 5% à 7%.

**Tableau II-1 : Le différentiel du prix du lait (en NZD)**

Année	Prix de référence du lait	Prix du lait Fonterra	Différentiel du prix du lait
2004/05	4,37	4,14	+ 0,23
2003/04	3,97	3,77	+ 0,20
2002/03	3,34	3,16	+ 0,18
2001/02	5,45	5,06	+ 0,39

*Source : rapport annuel Fonterra 2004/05, p.2, 34 et 35*

De surcroît, le pouvoir de négociation de Fonterra est fort, compte tenu des quantités mises en marché. Sur la période, Fonterra contrôle 19% des quantités de poudre de lait vendues sur le marché mondial.

## **2.2 Les soutiens des Etats-Unis et de l'Union européenne**

### *Les mécanismes utilisés*

L'Union européenne soutient ses exportations de poudre de lait par des restitutions aux exportations, depuis 1964. La politique laitière a été profondément réformée en 1984, avec l'instauration d'un système de quotas de production qui ont permis de réduire les quantités mises en marché, y compris à l'exportation et donc les restitutions. L'Agenda 2000 a acté une baisse des prix de la poudre de lait écrémé et du beurre, qui s'applique depuis l'année 2004/2005<sup>68</sup>. Cette baisse de prix entraîne mécaniquement une baisse des restitutions. La poudre de lait écrémé représente 3% des dépenses de soutiens à l'exportation de l'UE entre 1995 et 2004 soit 171 millions d'US\$.

Les Etats-Unis utilisent eux aussi des subventions à l'exportation, via le Dairy export incentive programme (DEIP). Le DEIP a été peu utilisé depuis 1995 mais il a été prolongé jusqu'en 2007. Les produits admissibles en vertu du DEIP sont le lait en poudre, la graisse butyrique et divers fromages<sup>69</sup>. En 1999, ce sont 71% des exportations de lait écrémé en poudre qui ont été subventionnés et 91% en 2000 (Examen des politiques commerciales, 2003).

### *Les quantités exportées avec soutien*

En moyenne, les Etats-Unis soutiennent 92% de leurs exportations de poudre de lait écrémé entre 1998 et 2002<sup>70</sup>. Cette proportion est de 96 % pour l'UE (période 2000-2004)<sup>71</sup>. La part des exportations soutenues dans les exportations totales de poudre de lait écrémé est donc similaire pour les deux pays.

### *Les dépenses de soutien à l'exportation*

En moyenne entre 1998 et 2002 les dépenses de soutien à l'exportation de poudre de lait cré-mé sont plus importantes pour les Etats-Unis que pour l'Union européenne : 701 US\$/t pour les premiers et 638 US\$/t pour la seconde. Les dépenses de l'UE sont cependant supérieures pour deux années sur les cinq étudiées.

---

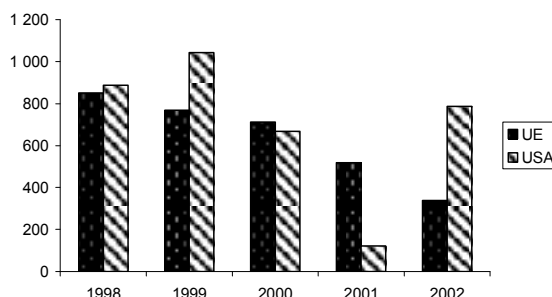
<sup>68</sup> Une nouvelle baisse s'applique au 1<sup>er</sup> juillet 2006.

<sup>69</sup> Examen des politiques commerciales des Etats-Unis, WT/TPR/S/160, mars 2006. L'examen indique que l'EEP n'a été utilisé que pour des exportations de viande de volaille depuis 1995, à hauteur de 15 millions de dollars.

<sup>70</sup> Données provenant des notifications des Etats-Unis au Comité des subventions et mesures compensatoires de l'OMC

<sup>71</sup> Calcul à partir de la base de données CATS de l'Union européenne

**Graphique II-30 : Dépenses de soutiens à l'exportation de poudre de lait, de l'Union européenne et des Etats-Unis par tonne exportée (en US\$/t) entre 1998 et 2002**

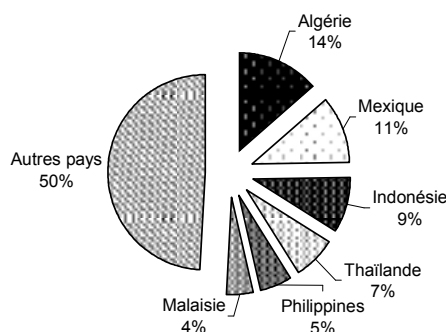


Source : Notification des Etats-Unis à l'OMC et FEOGA pour les dépenses et FAOSTAT pour les volumes exportés – calcul des auteurs..

*Les pays de destination des exportations soutenues*

Les données ne sont pas disponibles pour les Etats-Unis. La moitié des dépenses de restitutions de l'Union européenne sont concentrées vers 6 pays : l'Algérie, le Mexique et quatre pays d'Asie du Sud-est, dont l'Indonésie.

**Graphique II-31 : Les principaux destinataires des dépenses de soutiens à l'exportation de poudre de lait de l'Union européenne (total 2000-2004)**



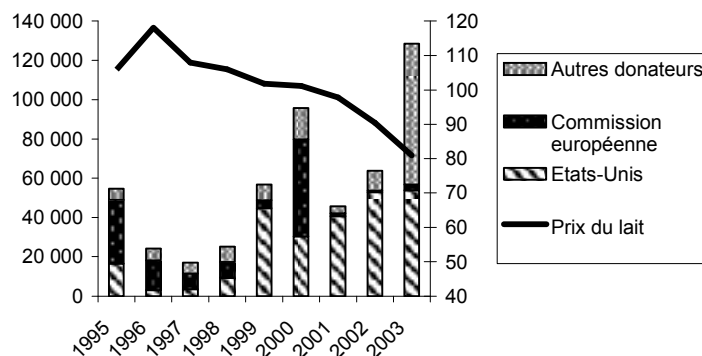
Source : base de données CATS – calcul des auteurs

**3. L'aide alimentaire en poudre de lait**

Sur la période étudiée, les Etats-Unis sont les premiers donateurs de poudre de lait écrémé : 50% des dons, suivi par la Commission européenne (25%). L'aide alimentaire représente une part variable des exportations commerciales : de 1% en 1997 à 8% en 2003. Les variations de dons sont essentiellement dues aux fluctuations des Etats-Unis, à l'exception d'un pic des dons européens en 2000. Les dons des Etats-Unis s'accroissent au fur et à mesure de la baisse du prix intérieur américain de la poudre de lait écrémé. Les dons américains représentent en moyenne sur la période 35% de leurs exportations, de 6% en 1997 à 71% en 2002. Encore une fois, l'aide alimentaire apparaît comme un moyen d'éliminer les excédents sur le marché américain.



**Graphique II-32 : Aide alimentaire en poudre de lait écrémé (tonnes) et prix du lait (cents/pound) entre 1995 et 2003**



Source : FAOSTAT (aide alimentaire) et USDA (prix de la poudre de lait écrémé vente en gros, marché intérieur Etats-Unis) – calcul des auteurs

#### 4. L'évolution des prix

Les cours mondiaux sont instables. Ils ont connu une baisse dans les années 1993/94 puis en 1998/99 (prix les plus bas du marché de Nouvelle-Zélande). La dernière chute des cours internationaux a commencé à la moitié de 2001 et s'est poursuivie jusqu'à la fin des derniers mois de 2002. Les cours internationaux des produits laitiers se sont consolidés au second semestre 2003 et ont augmenté en 2004. Cette hausse des cours internationaux est due au ralentissement de la production dans les pays exportateurs d'Océanie, et de certaines régions d'Europe sur les dernières années, ce qui a entraîné une offre à l'exportation limitée. Cela s'est accompagné d'une baisse des subventions à l'exportation versées par certains pays producteurs de l'hémisphère Nord.

Graphique II-33. Evolution des prix du lait



Source : FAO

## 5. Quelques éléments de conclusion

En matière de lait ce sont les politiques européennes et canadiennes qui sont les plus décriées. En effet, l'Union exporte son lait avec restitutions, et le Canada, même s'il utilise un moindre niveau de subventions aux exportations bénéficie d'un monopole sur la commercialisation du lait. Pour ces deux pays, on assisterait en cas de suppression des subventions à l'exportation à une offre moins importante sur le marché mondial. De plus, le monopole privé de Fonterra, compte tenu des volumes traités, pèse très certainement sur les marchés mondiaux. Enfin, l'aide alimentaire américaine en fin de période représente une part forte des exportations commerciales de poudre. Par conséquent, si toutes des mesures de soutiens aux exportations étaient supprimées, les prix de la poudre de lait écrémé pourraient très certainement augmenter. Ce qui est d'ailleurs en phase avec les résultats de la littérature, le lait apparaissant généralement comme un produit dont les prix pourraient augmenter significativement, suite à un retrait des distorsions générées par les mesures de soutien aux exportations. C'est particulièrement intéressant dans notre étude dans la mesure où le lait est généralement aussi produit localement, par une petite agriculture familiale, souvent touchée par l'insécurité alimentaire.

Contrairement aux autres produits, et compte tenu du fait que les principaux exportateurs utilisent des mesures de soutiens aux exportations de façon importante, on peut s'attendre à ce qu'un retrait de ces mesures entraîne une hausse des cours mondiaux. Cette hausse se répercuterait probablement dans les pays importateurs, car les droits de douane sont relativement faibles.

## **VII. LA VIANDE BOVINE**

---

### **1. Structure du marché mondial**

Les échanges mondiaux de viande bovine sont estimés, en 2004, à 8,1 millions de tonnes équivalent carcasse, soit environ 13% de la production mondiale. Le marché mondial, du fait de barrières sanitaires est divisé en deux zones distinctes : le marché pacifique et le marché atlantique. Le marché pacifique réunit l'Amérique du Nord, l'Océanie et l'Extrême Orient. Les pays de cette zone sont indemnes de fièvre aphteuse. Ils refusent toute viande, à l'exception des viandes cuites ou en boîte, des pays non indemnes de fièvre aphteuse, ou des pays ayant une politique de vaccination maintenant le cheptel exempt de maladies, ou des pays indemnes important des viandes de pays non-indemnes de fièvre aphteuse. Le marché atlantique regroupe les pays exclus du marché pacifique, à savoir essentiellement l'UE, l'Amérique du Sud et la Russie.

#### *Principaux producteurs*

Les principaux producteurs de viande bovine sont restés les mêmes au cours de la dernière décennie, et les rangs qu'ils occupent évoluent peu. Les Etats-Unis, l'UE, le Brésil et l'Argentine restent respectivement les premier, second, troisième et quatrième producteurs mondiaux sur la période étudiée (graphique II-34).

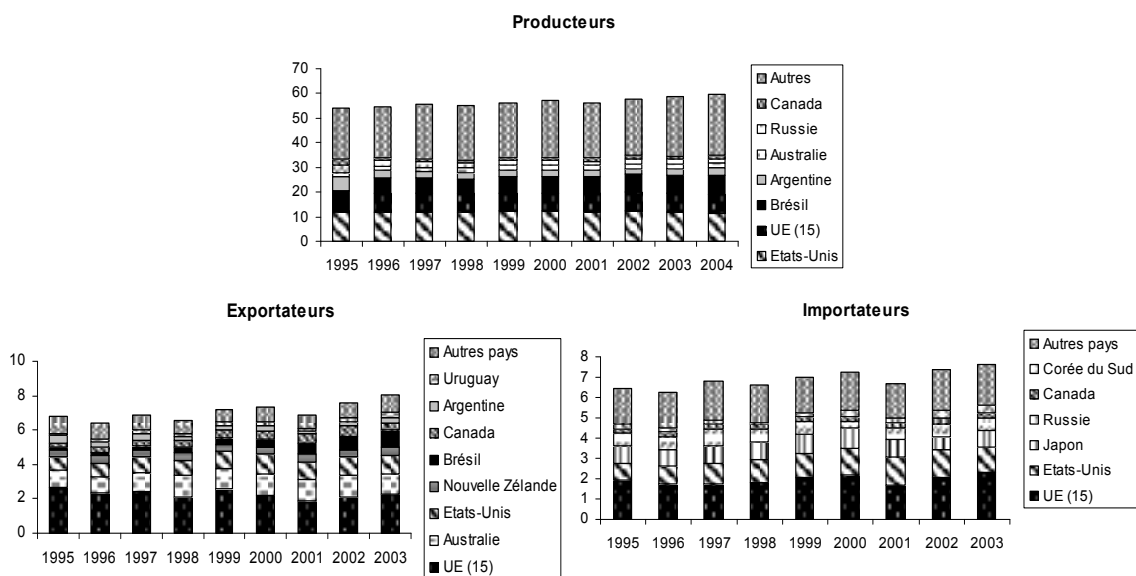
#### *Principaux exportateurs*

L'Australie, les Etats-Unis, la Nouvelle-Zélande et le Canada sont les principaux fournisseurs du marché pacifique. Cette configuration n'a pas changé sur la décennie étudiée. S'agissant du marché atlantique, les principaux exportateurs sont les pays de l'Union européenne et d'Amérique latine. Les exportations des deux zones ont augmenté sur la période (graphique II-34).

#### *Principaux importateurs*

Les importations de viande bovine sont assez concentrées : 5 pays représentent près des deux-tiers des importations. Les principaux importateurs mondiaux sont aussi parmi les exportateurs : il s'agit de l'Union européenne, des Etats-Unis et du Canada. Le Japon, la Corée et la Russie importent des quantités variables selon les années, mais conservent leur rang (graphique II-34).

**Graphique II-34. Structure du marché mondial de viande bovine  
 1995-2004, en millions de tonnes**



Source : FAOSTAT, calculs des auteurs.

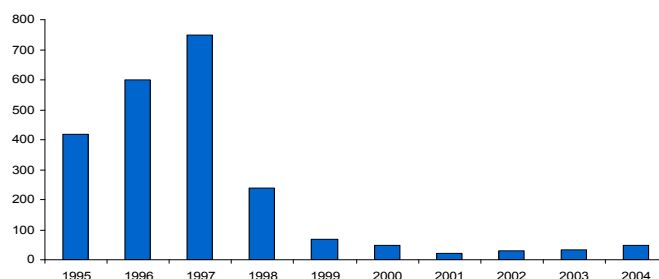
## 2. Les soutiens à l'exportation des principaux exportateurs

### *Les mécanismes utilisés*

L'Union européenne soutient ses exportations de viande bovine par des subventions à l'exportation, pour un montant total de 225 millions d'euros sur la période 1995-2004, soit 4% des dépenses globales de restitutions. Depuis 1992 les réformes successives de la Politique agricole commune se sont traduites par une baisse des prix d'intervention de la viande bovine, et par conséquent des montants de restitutions à l'exportation utilisés, qui ont très fortement diminué sur la période (graphique II-53).

Les Etats-Unis soutiennent leurs exportations de viande bovine, via des crédits à l'exportation. Les sommes dépensées sont de 88 millions de US\$ entre 1999 et 2004.

**Graphique II-35 : Evolution des dépenses de restitutions de l'Union européenne pour la viande bovine (millions US\$) 1995-2004**

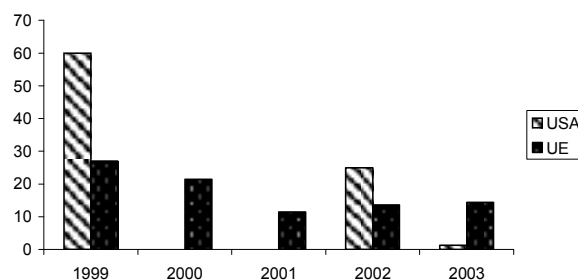


Source : FEOGA

#### *Les dépenses de soutien à l'exportation*

En moyenne sur la période, les dépenses des deux pays sont similaires : 17,2 US\$/t pour les Etats-Unis et 17,6 US\$/t pour l'UE. Cependant, si les dépenses européennes sont plus régulières, les Etats-Unis n'ont pas soutenu leurs exportations 2 années sur 5.

**Graphique II-36 : Dépenses de soutiens à l'exportation de viande bovine de l'UE et des Etats-Unis par tonne exportée (en US\$/t) entre 1999 et 2003**

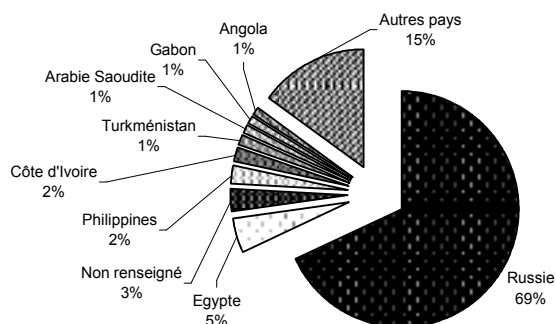


Source : USDA et FEOGA pour les dépenses et FAOSTAT pour les volumes exportés – calcul des auteurs. Pour les crédits à l'exportation des Etats-Unis, nous avons pris en compte les dépenses budgétaires des années indiquées. Une partie de ces crédits est probablement remboursée, mais ni les montants effectivement remboursés, ni les délais de remboursement ne sont disponibles.

#### *Les pays de destination des exportations soutenues*

Les dépenses des Etats-Unis sont exclusivement à destination de la Corée. Celles de l'Union européenne se concentrent très fortement sur la Russie. L'Afrique sub-saharienne représente au total 7% des dépenses de restitutions.

**Graphique II-37 : Les principaux destinataires des dépenses de soutiens à l'exportation de viande bovine de l'Union Européenne (total 2000-2004)**



Source : base de données CATS – calcul des auteurs

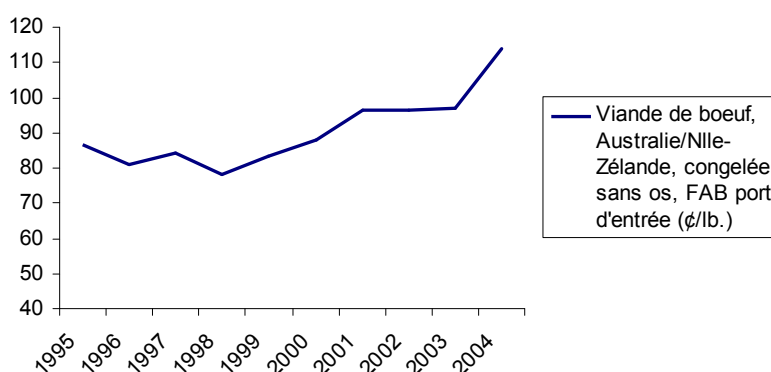
### 3. L'aide alimentaire en viande

Les dons d'aide alimentaire sous forme de viande, toutes viandes confondues sont minimales. Ils représentent, entre 1995 et 2003, 370 000 tonnes, alors que les exportations commerciales de viande bovine et de volaille s'élèvent à 137 millions de tonnes.

### 4. L'évolution des prix

Les questions sanitaires dominent le marché, avec les embargos et les chutes de la demande associées aux épidémies, tout particulièrement lorsqu'une contagion humaine apparaît. Le marché mondial de la viande est ainsi extrêmement segmenté, non seulement du fait des problèmes sanitaires mais aussi par des différences de qualité.

**Graphique II-38 : Evolution des prix de la viande bovine en cent/lb, 1995-2004**



Source : CNUCED

## **5. Quelques éléments de conclusion**

Le marché mondial de la viande bovine est très segmenté. De ce fait, il n'y a pas toujours de compétition entre les exportateurs. Ainsi, un retrait des mesures de soutiens à l'export jouerait sur le marché pacifique dans le cas des Etats-Unis, et sur le marché atlantique dans le cas de l'UE. Dans les deux cas, il semble que d'autres exportateurs potentiels, comme ceux du Mercosur (Brésil, Argentine, Uruguay) pour le marché atlantique, ou Canada et Australie pour le marché pacifique, pourraient compenser en accroissant leur offre. Le prix devrait au final relativement peu varier.

## **VIII. LA VIANDE DE VOLAILLE**

---

### **1. Structure du marché mondial**

Après le porc, la viande de volaille est la viande la plus consommée au monde (12,3kg/hab/an en 2004)<sup>72</sup> avec une production mondiale qui atteint 78 millions de tonnes en 2004. Cette production a progressé à un rythme de 2,7% par an au cours des dix dernières années, avec une croissance plus marquée dans les pays en développement (particulièrement en Chine et au Brésil) que dans les pays développés, due à l'augmentation des revenus qui augmentent la demande.

#### *Principaux producteurs*

La production de viande de volaille est relativement concentrée puisque les 4 pays que sont les Etats-Unis, la Chine, l'Union Européenne et le Brésil, assurent 63% des volumes produits en 2003. Les Etats-Unis, la Chine et le Brésil restent respectivement les premier, second et troisième producteurs mondiaux au cours de la période étudiée (graphique II-39).

#### *Principaux exportateurs*

Les volumes échangés atteignaient, en 2004, plus de 9 millions de tonnes, soit près de 10% de la production totale. Les échanges mondiaux de volaille ont ainsi doublé en 10 ans et la concurrence est très vive, d'abord entre Etats-Unis et UE, puis avec le Brésil, la Thaïlande, et maintenant la Chine. En 2004, le Brésil s'est quasiment hissé au même niveau que les Etats-Unis et que l'UE au cours de la décennie (graphique II-39).

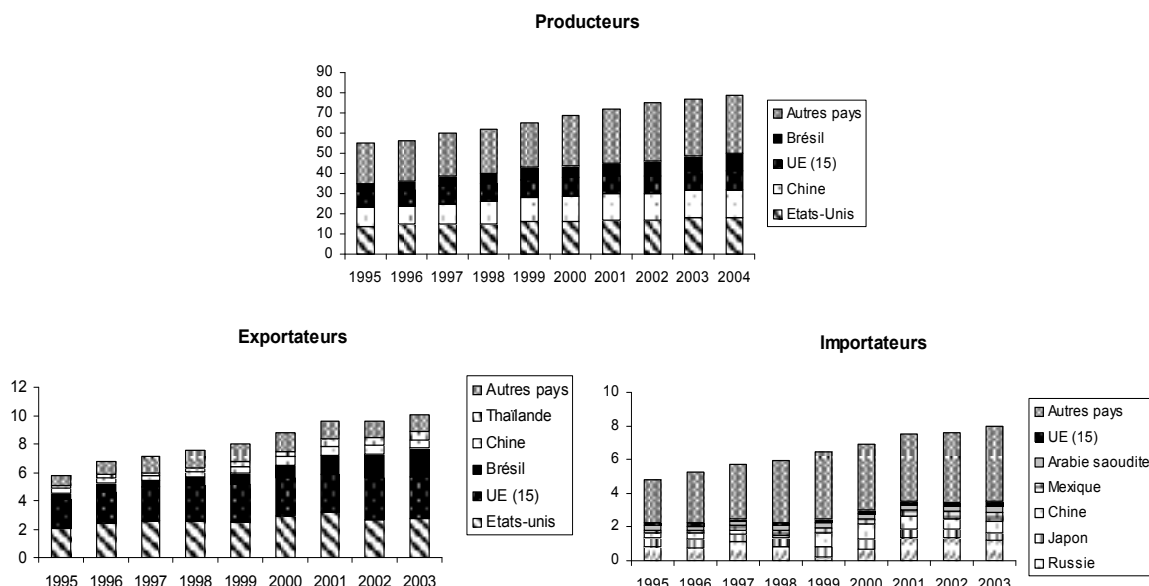
#### *Principaux importateurs*

Les importations sont nettement moins concentrées que les exportations. Elles ont fortement augmenté sur la dernière décennie. La Russie est le premier importateur mondial, mais le Japon a laissé la seconde place à la Chine, dont les importations ont fortement augmenté au cours de la période (graphique II-39).

---

<sup>72</sup> OFIVAL 2005 – Le marché des produits avicoles en 2004.

**Graphique II-39. Structure du marché mondial de la viande de volaille, 1995-2004, en millions de tonnes**



Source : FAOSTAT, calculs des auteurs.

## 2. Les soutiens à l'exportation des principaux exportateurs

### *Les mécanismes utilisés*

Les Etats-Unis soutiennent leurs exportations de volaille via des subventions à l'exportation (programme EEP) et par des crédits à l'exportation. Le programme EEP a été prolongé jusqu'en 2007. Depuis 1996, la viande de volaille est l'unique bénéficiaire de ce programme, pour un total de 10 millions de US\$ (1998-2002). La viande de volaille représente 3% des dépenses de crédit à l'exportation sur la période 1999-2004, pour un total de 569 millions de US\$.

Les exportations européennes de viande de volaille sont soutenues par l'intermédiaire de subventions à l'exportation, depuis la création de l'Organisation Commune de Marché, qui n'a jamais été réformée. Entre 1995 et 2004, les dépenses de restitutions pour la volaille se sont élevées à 104 millions de US\$, soit 2% des dépenses totales.

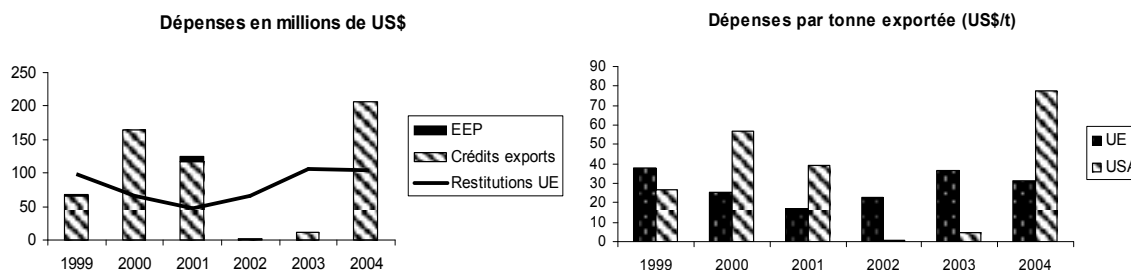
Au total, les Etats-Unis dépensent plus pour soutenir leurs exportations de volaille que l'UE (graphique II-40).

### *Les dépenses de soutien à l'exportation*

En moyenne entre 1999 et 2003, l'Union européenne dépensait 29 US\$/t exportée, contre 34 US\$/t pour les Etats-Unis. Les dépenses des deux pays sont fluctuantes : elles baissent en début de période pour remonter ensuite pour l'UE, elles augmentent, deviennent presque nulles puis connaissent un pic pour les Etats-Unis (graphique II-40).



**Graphique II-40 : Dépenses de soutiens à l'exportation de viande de volaille de l'UE et des Etats-Unis entre 1999 et 2004**

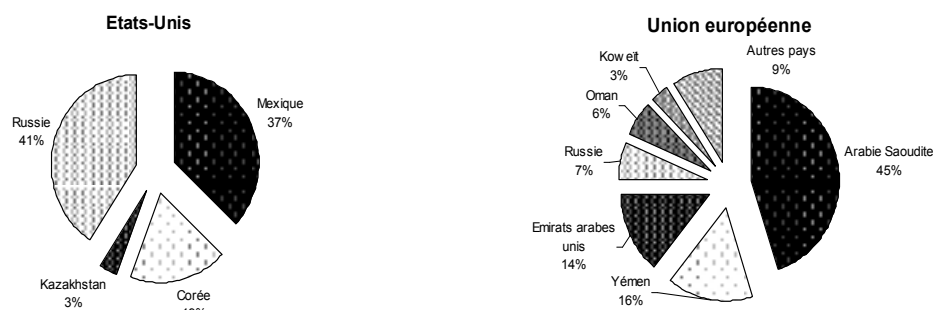


Source USDA, notifications des Etats-Unis au Comité des subventions et mesures compensatoires de l'OMC, et FEOGA pour les dépenses et FAOSTAT pour les volumes exportés – calcul des auteurs. Pour les crédits à l'exportation des Etats-Unis, nous avons pris en compte les dépenses budgétaires des années indiquées. Une partie de ces crédits est en principe remboursée, mais ni les montants effectivement remboursés, ni les délais de remboursement ne sont disponibles.

### Les pays de destination des exportations soutenues

Les dépenses de soutiens à l'exportation se concentrent sur la Russie et le Mexique pour les Etats-Unis. L'Union européenne privilégie les pays du Golfe, qui représentent 86% des dépenses de restitutions européennes. Mis à part sur le marché russe, les deux pays ne rentrent donc pas en concurrence sur les mêmes marchés.

**Graphique II-41 : Les principaux destinataires des dépenses de soutiens à l'exportation de viande de volaille des Etats-Unis et de l'Union européenne (total 2000-2004)**



Source : USDA et base de données CATS – calcul des auteurs

### 3. L'aide alimentaire

Les volumes concernés sont tellement faibles que nous ne développerons pas ce point pour ce produit.

### 4. L'évolution des prix

La viande de volaille est la viande la moins chère à produire car elle présente le meilleur taux de conversion protéines animales/végétales. Selon la FAO, le prix de la viande de volaille sur les marchés internationaux a reculé de 45% entre 1994 et 2002. La période récente est mar-

quée par une remontée des cours, qui n'atteint toutefois pas les niveaux du début de la période.

**Graphique II-42. Evolution des prix de la viande de volaille (FAO)**



## 5. Quelques éléments de conclusion

Dans l'ensemble, la consommation de volaille augmente avec la croissance des revenus, elle est donc particulièrement importante dans les pays émergents, lorsque ceux-ci ne sont pas affectés par une crise, économique, politique ou sociale, qui s'oppose à la croissance des revenus.

Au niveau des soutiens à l'exportation, il faut mentionner les crédits aux exportations des USA, mais ceux-ci s'adressent rarement aux pays en insécurité alimentaire et donc sélectionnés dans notre étude (seule l'Indonésie en bénéficie en 2000). L'Union européenne pratique des subventions aux exportations, essentiellement vers les pays du Golfe, qui ne sont pas en situation d'insécurité alimentaire.

La croissance de la production, dans des pays comme le Brésil ou la Chine, devrait permettre la compensation de baisse des exportations américaines ou européennes, si celles-ci devaient être affectées par un retrait des mesures de soutien aux exportations. Surtout, les marchés sont actuellement très affectés par les questions sanitaires, avec l'épidémie de grippe aviaire, qui après avoir touchée l'Asie est devenue mondiale en 2004 : baisse de la demande dans les pays développés et multiplication des embargos.

Les dépenses de soutiens à l'exportation sur la viande de volaille ne visent pas des pays en situation d'insécurité alimentaire. Le marché de la volaille, très concurrentiel, est tiré par la demande des pays émergents, suite à la croissance des revenus. Globalement, une baisse des soutiens à l'exportation ne devrait pas engendrer une hausse des prix mondiaux, mais permettrait plutôt une redistribution des parts de marchés entre les principaux exportateurs.

## **IX. CONCLUSION DE LA PARTIE 2**

---

Une discrimination entre les différentes mesures de soutiens à l'exportation est relativement difficile : on ne peut conclure que telle forme de soutien pèse plus sur les marchés que telle autre, d'autant plus que les données sont peu accessibles pour certaines d'entre elles (il n'y a pas d'obligation de notifications à l'OMC pour les mesures non soumises à discipline). L'aide alimentaire liée, c'est-à-dire fournie à partir des stocks de denrées agricoles des pays donateurs, doit indéniablement être classée dans les mesures de soutien à l'exportation : elle permet en effet aux pays concernés (Etats-Unis pour tous les produits, et Japon pour le riz) d'écouler des surplus sur le marché mondial lorsque l'excédent d'offre fait baisser les prix. Les entreprises commerciales d'Etat, ou les monopoles privés issus d'ECE, donnent dans la plupart des cas étudiés (à l'exception de la Commission canadienne du lait) un pouvoir de marché important compte tenu de la part de marché détenue (de 12% à 19% en fonction des produits).

Par tonne exportée, les Etats-Unis soutiennent plus leurs exportations que l'Union européenne (sans compter les volumes fournis via l'aide alimentaire) pour le blé, le lait et la volaille. Les dépenses sont similaires pour la viande bovine. Cette constatation est liée aussi à la période étudiée, car le mécanisme de subvention à l'export utilisé par l'UE est soumis aux disciplines de l'Accord agricole de l'OMC, contrairement aux crédits à l'exportation des Etats-Unis qui échappent à ces contraintes. D'autre part, les dépenses des Etats-Unis sont plus fluctuantes d'une année sur l'autre que les dépenses européennes. Enfin, pour ces deux exportateurs, les produits exportés avec soutien le sont essentiellement vers des pays proches (Amérique Latine et Caraïbes dans un cas, Bassin méditerranéen et continent européen dans l'autre). Les pays en insécurité alimentaire ne constituent pas des destinations prioritaires.

*Gret – Cirad*  
*Impact des mesures de soutien à l'exportation et de l'aide alimentaire sur la sécurité alimentaire*  
*Rapport final*

## **Partie 3 : Impacts sur la sécurité alimentaire**

L'objectif de cette troisième partie, afin de progresser dans le traitement de la question du rôle des soutiens à l'exportation et de l'aide alimentaire sur la sécurité alimentaire des pays destinataires, est de chercher à évaluer les impacts aux niveaux national et local. En effet, la revue de la littérature proposée en première partie a mis en évidence l'importance du contexte – social, politique, institutionnel, économique - du pays destinataire. Après avoir envisagé, dans la seconde partie de cette étude, le niveau international – c'est-à-dire les impacts probables sur les prix des marchés internationaux-, il est temps d'étudier le niveau national, à travers le contexte général, les politiques du commerciales, et les conséquences possibles d'un retrait des diverses formes de soutiens sur les marchés locaux. Puisque les impacts sont différents selon le contexte, le chapitre 1 présentera chacune des nations retenues. Huit pays ont été sélectionnés - Bangladesh, Egypte, Ethiopie, Guatemala, Indonésie, Malawi, Mali, Tadjikistan. Ils représentent plusieurs continents et des degrés d'enclavement divers. Ils sont dans des situations économiques et politiques variées, avec des niveaux de développement différents. Ils connaissent des difficultés sur le plan de la sécurité alimentaire, sont destinataires de produits exportés avec soutien et/ou d'aide alimentaire. Une approche détaillée pour quelques couples « produit / pays destinataire » est ensuite adoptée Elle est présentée par produit pour garder une organisation cohérente avec la seconde partie (chapitres 2 à 9).

Dans chacun des pays les filières ont été sélectionnées, comme exposé dans la première partie, du fait de leur intérêt particulier pour la question posée : il s'agit de produits faisant l'objet de soutiens importants par de grands exportateurs ou acheminés par le canal de l'aide alimentaire et qui jouent un rôle important dans la sécurité alimentaire du pays destinataire. Un autre critère, plus pragmatique, a été également privilégié : l'accès possible aux données. Finalement, le blé est étudié au Bangladesh, en Ethiopie, au Mali et au Tadjikistan ; le maïs en Egypte, au Malawi et au Guatemala ; le riz, au Bangladesh et au Mali ; le soja et le sucre en Indonésie ; les huiles végétales au Bangladesh, en Ethiopie, au Guatemala, au Malawi et au Tadjikistan. Pour les productions d'origine animale, le lait est étudié en Indonésie, au Mali et au Tadjikistan, la viande bovine en Egypte et la viande de volaille au Guatemala.

Pour chaque cas « pays-produit » les questions suivantes sont abordées :

- ▷ Quel est la part des marchés extérieurs dans l'approvisionnement du marché domestique, sous quelle forme (importations commerciales ou aide alimentaire) ? Dans quelles conditions ?
- ▷ Y a-t-il une influence négative des importations et/ou de l'aide alimentaire sur la production locale, les premières exerçant une concurrence telle qu'elle mène à la déstructuration de la production locale ? Les ménages du secteur d'activité concernés ont-ils d'autres opportunités ? Sont-ils vulnérables face à insécurité alimentaire ?
- ▷ Les importations et/ou l'aide alimentaire améliorent-elles, dans l'ensemble, la situation des consommateurs ? Qu'en est-il des groupes en insécurité alimentaire ?

Concernant l'impact des prix sur la sécurité alimentaire, on considère de manière générale que des prix bas sur les marchés locaux bénéficient aux acheteurs nets. Ces acheteurs nets sont les urbains, mais aussi des producteurs qui ne produisent pas assez pour couvrir leurs propres besoins et pouvoir vendre un surplus. A l'inverse, des prix élevés apparaissent défavorables à la sécurité alimentaire. Toutefois, nous verrons que la question a de multiples facettes dont il faut tenter de tenir compte. Au-delà du niveau des prix, il convient de tenir compte de ses fluctuations, ainsi que de la part du produit dans les dépenses des différentes catégories de

consommateurs. D'autre part, pour les producteurs, des prix plus rémunérateurs peuvent permettre d'améliorer les revenus, permettre un remboursement plus aisé des crédits, et ainsi favoriser l'investissement et le développement. Il faut tenir compte des impacts immédiats mais aussi des aspects dynamiques. En ce qui concerne l'aide alimentaire, l'analyse des impacts sur la sécurité alimentaire suppose que l'on s'intéresse autant aux volumes d'aide concernés qu'aux mécanismes par lesquels l'aide alimentaire est délivrée.

L'analyse en matière de consommation et donc de sécurité alimentaire se fait à deux niveaux : au niveau national et à celui des ménages vulnérables à l'insécurité alimentaire. Il faut aussi envisager les ménages ruraux et urbains. C'est souvent en milieu rural que l'insécurité alimentaire est la plus forte. A ce niveau, il est nécessaire d'étudier les politiques économiques menées par les Etats.

A la fin de chaque chapitre, les faits stylisés apparaissant éventuellement sont rappelés en guise de conclusion. Une conclusion générale à cette partie est ensuite proposée.

## **I. ETAT DE LA SECURITE ALIMENTAIRE DANS LES PAYS ETUDIES**

---

### **1. Au Bangladesh**

En dépit de performances économiques remarquables<sup>73</sup> au cours de la dernière décennie – une croissance du PIB de 4-5%, une inflation relativement faible, des taux d'intérêt et de change stables – et de progrès sociaux – une réduction de 9% du taux de pauvreté entre 1991 et 2000 dont les 4/5 en milieu rural, une croissance du taux de scolarisation de 12%, une diminution des taux de natalité de 2,5 dans les années 80 à 1,7 sur la période 1990-2004- le Bangladesh reste un pays extrêmement pauvre où l'insécurité alimentaire est très répandue. Environ la moitié de la population, soit 63 millions de personnes, étaient encore dans une pauvreté sévère en 2000 d'après les données de la Banque Mondiale, 36% en 2003 d'après les données du PNUD, environ la moitié de la population est touchée par la sous alimentation (cf. tableau III.1), plus de la moitié de la population de plus de 7 ans est analphabète, le manque d'électricité reste une contrainte majeure au développement économique et les inégalités s'accroissent avec la croissance.

*L'insécurité alimentaire est de moins en moins un problème de disponibilité en céréales*, la disponibilité moyenne est suffisante pour couvrir les besoins de la population (tableau III.1). Des progrès considérables ont été réalisés en matière de production de céréales, surtout pour le riz qui est l'aliment de base de la population. C'est alors un problème « d'accès », lié aux inégalités de revenus qui explique la persistance d'une large sous alimentation (55,8% de la population est touchée en 2000, 48% des enfants ont une insuffisance pondérale, voir tableau III.1)

---

<sup>73</sup> Les deux paragraphes suivants sont issus de Country Brief de la Banque Mondiale

**L'insécurité alimentaire s'est surtout posée en termes de difficultés aiguës d'accès aux aliments, mais aussi de fortes carences nutritionnelles** chez une grande partie de la population, en premier lieu les femmes et les enfants.

Une grande partie de la population ne dispose donc pas des revenus suffisants pour acheter en quantité et en qualité suffisante des aliments, malgré les interventions gouvernementales visant à maintenir les prix des céréales relativement bas. Cette situation de pauvreté se pose de façon particulièrement aiguë en milieu rural, avec de fortes contraintes d'accès à la terre qui empêchent les producteurs de dégager un revenu suffisant de leurs activités, alors qu'il y a peu d'alternatives à la production agricole.

**Tableau III-1 : Evolution des indicateurs de sécurité alimentaire au Bangladesh<sup>74</sup>**

Disponibilité	<p><b>Part des personnes sous-alimentées (%)</b><sup>75</sup> : 55,3% en 1995-96, 55,8% en 2000.</p> <p><b>Degré d'autosuffisance en céréales (production/besoins)</b><sup>76</sup> : de 90-91% en moyenne sur la période 2000-2005.</p> <p><b>Energie disponible par habitant</b> : 2074 kcal/personnes/jour en 1992, 2156 kcal/personne/jour en 2001.</p>
Accessibilité	<p><b>PIB/hab. (en PPA)</b>: 1331 USD en 1994, 1770 USD en 2003.</p> <p><b>Incidence extrême pauvreté</b>: 27% en 1996, 36% en 2003.</p> <p><b>Incidence pauvreté</b> : 82,8% en 2003.</p>
Utilisation	<p><b>Apport calorique et protéiques par les céréales</b> : 78% et 58,5% respectivement en 1995-96 ; 75,4% et 58,3% respectivement en 2000.</p> <p><b>Apport calorique par les produits non céréaliers (hors sucre et fruits)</b> : 18,5% en 1995-96 ; 20,5% en 2000.</p> <p><b>Insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans</b> : 66% en 1990, 48% en 2004.</p> <p><b>Enfants souffrant d'un retard de croissance</b>: 45% en 2000.</p>
Vulnérabilité	<p><b>Part des dépenses alimentaires en milieu urbain</b> : 46,3% en moyenne en 1995-96 ; 44,5% en moyenne en 2000.</p> <p><b>Part des dépenses alimentaires en milieu rural</b> : 62,4% en moyenne en 1995-96 ; 59,3% en moyenne en 2000. Les ménages les plus vulnérables en termes d'insécurité alimentaire<sup>77</sup> consacrent entre 63,5% et 66,7% de leurs dépenses à l'alimentation en 1995-96, et entre 59,3% et 62% en 2000.</p> <p><b>Taux de dépendance aux importations (importations + aide alimentaire sur production)</b> : 6% en 1995 et 4% en 2005 pour le riz, 48% en 1995 et 135% en 2005 pour le blé</p>

## 2. En Egypte

En Egypte, si la pauvreté est encore largement répandue, surtout en milieu rural (tableau III-2), la sous-alimentation ne touche plus qu'une part marginale de la population (3% en 2002,

<sup>74</sup> Les sources nationales sont : 1) le *Household Income and Expenditure Survey 2000* pour les données sur la sous-alimentation, l'apport calorique et protéique et la part des dépenses alimentaires ; 2) Le *Food Policy Monitoring Unit* du Ministère de l'Agriculture du Bangladesh pour le degré d'autosuffisance en céréales et 3) le *Demographic and Health Survey 1999-2000* pour l'insuffisance pondérale et le retard de croissance des enfants de moins de cinq ans. Les données relatives à l'énergie disponible par habitant et à la part des importations agricoles proviennent de la FAO. Celles relatives à l'accessibilité proviennent du PNUD.

<sup>75</sup> Le seuil de sous-alimentation national est de 2122 kcal/jour/habitant.

<sup>76</sup> Source : PAM Bangladesh

<sup>77</sup> A savoir ceux qui disposent de moins de 0,6 ha de terres.



tableau III-2). Il faut souligner les progrès réalisés par ce pays au cours des 30 dernières années : entre le début des années 70 et 2004, l'espérance de vie est passée de 53 à 70,6 ans et le taux de scolarisation à l'école primaire de 63% à 96,4%. Pendant la même période la population a augmenté, passant de 36 à 71,2 millions de personnes.

L'Egypte bénéficie de ressources externes dont l'exploitation contribue à hauteur de 20% au PIB<sup>78</sup> : revenus du tourisme, transferts des travailleurs immigrés, revenus du Canal de Suez, revenus pétrolier et aide américaine. La production agricole doit faire face à de fortes contraintes naturelles mais elle a augmenté de façon significative ces vingt dernières années et a atteint une productivité élevée par rapport aux standards internationaux, grâce à de coûteux investissements en termes d'infrastructures. Les importations de produits agricoles restent nécessaires, et elles pèsent de plus en plus dans la balance commerciale dont le déficit s'est creusé ces dernières années.

***Malgré cette situation, la disponibilité des aliments n'a pas été un problème majeur sur la décennie étudiée.*** Les importations ont en effet permis de compléter la production nationale, largement insuffisante pour satisfaire les besoins de la population, notamment pour le blé qui constitue l'aliment de base de la population (tableau III.2).

***L'insécurité alimentaire s'est surtout posée en termes de difficultés d'accès aux aliments, mais aussi de manque de diversification du régime alimentaire.***

La pauvreté, si elle a globalement diminué au cours de la décennie étudiée, continue de toucher 10% de la population en milieu urbain et quasi un tiers de la population en milieu rural, 9% des enfants de moins de 5 ans souffrent encore d'insuffisance pondérale en 2002 (tableau III.2). De nombreux ménages disposent de revenus insuffisants pour satisfaire leurs besoins alimentaires de base. De grandes inégalités subsistent en effet au sein de la population égyptienne : 55% des ménages disposent d'un revenu mensuel de moins de 90 euros par mois, tandis que 7% disposent d'un revenu mensuel supérieur à 1000 euros. Si les chiffres officiels du chômage sont de 10%, les experts s'accordent sur un taux d'environ 20%, avec beaucoup de chômage déguisé dans l'agriculture<sup>79</sup>. Cette pauvreté explique la forte politique de subventionnement des produits alimentaires mise en place par l'Etat égyptien depuis la seconde guerre mondiale. Malgré cela, les aliments subventionnés sont encore trop chers pour les ménages les plus pauvres qui ne peuvent acheter suffisamment d'aliment pour satisfaire leurs besoins. La situation nutritionnelle de l'Egypte est moins satisfaisante que celle des pays au niveau de développement comparable<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Ces informations sont issues de l'Ambassade de France en Egypte, mission économique.

<sup>79</sup> Ces informations sont issues de l'Ambassade de France en Egypte, mission économique.

<sup>80</sup> Selon une étude de la FAO de 2004, qui a comparé la situation nutritionnelle d'un groupe de pays dont 2,5 à 4% de la population est sous-alimentée.

**Tableau III-2: Evolution des indicateurs de sécurité alimentaire en Egypte<sup>81</sup>**

Disponibilité	<b>Part des personnes sous-alimentées</b> : 3% en 2002, 4% en 1990-1992. <b>Energie disponible par habitant</b> : 3200 kcal/pers/jour en 1990-92, 3340 kcal/pers/jour en 2000-02.
Accessibilité	<b>PIB/hab (PPA)</b> : 3846 USD en 1994, 3950 USD en 2003. <b>Incidente pauvreté<sup>82</sup></b> : 35,9% en 1992 et 10,7% en 2004 en milieu urbain. 34,1% en 1992 et 27,4% en 2004 en milieu rural (PNUD : 43,9% de la population vivait avec moins de 2 USD/jour en 2003 et 3,1% avec moins de 1 USD/jour).
Utilisation	<b>Part des aliments autres que les féculents</b> : 35% en 1992 et en 2002. <b>Insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans</b> : 11% en 1998, 9% en 2003.
Vulnérabilité	<b>Part des dépenses alimentaires</b> : <i>non disponible</i> <b>Taux de dépendance aux importations (importations sur production)</b> : 54% en 1995 et 63% en 2002 pour le maïs, 106% en 1995 et 60% en 2002 pour le blé

### 3. En Ethiopie

L'Ethiopie, avec plus de 77 millions d'habitants est le second pays d'Afrique Subsaharienne en terme de population, c'est aussi l'une des plus anciennes civilisations et l'une des nations les plus pauvres du monde : le PIB par tête ne représente qu'environ 20% de la moyenne de l'Afrique Subsaharienne. Le pays est largement dépendant de l'agriculture qui contribue pour 42% au PIB et fait vivre 80% de la population. La situation alimentaire est caractérisée par un déficit chronique, comme le montre le niveau moyen des calories disponibles par habitant, qui en dépit de son niveau particulièrement faible en 1998 – inférieur au minimum physiologique - n'a que peu progressé. Plus de la moitié des enfants souffrent d'un retard de croissance. 80% de la population est atteinte par la pauvreté (tableau III.3). Pourtant le pays dispose de ressources largement inexploitées (tourisme, hydro-électricité, minerais).

Certaines régions, plus vulnérables sur le plan climatique sont particulièrement touchées par l'insécurité alimentaire, tandis que d'autres sont généralement excédentaires. Toutefois du fait de la faiblesse des infrastructures – le réseau routier est un des moins développés du monde et moins de 20% des exploitations agricoles se trouvent à moins de 10 km d'une route praticable toute l'année – l'acheminement des disponibilités alimentaire est difficile et le fonctionnement des marchés particulièrement peu satisfaisant.

***L'insécurité alimentaire en Ethiopie se caractérise à la fois par un manque de disponibilité au niveau national***, certaines régions étant particulièrement touchées et par des difficultés aiguës d'accès aux aliments, liées à la pauvreté. La forte instabilité politique et la vulnérabilité aux catastrophes naturelles ont exacerbé la situation, entraînant le pays dans des crises alimentaires aiguës.

En année « normale », comme en année de crise, on note de gros problèmes de redistribution à l'échelle nationale, en raison de dysfonctionnements des marchés domestiques, particulièrement pour les céréales. Ces dysfonctionnements, liés à des problèmes d'infrastructure, se ma-

<sup>81</sup> Les données liées à la disponibilité sont tirées de la FAO, celles liées au PIB/habitant et à l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de cinq ans du PNUD.

<sup>82</sup> Selon le standard national.

nifestent par une forte segmentation des marchés et une instabilité des prix importantes, qui posent problèmes aux producteurs comme aux consommateurs.

***Dans ces conditions l'aide alimentaire semble nécessaire*** pour pallier les manques de disponibilité, en période de crise. Toutefois, des difficultés en termes de ciblage et de période d'arrivée ont été constatées sur la décennie étudiée.

**Tableau III-3 : Evolution des indicateurs de sécurité alimentaire en Ethiopie<sup>83</sup>**

Disponibilité	<b>Part des personnes sous-alimentées:</b> 61% en 1996, 46% en 2002 <b>Disponibilité en calories par habitant :</b> 1750 kcal/pers/jour en 1998, 1843 kcal/pers/jour en 2002.
Accessibilité	<b>PIB/hab.(PPA):</b> 427 USD en 1994, 771 USD en 2003 <b>Incidence pauvreté extrême :</b> 31,3% en 1995, 26% en 2003 <b>Incidence pauvreté :</b> 80% en 2003
Utilisation	<b>Part des céréales dans l'apport calorique<sup>84</sup>:</b> 69% en 2001 <b>Part des céréales dans l'apport protéiques :</b> <i>non disponible</i> <b>Incidence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans :</b> 48% en 1992, 47% en 2003 <b>Part des enfants souffrant d'un retard de croissance:</b> 52% en 2003
Vulnérabilité	<b>Part des dépenses alimentaires en milieu rural:</b> 70% en moyenne, 90% pour le décile le plus pauvre, 54,5% pour le décile le moins pauvre. <b>Part des dépenses alimentaires des ménages urbains :</b> 46% en moyenne, 67,8% pour le décile le plus pauvre, 28,7% pour le décile le moins pauvre. <b>Taux de dépendance aux importations (importations + aide alimentaire sur production) :</b> <i>non disponible</i>

#### 4. Au Guatemala

Le Guatemala est un pays multiculturel à revenu intermédiaire qui souffre de fortes inégalités et d'une pauvreté profonde et largement répandue. Il faut rappeler que le pays a achevé au début de la décennie étudiée une guerre civile qui a duré 36 ans.

D'après la Banque mondiale<sup>85</sup> environ 56% des guatémaltèques sont touchés par la pauvreté en 2000 et environ 16% vivent dans l'extrême pauvreté. Les indicateurs sociaux sont généralement plus mauvais que ceux de pays au niveau de revenu similaire. D'après les données nationales collectées la part de la population sous alimentée a augmenté considérablement entre 1992 et 2001 et la malnutrition infantile est particulièrement préoccupante (tableau III.4).

***Le problème de l'insécurité alimentaire ne se situe pas au niveau des disponibilités moyennes dans le pays, celles-ci étant suffisantes***, même si elles semblent en diminution sur la période étudiée (tableau III.4). Il s'agit donc essentiellement d'un problème d'accès, lié à

<sup>83</sup> Les sources nationales sont le CSA (DIAO et al. 2004) pour la part des dépenses alimentaires. Les données relatives à la disponibilité, à l'apport calorique des céréales et à la part des importations agricoles sont issues de la FAO. Les données relatives à l'accessibilité, à l'insuffisance pondérale et au retard de croissance chez les enfants de moins de cinq ans sont tirées du PNUD.

<sup>84</sup> Source : FAO (cité dans le rapport pays)

<sup>85</sup> Guatemala country brief

l'absence d'opportunités d'emplois suffisantes pour permettre à une large part de la population d'acheter les aliments requis pour couvrir ses besoins.

**Tableau III-4 : Evolution des indicateurs de sécurité alimentaire au Guatemala<sup>86</sup>**

Disponibilité	<b>Part des personnes sous-alimentées</b> : 24% en 2002, 16% en 1992 <b>Disponibilité en calories par habitant</b> : 2160 kcal/pers./jour en 2001, 2352 kcal/pers./jour en 1992
Accessibilité	<b>PIB/hab. (PPA)</b> : 3208 en 1994, 4148 USD en 2003 <b>Incidente pauvreté<sup>87</sup></b> : 56,2% en 2002 <sup>88</sup>
Utilisation	<b>Apport énergétique et protéique fourni par le maïs<sup>89</sup></b> : 45% et 47% respectivement en 1995, 40% et 57% respectivement en 2003. <b>Insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans</b> : 24% en 1999, 23% en 2003 <b>Retard de croissance chez les enfants de moins de 5 ans</b> : 49% en 2003
Vulnérabilité	<b>Part des dépenses alimentaires</b> : <i>non disponible</i> <b>Taux de dépendance aux importations (importations sur production)</b> : 15% en 1995, 62% en 2005 pour le maïs, 4% en 1995 et 40% en 2004 pour la viande de volaille, 134% en 1995 et 730% en 2003 pour l'huile de soja.

## 5. En Indonésie

L'Indonésie est un archipel de plus de 3000 îles avec une forte diversité tant au niveau des densités de population, des cultures que des activités économiques et de l'infrastructure, Java étant beaucoup plus développée que les îles extérieures. Elle est placée au quatrième rang mondial du point de vue de sa population, avec 215 millions d'habitants en 2003.

Ce pays a connu une croissance extrêmement rapide et équilibrée au cours des 30 ans qui ont précédé la crise financière de l'été 1997, qui lui a valu le titre de « miracle économique ». Le PNB par habitant est passé de moins de 300 \$ par tête à plus de 1000<sup>90</sup> tandis que des politiques économiques efficaces permettaient à la fois d'atteindre l'autosuffisance alimentaire en riz au milieu des années 80 et de diminuer sensiblement le nombre de personnes en dessous du seuil de pauvreté (10%, juste avant la crise, 60% trente ans auparavant ; Banque Mondiale 1998). Cependant, en dépit d'une certaine efficacité, son système économique était miné par la corruption et un système politique totalitaire.

La crise financière de l'été 1997, qui a touché le Sud-Est asiatique, s'est rapidement transformée en crise sociale et politique en Indonésie. Après trois années particulièrement difficiles (1997-1999), la croissance a repris en 2000 mais le pays a du faire face à une série de catas-

<sup>86</sup> Les données liées à la disponibilité et à l'apport énergétique et protéique sont tirées de la FAO, celles liées au PIB/habitant, à l'insuffisance pondérale et au retard de croissance des enfants de moins de cinq ans sont tirées du PNUD.

<sup>87</sup> Ce chiffre correspond à la part de la population en dessous du seuil de pauvreté général, soit 4318 quetzales. Il inclut le coût des biens alimentaires nécessaires pour assurer 2172 kcal (44% du total) et des biens non alimentaires (56% du total).

<sup>88</sup> Ces données correspondent au seuil *national* pauvreté

<sup>89</sup> Source : FAO, bilans alimentaires 1995 et 2003.

<sup>90</sup> Plus précisément en \$ constant de 1995 le PNB par tête passe de 245 en 1967 à 1150 en 1997

trophes : tremblement de terre, sécheresse, incertitudes politiques. Le PNB par tête est loin de son niveau d'avant la crise, l'insécurité alimentaire et la malnutrition ont fortement augmenté et le PAM, qui avait quitté le pays en 1996 du fait de ses performances remarquables est revenu depuis 1998. Le FMI (2003) évalue la « perte permanente de production » liée à la crise à 20%. Les investisseurs, fortement touchés par la dépréciation brutale de la monnaie fin 1997, n'ont pas retrouvé la confiance et l'activité économique est insuffisante pour offrir un emploi stable à l'ensemble de la population. Les classes moyennes et supérieures ne représentent plus que 15% de la population en 2003 - soit 32 millions de personnes -, alors qu'elles représentaient plus du double - 78 millions avant la crise -.

La part de l'agriculture dans le PNB a beaucoup diminué, conformément au schéma classique de la croissance économique et atteint aujourd'hui environ 20%, tandis que les secteurs secondaires et tertiaires sont à égalité avec 40%. La population active représente environ la moitié de la population totale, 45% travaille encore dans l'agriculture, 15% dans l'industrie et 40% dans les services.

***Dans l'ensemble l'insécurité alimentaire provient d'une insuffisance de revenus, les disponibilités globales étant suffisantes*** (tableau III.5), elle touche les populations urbaines pauvres et des communautés rurales entières. Des problèmes de disponibilités ponctuelles existent cependant, particulièrement dans les îles extérieures. Si le chômage ne concerne officiellement que 10% de la population, le sous-emploi est répandu en milieu rural et les opportunités d'activités économiques après la crise de 1997-1999 restent trop limitées pour permettre à l'ensemble de la population d'accéder à un revenu suffisant pour couvrir ses besoins alimentaires.

**Tableau III-5 : Evolution des indicateurs de sécurité alimentaire en Indonésie<sup>91</sup>**

Disponibilité	<b>Part des personnes sous-alimentées</b> : 30,74% en 1996, 10,81% en 2002 <sup>92</sup> <b>Energie disponible par habitant</b> : 2903 kcal/pers./jour en 2001, 2694 kcal/pers./jour en 1992.
Accessibilité	<b>PIB/hab. (PPA)</b> : 3740 USD pour 1994, 3361 USD pour 2003 <b>Incidence extrême pauvreté</b> : 13,9% en 1996, 7,5% en 2003 <b>Incidence pauvreté</b> : 43,9% en 2003 – 27% d'après la Banque Mondiale <sup>93</sup>
Utilisation	<b>Consommation moyenne d'énergie et de protéines</b> : 1 996 kcal/personne/jour et 55,27 gr/personne/jour respectivement en 2005. <b>Consommation énergétique des ménages urbains en insécurité alimentaire</b> : 1613 kcal/pers/jour en 1996 et 1433 kcal/personne/jour en 2002. <b>Consommation énergétique des ménages ruraux en insécurité alimentaire</b> : 1433 kcal/pers/jour en 1996 et 1431 kcal/personne/jour en 2002. <b>Insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans</b> : 26% en 1999, 28% en 2003 <b>Enfants souffrant d'un retard de croissance</b> : <i>non disponible</i>
Vulnérabilité	<b>Part des dépenses alimentaires</b> : 62,9% en 1999 (crise) et 58,5% en 2002. 52,8% en milieu rural et 44,1 en milieu urbain. <b>Part du budget alimentaire des ménages en insécurité alimentaire</b> : 67,5% et 70,3% en milieu urbain et rural respectivement en 2002. Similaire en 1996. <b>Taux de dépendance aux importations (importations sur production)</b> : 51% en 1994 et 155% en 2004 pour le soja, 232% en 1995 et 257% en 2003 pour le lait, 34% en 1995 et 92% en 2003 pour le sucre.

## 6. Au Malawi

Le Malawi est un des pays les plus pauvres du monde où le VIH/Sida touche environ 15% de la population. Les infrastructures de santé, d'éducation de communication sont particulièrement peu développées. L'absence d'accès à l'eau potable, à l'électricité, aux transports, aux télécommunications apparaît comme un obstacle majeur au développement économique.

**La situation alimentaire est préoccupante avec environ le tiers de la population touché par la sous alimentation** et presque la moitié des enfants souffrant d'insuffisance pondérale. Elle s'est fortement dégradée au cours des années 80, tandis que les statistiques indiquent des progrès au cours des années 90 (tableau III.6).

Les disponibilités moyennes au niveau national sont suffisantes mais certaines régions déficientes souffrent d'un manque de disponibilité chronique.

<sup>91</sup> Les sources nationales sont : la *National Socioeconomic Survey 2003 (Susenas, CBS, Jakarta)* pour les données sur la sous-alimentation, la consommation énergétique et protéiques et les dépenses alimentaires. S'agissant des données relatives à l'accessibilité, elles ont toutes été tirées du PNUD. Celles sur l'énergie disponible par habitant et sur la part des importations alimentaires ont été tirées de la FAO.

<sup>92</sup> Ces données entrent fortement en contradiction avec celles de la FAO qui indique un taux de 9% de personnes sous-alimentées en 1990-92 et de 6% en 2000-02.

<sup>93</sup> Country at a glance

**Tableau III-6 : Evolution des indicateurs de sécurité alimentaire au Malawi<sup>94</sup>**

Disponibilité	<b>Part des personnes sous-alimentées</b> : 26% en 1979-1981 ; 49% en 1990-1992 ; 33% en 2000-2002. <b>Disponibilité en calories par habitant</b> : 2269 kcal/pers./jour en 1980-82 ; 1886 kcal/pers./jour en 1990-92 ; 2164 kcal/pers./jour en 1999-2001.
Accessibilité	<b>PIB/hab. (PPA)</b> : 694 USD en 1994, 605 USD pour 2003 <b>Incidente pauvreté<sup>95</sup></b> : 24% en zone urbaine et 53% en zone rurale en 2004 (PNUD : 76,1% de la population vit avec moins de 2USD/jour en 2003). <b>Incidence ultra pauvreté<sup>96</sup></b> : 8% en zone urbaine, 23% en zone rurale (PNUD : 41,7% de la population vit avec moins de 2USD/jour en 2003).
Utilisation	<b>Part du maïs dans la ration alimentaire moyenne nationale</b> : 63% <b>Insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans</b> : 27% en 1992, 22% en 2004 <b>Retard de croissance chez les enfants de moins de 5 ans</b> : 45% en 2003
Vulnérabilité	<b>Part des dépenses alimentaires</b> : 55% en moyenne au niveau national; de 42,9% minimum dans la région Centre, à 72% maximum dans la région Nord. <b>Taux de dépendance aux importations (importations + aide alimentaire sur production)</b> : 18% en 1995 et 7% en 2003 pour le maïs <sup>97</sup>

## 7. Au Mali

Le Mali est un pays enclavé d'Afrique de l'Ouest, comprenant une zone désertique couvrant 60% du pays. La population, de 12.2 millions, est encore majoritairement rurale, le taux d'accroissement est de 2,4%. En dépit d'une croissance économique plus vigoureuse sur la décennie étudiée (5% par an en moyenne), le Mali reste une des nations les plus pauvres du monde, avec 90,6% de la population touchée par la pauvreté et plus de 70% pour la pauvreté extrême. La situation des enfants – avec plus du tiers souffrant de malnutrition – est particulièrement préoccupante (tableau III-7).

Les performances économiques du Mali sont fragiles, avec une concentration des exportations dans 3 secteurs –or, coton, élevage - une dépendance à l'accès aux ports des pays voisins et une forte vulnérabilité aux conditions climatiques.

***L'insécurité alimentaire est principalement liée à la faiblesse des revenus, les disponibilités moyennes étant suffisantes.*** La pauvreté de masse (conditions de vie) est avant tout rurale, avec une incidence de 76% contre 30% en milieu urbain. Les régions du Nord sont plus tou-

<sup>94</sup> Les sources nationales sont : 1) le *Government of Malawi Food and nutrition security policy monitoring and evaluation system*, based on MVAC baseline data 2003 pour les données relatives à la part du maïs dans la ration alimentaire moyenne et 2) le *Integrated Household Survey 2005* pour les données relatives à la part des dépenses alimentaires et à l'incidence de la pauvreté. Les données liées à la disponibilité sont toutes tirées de la FAO, celles liées au PIB/habitant, à l'insuffisance pondérale et au retard de croissance des enfants de moins de cinq ans sont tirées du PNUD.

<sup>95</sup> Personnes dont les dépenses de consommation sont inférieures à la ligne de pauvreté, définie par les dépenses minimales en alimentation pour couvrir les besoins minimaux caloriques et les dépenses pour les biens de consommation vitaux. Ces données ne sont pas disponibles avant 2004, et on ne dispose pas de l'équivalent de ces seuils en valeur.

<sup>96</sup> Personnes dont les dépenses de consommation sont inférieures aux dépenses minimales d'alimentation.

<sup>97</sup> Il n'est pas tenu compte des importations informelles dans ce calcul.

chées (Mopti, Tombouctou, Gao, Kidal) avec une incidence comprise entre 76 et 93% alors qu'elle est en moyenne de 69% dans les autres régions<sup>98</sup>. La répartition régionale de la pauvreté monétaire est sensiblement différente : alors que les régions du Nord ont une incidence de 55%, elle est au-delà de 75% à Koulikoro, Sikasso et Mopti. Par contre l'écart entre milieu urbain et rural est similaire (33 et 81%). La part du budget consacrée à l'alimentation montre la vulnérabilité des ménages : elle varie de 66% pour les « moins pauvres » à 83% pour les plus pauvres.

**Tableau III-7 : Evolution des indicateurs de sécurité alimentaire au Mali<sup>99</sup>**

Disponibilité	<b>Part des personnes sous-alimentées:</b> 29% en 1990-92, 29% en 2000-02. <b>Disponibilité en calories par habitant :</b> 2296 kcal/pers./jour en 90-92, 2371 kcal/pers./jour en 2000-01.
Accessibilité	<b>PIB/hab. (PPA) :</b> 543 USD en 1994, 994 USD pour 2003 <b>Incidente pauvreté:</b> 90,6% en 2003 <b>Incidence extrême pauvreté<sup>100</sup> :</b> 72,3% en 2003
Utilisation	<b>Part des céréales dans la ration alimentaire moyenne nationale :</b> 67,9% en 2001, 68% en milieu rural et 32% en milieu urbain. <b>Insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans<sup>101</sup> :</b> 33,2% en 2001. <b>Retard de croissance chez les enfants de moins de 5 ans <sup>102</sup>:</b> 38%
Vulnérabilité	<b>Part des dépenses alimentaires:</b> <i>non disponible</i> . <b>Taux de dépendance aux importations (importations + aide alimentaire sur production) :</b> <i>non disponible</i>

## 8. Au Tadjikistan

Le Tadjikistan est le plus pauvre des pays de la Communauté des Etats Indépendants, et il a fortement souffert de la fin de l'Union Soviétique. Une guerre civile a frappé le pays de 1992 à 1997, qui a fait chuter le PIB de 50%, et détruit de nombreuses infrastructures. Depuis, les réformes macroéconomiques (maîtrise de l'inflation, changement de monnaie en 2000) ont permis d'améliorer le taux de croissance (9% ces dernières années), mais la pauvreté touche toujours plus de 40% de la population. De plus, l'aluminium et le coton constituent 80% des exportations, mais leur cours a fortement baissé ces dernières années. L'agriculture reste un

<sup>98</sup> Calcul des auteurs du rapport pays à partir des données de la DNSI et du RGPH

<sup>99</sup> Les sources nationales sont l'*Enquête Malienne d'Evaluation de la Pauvreté 2001* pour la part des céréales dans la ration alimentaire et l'*Enquête Démographique et de Santé du Mali (ESDM) 2001* pour l'insuffisance pondérale et le retard de croissance. Les données relatives à la disponibilité proviennent de la FAO, celles relatives à l'accessibilité du PNUD.

<sup>100</sup> Ces chiffres varient sensiblement avec ceux qui sont indiqués dans le CSLP, à savoir 63,5% de la population qui vit sous le seuil de pauvreté et 21% sous le seuil d'extrême pauvreté. D'après les country profile de la Banque Mondiale, 72% de la population vit en dessous de la ligne de pauvreté en 2005.

<sup>101</sup> Source : *Enquête Démographique et de Santé du Mali (ESDM) 2001*. Ce chiffre est conforme avec celui indiqué par le PNUD.

<sup>102</sup> Source : *Enquête Démographique et de Santé du Mali (ESDM) 2001*. Ce chiffre est conforme avec celui indiqué par le PNUD.



secteur important de l'économie (20% du PIB), 60% de la population active travaille dans ce secteur.

***L'insécurité alimentaire au Tadjikistan se pose de moins en moins en termes de disponibilité insuffisante des aliments de base.*** L'insécurité alimentaire a surtout été liée à la pauvreté, et donc aux difficultés d'accès aux aliments, ainsi qu'aux carences alimentaires dont souffre une large partie de la population.

Un lien étroit entre l'insécurité alimentaire et le niveau du prix du blé a été constaté au niveau national et local. Les régions les plus pauvres du pays correspondent aux principales zones de production du blé. Toutefois, l'impact des importations sur le prix domestique du blé a été très limité. Le prix du blé a été élevé sur la décennie étudiée, ce qui renvoie principalement au manque de compétitivité de la production locale, lié notamment aux coûts élevés du transport.

S'agissant de la malnutrition d'une partie importante de la population, elle renvoie au manque d'éducation nutritionnelle de la population, surtout des femmes. Elle renvoie également à la pauvreté des conditions d'hygiène, qui s'expliquent en grande partie par l'insuffisance d'infrastructures d'assainissement et de santé.

**Tableau III-8 : Evolution des indicateurs de sécurité alimentaire au Tadjikistan<sup>103</sup>**

Disponibilité	<b>Part des personnes sous-alimentées</b> : 71% en 2001 et 22% en 1992. <b>Disponibilité en calories par habitant</b> : 1716 kcal/pers./jour en 2001, 2304 kcal/pers./jour en 1992.
Accessibilité	<b>PIB/hab. (PPA)</b> : 1117 USD en 1994, 1106 USD en 2003 <b>Incidente pauvreté</b> : au niveau national 80% en 1999 et 64% en 2003 (de 49% pour Douchanbé à 84% pour la région montagneuse de GBAO). <b>Incidence extrême pauvreté</b> : <i>non disponible</i>
Utilisation	<b>Calories consommées</b> : 2071 kcal/personne/jour en 2004 <b>Part des céréales dans l'apport calorique</b> 63,3% en milieu urbain et 69,7% en milieu rural en 2003 <b>Part des céréales dans l'apport protéiques</b> : 67,8% en milieu urbain, 76,7% en milieu rural en 2003 <b>Insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans</b> : <i>non disponible</i> <b>Retard de croissance chez les enfants de moins de 5 ans</b> : 36%
Vulnérabilité	<b>Part des dépenses alimentaires des ménages</b> <sup>104</sup> : 74% pour les ménages en insécurité alimentaire chronique. <b>Taux de dépendance aux importations (importations sur production)</b> : 76% en 1998 et 46% en 2005 pour le blé <sup>105</sup>

## II. LE BLE ET LA FARINE DE BLE

Ce produit a été étudié dans six pays : Bangladesh, Egypte, Ethiopie, Malawi, Mali et Tadjikistan. Excepté au Malawi et au Mali, où la production de blé est marginale, les quatre autres pays produisent du blé en même temps qu'ils en importent des quantités significatives sous forme d'importations commerciales et/ou d'aide alimentaire. Les effets de concurrence entre importations et production locale sont en conséquence possibles et l'analyse sur ce point plus poussée qu'au Malawi et au Mali.

### 1. Bangladesh

#### 1.1 Approvisionnement du marché

Depuis 1992, les importateurs privés sont libres d'importer du blé. Le droit de douane sur les importations de blé a été consolidé à un taux plafond de 200% à l'OMC. Le droit de douane appliqué a toutefois été beaucoup plus faible sur la décennie étudiée. Il a évolué comme suit :

<sup>103</sup> Les sources nationales sont le *Goscomstat* pour la consommation de calories. Les données relatives à la disponibilité et à la part des importations agricoles sont issues de la FAO, celles liées à l'accessibilité et au retard de croissance chez les enfants de moins de cinq ans sont tirées du PNUD, celles liées aux dépenses alimentaires du PMA et celles liées à la contribution des céréales dans l'apport nutritionnel de la Banque mondiale.

<sup>104</sup> Source : PAM, *Household Food Security and Vulnerability Survey in Rural Tajikistan, 2005*.

<sup>105</sup> Pour la farine de blé, les huiles végétales et le lait, la production est négligeable. Il n'est donc pas pertinent de présenter un pourcentage de dépendance aux importations.

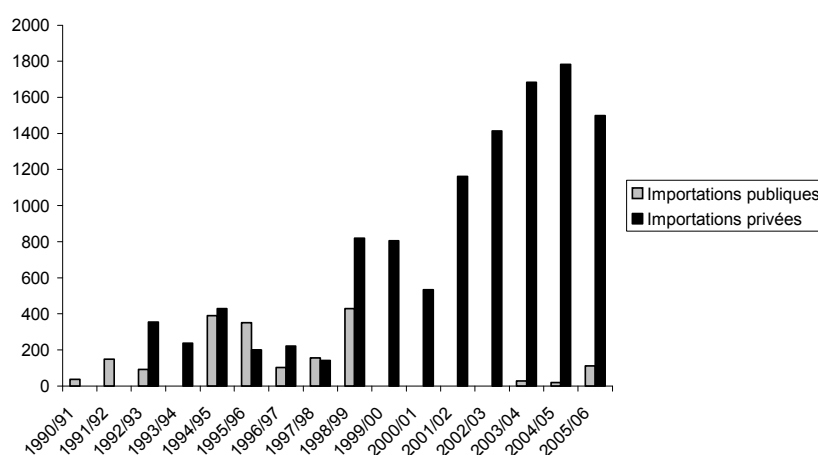
- ▷ 0% de septembre 1992 (premier mois où les importations privées ont été autorisées) à novembre 1993 ;
- ▷ De décembre 1993 à juillet 1996, il a été relevé à 7,5% ;
- ▷ A partir d'août 1996, il a été augmenté à 10% ;
- ▷ A partir de 2004, il s'élevait à 7,5%.

Des taxes additionnelles à l'importation s'appliquent aux produits agricoles, leur conférant une protection supplémentaire de 7,5% au total<sup>106</sup>.

Le Bangladesh n'applique ni contingents tarifaires, ni droits saisonniers. En 1997, une réforme sur les importations céréalières a consisté à faciliter encore davantage les importations, notamment par une simplification des formalités administratives et bancaires.

Jusqu'en 1992, les importations commerciales de blé étaient uniquement publiques au Bangladesh. Depuis lors, le changement institutionnel intervenu a entraîné une modification sensible de la structure des importations, avec une part croissante et dominante d'importations privées, comme le montre le graphique ci-dessous. On peut dire que le marché des importateurs est concurrentiel sur la période étudiée au sens où il n'y a ni monopole, ni oligopole à l'importation.

**Graphique III-1 : Evolution des importations publiques et privées de blé au Bangladesh, 1990-2006 (en milliers de tonnes)**



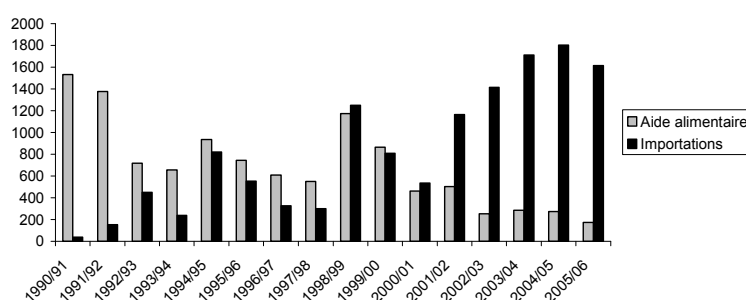
Source : données PAM, élaboration des auteurs

Les importations commerciales de blé ont sensiblement augmenté sur la période. Elles restent cependant fluctuantes d'une année sur l'autre, avec par exemple des baisses importantes en 1997/98 et 2001/2002. L'aide alimentaire, elle, a fortement diminué sur la période, sauf en 1998/99 où elle connaît un pic en raison de la crise alimentaire engendrée par des inondations exceptionnelles.

<sup>106</sup> Surtaxe pour le développement des infrastructures (IDS) ; redevance pour l'autorisation de lettre de crédit (LCA) ; permis d'importation (IP) qui s'élèvent chacune à 2,5%.

Les importations commerciales de blé et l'aide alimentaire connaissent ainsi des évolutions contraires. Avant la libéralisation de 1994, les importations étaient essentiellement sous forme d'aide alimentaire, avec peu voire pas d'importations commerciales. Depuis le début des années 1990, la part de l'aide alimentaire dans les importations commerciales diminue sensiblement, pour atteindre moins de 20% à partir de 2002/03, comme le montre le graphique III-2. L'importance relative de l'aide alimentaire au début des années 1990 s'explique par la politique commerciale restrictive aux importations. Dès lors que le régime commercial a été libéralisé, les importations ont augmenté. Le graphique III-1 montre clairement que le boum des importations – en substitution de l'aide alimentaire – est le fait des importateurs privés.

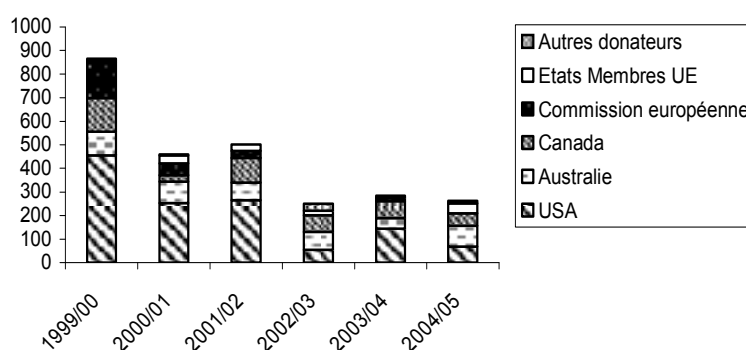
**Graphique III-2 : Aide alimentaire et importations de blé 1990-2006 (en milliers de tonnes)**



Source : PAM Bangladesh

Les importations commerciales de blé proviennent essentiellement des Etats-Unis, de l'Australie, du Canada et de l'UE. L'Inde tend toutefois à prendre une place croissante parmi les fournisseurs en blé du Bangladesh. La provenance de l'aide alimentaire est similaire : les Etats-Unis sont de loin le premier donateur, suivi de l'Australie, du Canada, de la Commission européenne et des Membres de l'UE.

**Graphique III-3 : Principaux fournisseurs d'aide alimentaire sous forme de blé au Bangladesh 1999-2005 (en milliers de tonnes)**



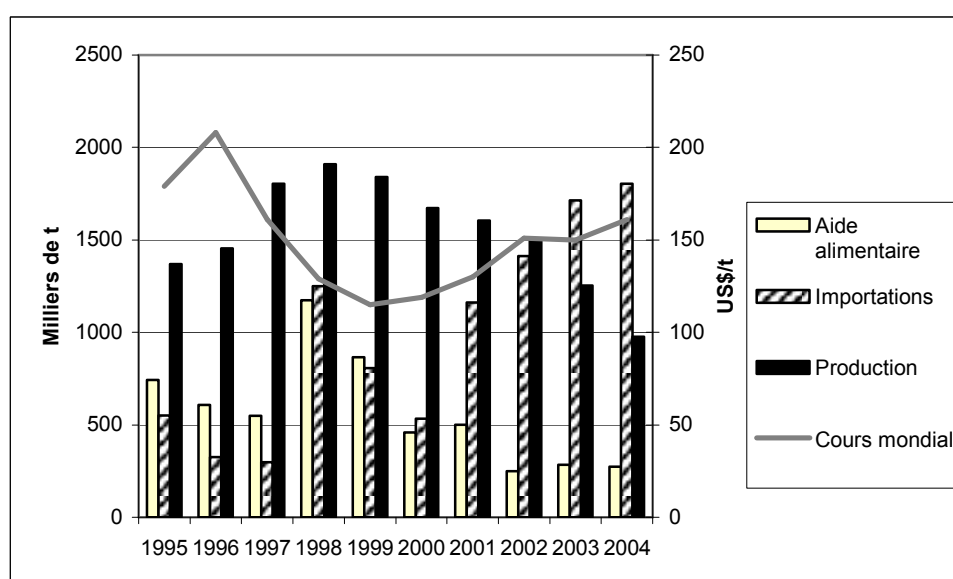
Source : données PAM

La production locale de blé a beaucoup augmenté dans les années 1970, 1980 et 1990 jusqu'à atteindre un pic dans les années 1998/99. A partir de cette date, la production de blé baisse continuellement. L'aide alimentaire et surtout les importations commerciales après la libéralisation

sation du secteur complètent la production nationale pour répondre à une demande croissante de produits à base de blé. Elles deviennent généralement supérieures à la production nationale à partir de 1998/99. Par ailleurs, les études<sup>107</sup> s'accordent pour dire que le pays n'a pas d'avantage comparatif en termes de productivité du blé, les rendements nationaux étant inférieurs au blé importé, notamment en provenance de pays voisins comme l'Inde.

Surtout, les années où les importations sont particulièrement élevées, supérieures à la production, ne correspondent pas toujours aux années de faible production locale. De façon ponctuelle, en dehors des années de pénurie alimentaire, l'importance des importations peut avoir des effets de concurrence sur la production<sup>108</sup>.

**Graphique III-4 Cours mondial, production, importations et aide alimentaire en blé au Bangladesh (1995 – 2004)**



Source : données PAM pour les volumes, CNUCED pour le prix du blé Etats-Unis FAB (Golfe du Mexique) élaboration des auteurs

## 1.2 Une concurrence de l'aide alimentaire certains mois et années

### *Une concurrence limitée entre importations commerciales et production locale*

Seule une petite partie des producteurs produit suffisamment pour dégager des surplus, pouvoir stocker et vendre au meilleur prix. Il faut noter que les plus pauvres et ceux qui souffrent le plus d'insécurité alimentaire ne sont pas les producteurs mais ceux qui n'ont pas de terre, et n'ont que leur force de travail à vendre.

On constate qu'il n'y a pas de concurrence des importations commerciales de blé sur la production locale. D'une part, le blé importé, parce qu'il est panifiable, est plus cher que le blé local : le prix paritaire à l'importation du blé est la plupart du temps supérieur au prix du blé

<sup>107</sup> Voir par exemple Hossain M. et Deb U. K. (2003).

<sup>108</sup> Del Ninno et al. (2005) soulignent aussi que les effets désincitatifs sur le développement de la production sont fonction des niveaux de production domestique certaines années.

local sur le marché de Dhaka. Par ailleurs, blé importé et blé local correspondent à des marchés relativement segmentés. Le blé importé sert à la fabrication du pain, des biscuits et des pâtisseries, ce qui n'est pas le cas du blé local. Cette segmentation des marchés constitue une forme de protection pour la production locale. De plus, le gouvernement a mis en place une politique de soutien des prix aux producteurs, même si elle reste limitée principalement par des contraintes budgétaires. Ce soutien prend la forme d'achats publics à des prix supérieurs aux coûts moyens de production. Ces céréales acquises par le gouvernement sont ensuite revendues à un prix inférieur au prix d'achat augmenté des coûts de transaction<sup>109</sup>. A noter enfin qu'en raison d'imperfections du marché (essentiellement liées au grand nombre d'intermédiaires), s'agissant de leurs choix de production, les producteurs réagissent imparfaitement au signal prix, du moins au niveau microéconomique et à court terme.

#### *Une concurrence plus manifeste de l'aide alimentaire sur la production locale*

Pour de nombreux auteurs<sup>110</sup>, le doublement de la production de blé depuis l'Indépendance, alors que dans le même temps les volumes d'aide alimentaire en nature étaient très importants, suffit à démontrer globalement l'absence d'effet désincitatif de l'aide alimentaire en nature sur la production.

Toutefois, outre que le blé produit localement et celui fourni sous forme d'aide alimentaire en nature est le même, des problèmes de concurrence liés au mauvais « timing » de l'aide alimentaire sont rapportés<sup>111</sup>. Ainsi, les distributions à grande échelle d'aide alimentaire en nature dans le cadre des programmes Vivres contre Travail (VCT) se font entre janvier et avril, lorsque les routes et les sols ont séché et permettent la construction de routes (travail rémunéré par des vivres). Or, la principale période de récolte du blé se situe entre mars et avril, entraînant un chevauchement avec la distribution d'aide alimentaire sous forme de blé dans le cadre des programmes VCT. Si au milieu des années 1970, lorsque ces programmes ont débuté, ce chevauchement ne posait pas de grosses difficultés car la production locale de blé était faible, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Il en résulte une baisse importante des prix au producteur pour le blé pendant la période de récolte -et ce d'autant plus qu'une partie significative du blé distribué dans le cadre de VCT est revendue sur les marchés<sup>112</sup>.

Par ailleurs, il est reconnu que le meilleur moyen d'éviter les effets de concurrence de l'aide alimentaire sur la production locale est de la délivrer sous forme de transferts financiers et non de denrées alimentaires, sans compter les aspects liés à l'efficacité de l'aide (l'aide en nature coûte cher). La plupart des donateurs, excepté les Etats-Unis, s'orientent vers cette forme d'aide alimentaire. Il ne semble pas y avoir d'étude confirmant l'argument souvent avancé par les partisans de l'aide en nature qui est le risque de déperdition et de corruption plus fort avec

---

<sup>109</sup> Comprehensive Food Security for Bangladesh.

<sup>110</sup> Par exemple del Ninno et al. (2005).

<sup>111</sup> Dorosh (2000) en particulier.

<sup>112</sup> Dorosh (2000). Dorosh et Haggblade (1997 : « Shifting sands : The changing case for monetizing project food aid in Bangladesh. World Development 25, n°12: 2093-2104) montrent également les effets dépressifs de l'aide alimentaire sur les prix. L'aide alimentaire a considérablement diminué ces dernières années et donc les impacts en termes de concurrence sont de fait moins étendus. Le mécanisme de concurrence reste cependant le même, dès lors que les importations d'aide alimentaire en blé se retrouvent sur les marchés locaux immédiatement avant ou après la récolte.

l'aide en argent qu'avec l'aide en nature (Dorosh et al 2004). Il convient enfin de souligner que les achats locaux et régionaux n'ont quasi jamais été utilisés au Bangladesh à une large échelle, faute de production locale en blé suffisante (Dorosh et al, 2004).

### **1.3 Impacts sur la consommation : l'importance des goûts et préférences des consommateurs au Bangladesh**

L'aide alimentaire, par ses effets dépressifs sur les prix, peut amener une détérioration des revenus des producteurs et avoir des conséquences sur leur sécurité alimentaire. Cependant, les producteurs qui vendent une partie de leur production sur les marchés ne sont pas ceux qui souffrent le plus d'insécurité alimentaire. La fabrication du chapati (sorte de bouillie) avec le blé de l'aide alimentaire est faite en derniers recours par les plus pauvres. Les produits réalisés avec le blé local ou issu de l'aide alimentaire (le chapati), semblent cependant être consommés par toutes les catégories de population, après le riz qui est véritablement l'aliment de base.

Les produits réalisés à base de blé importé (pain, biscuits) sont en revanche particulièrement valorisés et considérés comme des « biens de luxe ». La consommation de ces derniers augmente avec le revenu puisqu'ils sont consommés par les classes moyennes / supérieures, a priori exclusivement en milieu urbain.

## **2. Egypte**

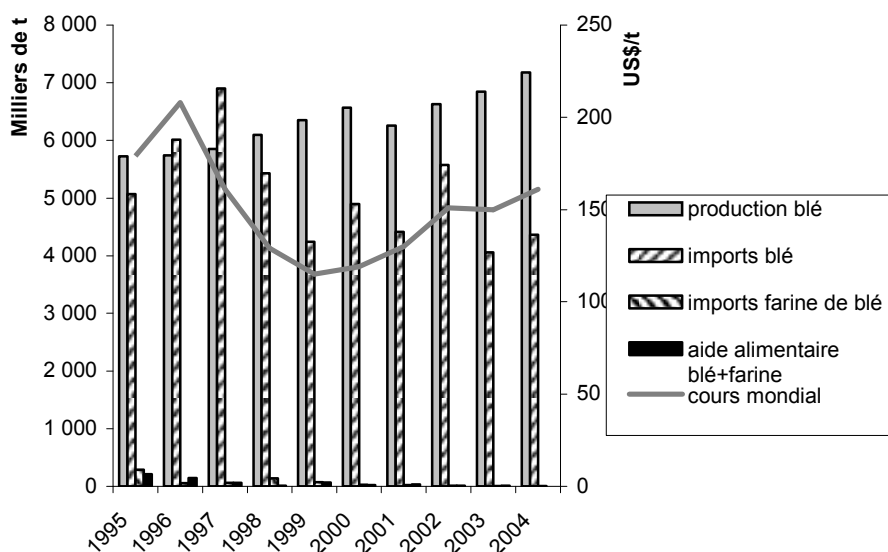
### **2.1 Approvisionnement du marché**

Depuis le milieu des années 1990, l'Egypte a entrepris une série de réformes pour éliminer ses barrières tarifaires et non tarifaires, soit de manière unilatérale, soit dans le cadre d'accords régionaux ou bilatéraux de libre-échange. Elle a ainsi réduit ses droits de douane sur l'ensemble des produits agricoles. S'agissant du blé, le droit de douane appliqué s'élevait à 5% en 1995. En 2004, il a été diminué à 2%. Par ailleurs, l'Egypte n'applique pas de droits saisonniers, ni de quotas.

Les importations de blé sont essentiellement des importations commerciales ; les principaux fournisseurs étant les Etats-Unis, l'Australie, l'UE, la Syrie et la Russie. Les importations sont fluctuantes sur la décennie étudiée, avec une légère tendance à la baisse. Les importations commerciales de farine de blé sont aujourd'hui négligeables suite au fort développement de la fabrication locale de farine. L'aide alimentaire sous forme de blé comme de farine de blé est également marginale sur la période étudiée. Le pays est en effet bien doté en moulins publics et privés se fournissant en blé importé et en blé local pour les premiers, et en blé importé exclusivement pour les seconds. Il existe en conséquence deux types de farine, avec des qualités différentes. La farine à 82% d'extraction, fabriquée par les moulins publics et des moulins privés sous-traités sert en particulier à faire le pain *baladi*, qui constitue un aliment de base. La farine à 72% d'extraction, farine *fino*, est fabriquée par les moulins privés et sert pour les pains et les pâtisseries. La farine *fino* est réputée de qualité supérieure car celle à base de blé local souffre d'une qualité boulangère moyenne, un taux d'impuretés plus élevé, des défaillances dans l'organisation des circuits de commercialisation et l'approvisionnement des transformateurs.

La quasi-totalité des paysans égyptiens cultivent du blé. Les surfaces cultivées comme la production augmentent sur la période étudiée (voir graphique ci-dessous), à la faveur d'une série de réformes mises en œuvre par l'Etat à partir de 1987.

**Graphique III-5 : Cours mondial du blé, production, importations et aide alimentaire de blé et de farine de blé en Egypte (1995-2004)**



Sources: CNUCED (prix), FAO (importations et production)

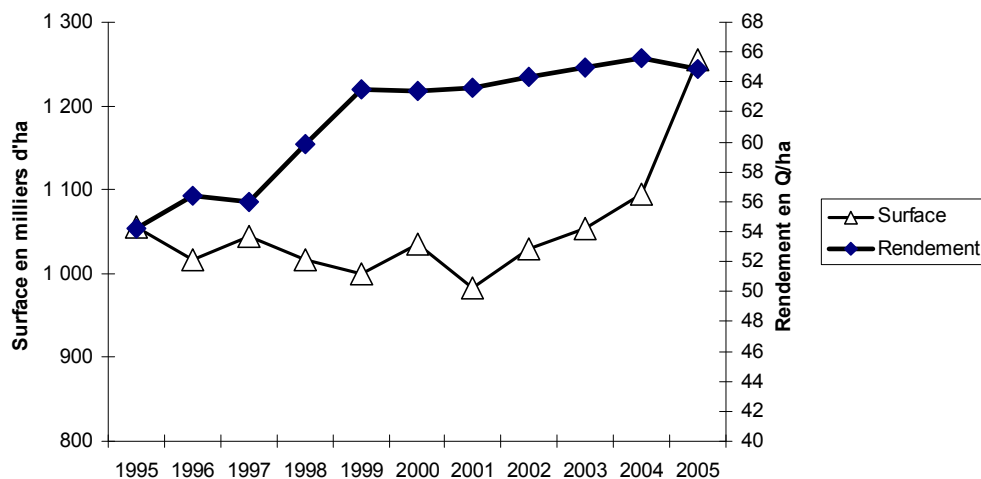
La production égyptienne n'est cependant pas suffisante pour couvrir les besoins croissants de la population et l'Egypte est obligée d'importer. La part des importations (essentiellement commerciales, l'aide alimentaire étant négligeable) dans la production de blé du pays est très importante sur la décennie étudiée<sup>113</sup>. Elle varie de 59% au minimum pour l'année 2003, à 120% au maximum pour l'année 1997.

Les marges de manœuvre pour augmenter la production locale. Les rendements sont aujourd'hui très élevés (l'Egypte fait à ce niveau figure d'exception parmi les pays étudiés), de l'ordre de 6,5 tonnes par hectare, ce qui est bien au-dessus des rendements mondiaux (2,9 tonnes pour la moyenne mondiale, 5,8 tonnes pour l'Union Européenne à 15, 2,8 tonnes pour les Etats-Unis). Ces rendements ont progressé d'environ 20% au cours des 10 dernières années, grâce à de coûteux investissements en termes d'infrastructures, notamment d'irrigation. Ces rendements tendent toutefois aujourd'hui à stagner, avec un potentiel d'amélioration des infrastructures qui atteint un plafond.

<sup>113</sup> Il s'agit quasi-exclusivement d'importations commerciales, puisque l'aide alimentaire sous forme de blé et farine de blé est marginale.



**Graphique III-6 : Evolution de la surface et du rendement en blé en Egypte, 1995-2005 (milliers d'ha et Q/ha)**



Source : FAOSTAT

## 2.2 Une quasi absence de concurrence liée au fort contrôle de l'Etat

### *Un blé local qui soutient la concurrence*

Même si les données disponibles ne permettent pas de donner une estimation rigoureuse de la compétitivité-prix du blé local, les informations collectées sur le prix de parité financière et les coûts de production semblent montrer que le blé local soutient la concurrence avec le blé importé.

Le prix de parité financière du blé donne une indication du prix des importations de blé à comparer avec le prix bord champ du blé local. Ce prix était de 871,24 LE/tonne pour l'année 1996 et se décompose comme suit<sup>114</sup> (voir tableau III-9).

Le prix du blé local est plus difficile à estimer. Les données disponibles (coûts de production, prix au producteur) sont à considérer avec précaution. Par rapport au prix paritaire à l'importation, les coûts de production du blé local apparaissent cependant relativement faibles. Les coûts de production de 1996 (voir détail tableau III-10) étaient de 856 LE/tonne, contre 871,24 LE/tonne pour le prix paritaire à l'importation. Il faut noter que d'après le ministère de l'agriculture, les prix au producteur étaient de 533,6 LE/tonne en 1996, donc inférieurs aux coûts de production (ils ont progressé à 966 LE/tonne en 2004). Il est probable que les producteurs reçoivent de l'Etat des aides leur permettant de couvrir l'ensemble de leurs coûts de production.

<sup>114</sup> C'est la seule année pour laquelle des données ont pu être recueillies, sur la base d'une étude de la FAO (1999).

**Tableau III-9: Prix de parité financière d'importation du blé (1996) (par tonne)**

Prix mondial (USD)	207,23
+ Fret (USD)	14,68
= Prix CAF Alexandrie (USD)	221,91
+ Droit de douane (2%) + autres taxes (8,3%)	21,34
* Taux de change 3,95%	
= Prix CAF Alexandrie (LE)	961,29
- Transport	44,4
- Ajustement qualité (95%)	
= <b>Prix de revient « bord champ »</b>	<b>871,24</b>
<i>Prix aux producteurs</i>	533,6
<i>Coûts de production</i>	856

Source : FAO, 1999

**Tableau III-10 : Coûts de production moyens du blé (1996)**

	LE/tonne	Part des coûts
Semence	64	5,9
Engrais et pesticides	190	17,5
Location matériel et animaux	220	20,7
Autres	77	7
Irrigation et drainage	0	0
Location terre	305	28,1
<b>Total conso intermédiaires</b>	<b>856</b>	
Main-d'œuvre	229	21,1
<i>Total charges</i>	<i>1085</i>	

Sources : FAO, 1999

### *Une forte intervention de l'Etat dans la commercialisation et les prix*

Le marché des importations de blé se caractérise par un fort contrôle de l'Etat. 70% des importations de blé passent par un acheteur public, le General Authority for Supply Commodities (GASC)<sup>115</sup>. Le GASC est le seul autorisé à importer le blé destiné à la fabrication de la farine à 82% d'extraction. Par contre, le marché de la farine *fino* a été libéralisé en 1992. Les opérateurs privés ont été autorisés à partir de cette date à importer du blé destiné à la fabrication de ce type de farine.

L'Etat contrôle également le circuit de commercialisation du blé local et l'isole ainsi largement de la concurrence internationale. La part de la production locale qui est mise sur le marché –environ le tiers, le reste étant autoconsommé-, passe par l'Etat. Celui-ci est le seul à pouvoir acheter le blé local et octroie aux producteurs un prix minimum garanti. Par ailleurs,

<sup>115</sup> Voir annexe partie II, schéma II.I

l'Etat intervient fortement dans la distribution des produits à base de blé, qui repose sur un réseau de dépôts de farine et de boulangeries sous licence publique, réparti sur l'ensemble du territoire.

*La « zone » de concurrence potentielle entre importations et production locale est très limitée*

Compte tenu de la forte intervention de l'Etat dans la commercialisation, le blé en grain importé n'est pas vendu sur les marchés locaux. Il n'y a pas de marché libre du blé sur lequel se retrouveraient blé local et blé importé. Le seul créneau laissé aux opérateurs privés a été celui d'importer du blé pour fabriquer de la farine, ce qui s'est traduit par le développement de moulins privés. Cette libéralisation a donc été positive pour le développement de la transformation locale, surtout que la production locale ne permettait pas de couvrir les besoins des moulins publics.

S'il n'y a pas de concurrence directe entre farine locale et importée, une concurrence existe entre la farine de l'Etat destinée au pain *baladi* et la farine *fino* fabriquée par les moulins privés. Ceci s'explique surtout par la différence de qualité entre les deux types de produits, et non par un avantage en termes de prix. La farine *fino* et les produits à base de cette farine sont en effet plus chers que la farine de l'Etat et le pain *baladi*, qui eux, sont vendus à prix subventionnés.

### **2.3 Impacts sur la consommation**

Le pain est un aliment traditionnel de base et l'Egypte est le premier pays consommateur de pain avec une moyenne de 180 kg/hab/an. Sa consommation est particulièrement forte parmi les ménages vulnérables (le blé représente 26% en moyenne de la consommation alimentaire par habitant et par an).

Toutefois, le prix à la consommation du blé est déconnecté des prix mondiaux, mais aussi des coûts de production puisque le pain *baladi* est vendu à environ 30% de son coût de production. L'équivalent en blé du pain subventionné est donc vendu au consommateur à des prix inférieurs aux prix mondiaux et aux coûts de production locaux.

La concurrence des importations de blé a eu un impact très limité sur la sécurité alimentaire des ménages ruraux. Les producteurs peuvent consommer leur propre blé et/ou acheter du blé et des produits à base de blé peu chers grâce au subventionnement des prix. De plus, l'intervention de l'Etat reste forte sur la période étudiée, les producteurs bénéficiant de prix d'achat garantis.

S'agissant des ménages urbains, les plus aisés ont bénéficié des importations de blé servant à fabriquer la farine *fino*. Les pains et pâtisseries réalisées à partir de cette farine sont vendus à des prix libres, bien plus élevés que ceux du pain *baladi*, mais aussi de meilleure qualité et sont de plus en plus prisés par les catégories de ménages les plus aisées, les moins en insécurité alimentaire.

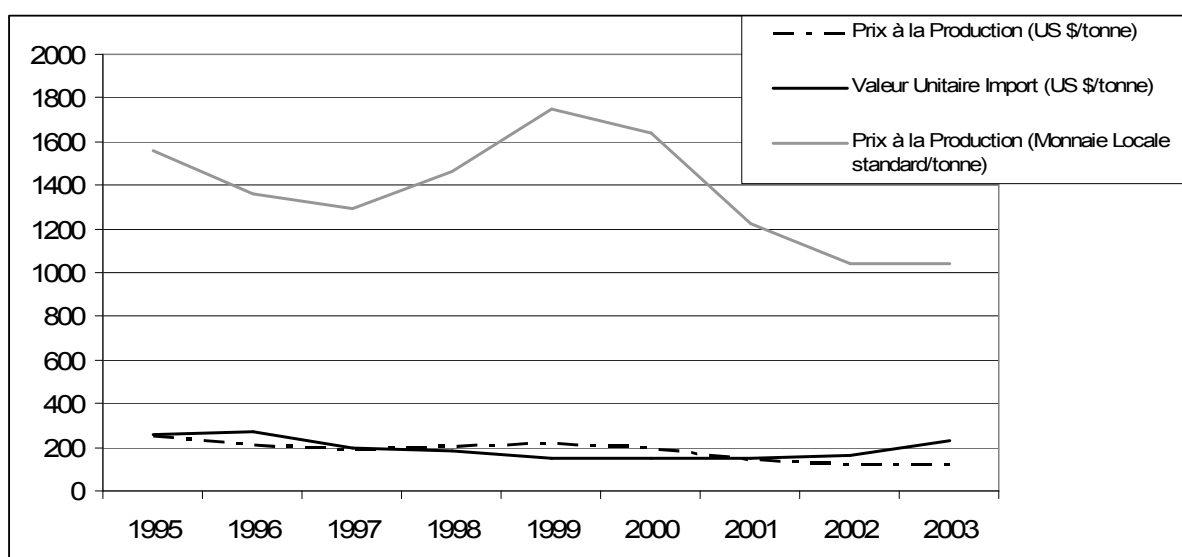
Globalement, la politique de subventionnement des prix à la consommation contribue sans doute à expliquer que l'Egypte ne se caractérise pas par une insécurité alimentaire aiguë et de grande ampleur.

### 3. Ethiopie

#### 3.1 Approvisionnement du marché domestique

Les approvisionnements extérieurs de l'Ethiopie<sup>116</sup> se font sous forme d'importations commerciales et d'aide alimentaire. Les volumes d'aide alimentaire reçus par l'Ethiopie sont particulièrement importants, il s'agit du plus grand bénéficiaire au monde. En 1999-2000, les effets de la guerre avec l'Erythrée, de la sécheresse et d'une arrivée tardive de l'aide alimentaire se sont conjugués pour engendrer une crise alimentaire. En 2001, un effondrement des prix intérieurs est expliqué par une récolte importante et l'arrivée tardive de l'aide motivée par la crise de l'année précédente (graphique III-7). En 2002-2003 la sécheresse déclenche à nouveau une crise alimentaire sévère.

**Graphique III-7 : Prix du blé sur le marché domestique en Ethiopie, 1995-2003**



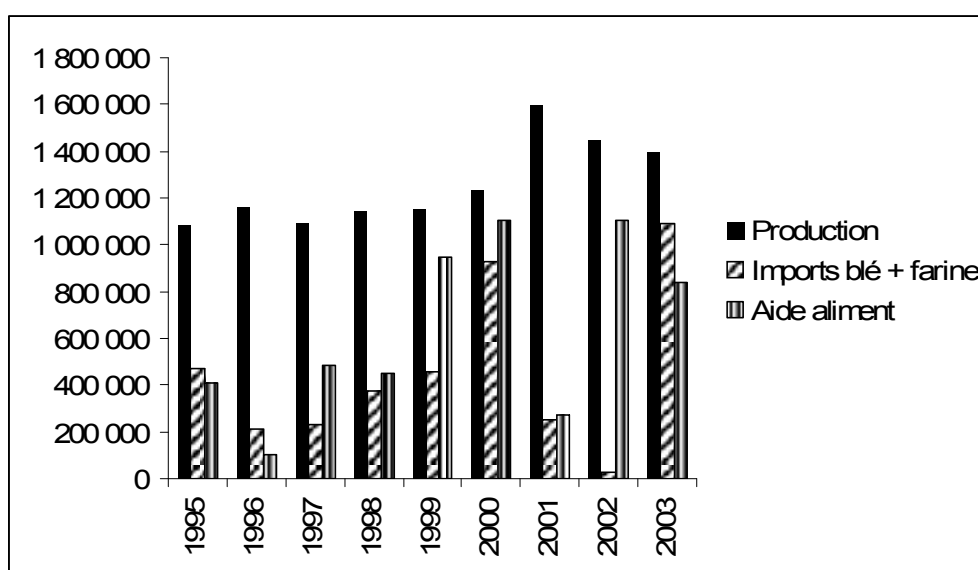
Source : FAOSTAT et COMTRADE.

Jusqu'en 2002, les courbes de l'aide alimentaire et des importations sont sensiblement parallèles. A partir de 2002, l'aide alimentaire et les importations ont des tendances inversées. Les Etats-Unis sont les premiers fournisseurs commerciaux (54% du blé et 60% de la farine), suivis par l'Union européenne (respectivement 38% et 40%). Si le blé est le principal produit fourni au titre de l'aide alimentaire, il ne représente qu'environ 17% de la production totale de céréales en Ethiopie mais connaît une croissance soutenue. Les rendements ont peu augmenté au cours de la décennie (+1% par an en moyenne) à la différence des surfaces (+3,4%). L'approvisionnement en blé sur le marché extérieur, au titre de l'aide alimentaire et d'importations est très fluctuant mais dépasse certaines années le niveau de la production

<sup>116</sup> Les données obtenues localement faisaient état d'importations de blé quasi-nulles. Ceci étant contradictoire avec l'ensemble des bases de données internationales (ICTS de l'OCDE, FAOSTAT, COMTRADE), nous avons choisi de privilégier les sources internationales.

(graphique III-8). Ce n'est pas le cas pour les autres céréales. Le blé importé est principalement utilisé par les industries de transformation (pâtes alimentaires etc...). Les droits de douane sur ce produit ont été réduits de 30 à 5%, conformément à la politique commerciale de libéralisation progressive menée au cours des années 90. Toutefois des licences sont nécessaires pour les importateurs et le temps et les démarches nécessaires pour les obtenir tout comme une certaine opacité sur la taxation<sup>117</sup> sont mentionnés comme des obstacles.

**Graphique III-7 : Production, importations et aide alimentaire en blé de l'Ethiopie, 1995-2003 en tonnes**



Source : FAOSTAT et COMTRADE.

### 3.2 La concurrence de l'aide alimentaire sur la production de blé : une controverse

Les effets de concurrence entre approvisionnement extérieure et production locale ne se posent pas pour la farine. Celle-ci est produite localement et il n'existe pratiquement pas ou très peu d'importations commerciales de farine. De même, pour des raisons qualitatives et d'habitudes alimentaires, les importations de blé sont peu utilisées par les consommateurs finaux. Les problèmes de concurrence des importations sur la production locale semblent plutôt liés à l'afflux de l'aide alimentaire, et à ses modalités de gestion (problème de ciblage, de calendrier, monétisation...). Il existe une abondante littérature sur les impacts de l'aide alimentaire en Ethiopie dont il a déjà été question dans la première partie de cette étude. La question se pose d'une part de savoir si l'aide alimentaire –peu ou mal ciblée– en détournant une partie de la demande solvable pèse à la baisse sur les prix aux producteurs et d'autre part si, du fait des difficultés associées à une distribution « au bon moment et au bon endroit », elle accroît l'instabilité des prix. Si l'on s'accorde sur la nécessité d'une aide limitée aux situations

<sup>117</sup> La taxation ne se ferait pas sur la valeur réelle mais sur la valeur estimés (rapport mission Ethiopie)

d'urgence, sur des populations ciblées et basées sur des achats locaux, le débat sur les impacts, positifs ou négatifs, sur la production locale reste toutefois ouvert étant donné la complexité des mécanismes en jeu.

#### *Une production locale de blé peu compétitive*

Si la comparaison en dollars des prix à l'importation et aux producteurs montre des niveaux similaires pour le blé, il faut noter qu'en raison de l'enclavement, les coûts de transports élevés constituent une « protection naturelle ». Il faut toutefois noter l'écroulement des prix aux producteurs en monnaie locale à partir de 2001 (graphique III-7) et la croissance des importations tandis que la production diminue et que le prix domestique passe légèrement au dessus du prix parité import (graphique III-8).

Les rendements du blé en Ethiopie sont faibles ce qui s'explique par la faible fertilité des sols associée à la faible utilisation d'intrants. La forte instabilité des prix intérieurs, qui est liée à la faiblesse des infrastructures routières et au peu de connexions qui existe ainsi entre les marchés, joue un rôle important. Le coût des engrais, renchérit par des coûts de transport très élevés et des difficultés d'accès au marché, aggrave la situation. En effet, l'importance de la contrainte de liquidité qui pèse sur les paysans les oblige généralement à acquérir les intrants à crédit. En présence de prix de vente des produits très instables, le producteur n'est pas sûr de couvrir ses coûts de production s'il utilise des intrants, ces pratiques restent donc peu répandues, à cause du risque associé, même si elles permettraient parfois d'accroître substantiellement la rentabilité de cette culture.

#### *Des difficultés pour livrer l'aide alimentaire « au bon endroit et au bon moment »*

Comme cela a été souligné ci-dessus, l'arrivée tardive de l'aide suite à la sécheresse de 1999-2000 a chevauché la nouvelle récolte, provoquant un effondrement des prix sur le marché domestique. De telles circonstances ont forcément des conséquences négatives pour les producteurs. Il faut reconnaître que la situation est particulièrement délicate en Ethiopie du fait de la faiblesse des infrastructures de communication d'une part (le réseau routier est un des moins développés au monde) et également car le pays recouvre une grande diversité de conditions de production agricoles (certaines zones étant généralement excédentaires). Le fonctionnement des marchés est particulièrement peu satisfaisant : du fait des coûts de transports et des difficultés d'acheminement les marchés sont totalement déconnectés les uns des autres. Du coup, les volumes échangés par marchés sont faibles et la moindre variation des quantités offertes se traduit par des fluctuations de prix d'autant plus importantes que la demande est rigide. Face à cette instabilité, les ménages ruraux ont tendance à minimiser leurs échanges et à réduire l'investissement au minimum. Plus que l'aide alimentaire, il semble que cela soit la forte instabilité des prix qui s'oppose au développement de la production de blé.

Par ailleurs, le ciblage des populations pour la distribution de l'aide alimentaire est difficile, surtout dans un pays où les institutions comme les infrastructures sont déficientes. Dans une économie particulièrement pauvre, l'attrait de l'aide alimentaire est important. Des situations de rente apparaissent. Il est difficile de refuser à certains l'accès à l'aide si bien que celle-ci est diluée entre un nombre trop important de bénéficiaires, aux dépens de son efficacité (Gebremedhin et Swinton, 2001). Lorsque les infrastructures ont été mises en place pour une population donnée, il est plus facile d'acheminer l'aide au même endroit si bien qu'on a parfois l'impression que le principal critère pour bénéficier de l'aide une année donnée est d'en avoir

bénéficié l'année passée (Jayne et al. 2002). Des changements de pratique sont toutefois en cours, avec une implication croissante des bénéficiaires.

### *Une concurrence reliée aux modalités de l'aide*

On estime qu'environ 30% de l'aide alimentaire est monétisée sur les marchés locaux. Certaines sources<sup>118</sup> considèrent que les volumes monétisés sont bien inférieurs à ce qu'il faudrait mettre sur le marché pour avoir un impact réel sur les prix. Toutefois, des simulations réalisées<sup>119</sup> montrent que la monétisation de l'aide pousse les prix locaux à la baisse : en année de faible production, 1 million de quintaux d'aide monétisée réduirait le prix de gros de 5% et le prix bord-champ de 6%. Ce qui est certain, c'est que cette pratique est largement décriée dans la mesure où elle n'est pas fondée sur une évaluation des besoins de la population, mais sur ceux des ONG bénéficiaires pour financer leurs projets.

S'agissant de l'aide en nature délivrée sous forme de dons, certains considèrent qu'elle n'a pas d'impact sur l'équilibre de l'offre et de la demande, et donc sur les prix. Lorsque l'aide est donnée, il n'y aurait pas de diminution de la demande car les paysans ciblés n'auraient pas de pouvoir d'achat (les bénéficiaires n'auraient de toute façon pas pu acheter). Toutefois, l'idée que la concurrence est inexistante lorsque l'aide est donnée est critiquable car le pouvoir d'achat des paysans ciblés par l'aide alimentaire n'est jamais totalement nul. Il existe des stratégies de vente de biens ou de décapitalisations cycliques, en milieux agro-pastoraux en particulier, qui permettent de dégager des revenus monétaires en cas de besoin. Le travail rémunéré en nature représente également une possibilité pour les paysans d'avoir accès à des céréales. Il existe également une solidarité intra-familiale qui permet aux plus pauvres d'être soutenus par des membres plus riches de la famille. Si l'on considère que les paysans ont un pouvoir d'achat réel, l'étude de l'effet désincitatif sur la production et les marchés est fortement modifiée, dans le sens d'un impact plus fort de l'aide alimentaire.

Toutefois dans une étude récente et utilisant une approche économétrique plus sophistiquée Awudu et Barrett (2005) montrent qu'il n'y a pas, dans l'ensemble, d'impacts désincitatifs de l'aide alimentaire, au contraire.

A partir de 1995, les achats locaux ont compensé les importations de céréales et de légumineuses et ont permis à cette époque de reconstituer avec succès les stocks de la réserve fédérale. Les achats locaux ont continué et sont en moyenne de 178 000 tonnes par an pour la période 2000/04. Ils auraient eu tendance à pousser les prix locaux à la hausse. Les simulations réalisées<sup>120</sup> montrent qu'en année de forte production, 1 million de quintaux d'aide achetée localement augmente le prix de gros de 4% et le prix bord-champ de 9%.

---

<sup>118</sup> Bellmon survey 2006 – p 63 en particulier.

<sup>119</sup> En s'appuyant sur des hypothèses formulées dans différentes études. La source principale était Paul Harrison, Grain market – review of recent trends ; les sources pour la simulation : CSA, Grain Market Research project (GRMP Working Paper 8).

<sup>120</sup> En s'appuyant sur des hypothèses formulées dans différentes études. La source principale était Paul Harrison, Grain market – review of recent trends ; les sources pour la simulation : CSA, Grain Market Research project (GRMP Working Paper 8).

### *Une concurrence à moyen-long terme sur les décisions des producteurs et l'organisation des transports*

Les effets désincitatifs de l'aide alimentaire sont en général analysés uniquement en termes d'impact sur les prix mais peu en termes d'impact sur les décisions de mise en culture des producteurs. Or, le fait que 15% du marché soit systématiquement couvert par de l'aide alimentaire se répercute forcément au niveau de la production.

La fourniture d'une aide gratuite dans des zones reculées a également un effet désincitatif sur l'organisation des transporteurs. Autant le marché du transport de l'aide alimentaire est dense et bénéficie aux transporteurs, autant celui des céréales hors aide est faible. Le risque de voir une zone bénéficier d'aide décourage les commerçants, et donc limite les échanges.

### **3.3 Un impact controversé des différentes formes d'aide alimentaire sur la consommation en Ethiopie**

Il est clair que dans les situations d'urgence, déclenchées par la sécheresse ou des conflits armés, l'aide alimentaire permet à la population de survivre et a ainsi des effets positifs. Dans les zones d'élevage, lorsque les prix des céréales flambent les éleveurs se trouvent dans l'impossibilité de nourrir leurs troupeaux. Tous souhaitent alors en vendre une partie, du fait de l'isolement des marchés les prix de la viande s'écroulent, si bien qu'ils se trouvent totalement démunis (Holden et Shiferaw, 2004). L'aide alimentaire, si elle peut être livrée « au bon endroit, au bon moment » peut alors permettre d'éviter des situations dramatiques.

En Ethiopie, c'est avant tout le maïs qui est la principale céréale consommée par les ménages les plus pauvres (groupes à plus bas revenus). Le blé, délivré sous forme de dons en nature d'aide alimentaire ne correspond pas au goût des paysans, qui préfèrent d'autres céréales.

Les achats locaux ont tendance à pousser les prix sur les marchés concernés à la hausse. Dans le cas de marchés très segmentés, comme c'est le cas en Ethiopie, le lieu et la période où sont réalisés les achats locaux doivent être choisis avec précaution. Si les prix augmentent sur le marché local dans une région où les paysans sont dans l'ensemble acheteurs nets de céréales, ils seront pénalisés. Par le même mécanisme, les éleveurs qui utilisent les céréales pour l'alimentation de leur bétail seront pénalisés par la croissance des prix. D'un autre côté, des prix de céréales plus élevés, à condition que cela soit dans les régions excédentaires, sont une garantie de revenus plus importants pour de nombreux paysans, vendeurs nets, et devraient motiver une offre plus importante. Mais, de nouveau, on se heurte au problème du fonctionnement des marchés et de l'instabilité des prix décrits ci-dessus. Dans un univers de prix très instables, il est difficile de différencier une hausse des prix « exceptionnelle », d'un signal durable du marché, exprimant un excès de demande par rapport à l'offre. Les décisions de production ne sont alors que très imparfaitement liées au niveau des prix sur le marché domestique.

## **4. Tadjikistan**

### **4.1 Approvisionnement du marché**

Depuis le 27 juin 1995 avec l'adoption de la résolution sur la Libéralisation du Commerce Extérieur, le secteur privé peut importer librement du blé ou de la farine. Les barrières admi-



nistratives ont été de plus graduellement supprimées : suppression des quotas le 1<sup>er</sup> février 1996, abolition de l'examen obligatoire des contrats d'import-export en février 1997. Les importations de blé en provenance de la CEEA (Communauté Economique Euro-Asie)<sup>121</sup>, sont soumises à une taxe douanière de 0,15% (ainsi qu'à une TVA de 20%). Les importations qui ne proviennent pas de cette zone sont frappées d'un droit de douane additionnel de 0,5%.

Le marché du Tadjikistan est approvisionné par la production locale de blé, des importations commerciales et de l'aide alimentaire (graphique III-9). Les importations de blé sont fluctuantes sur la décennie étudiée. Elles sont généralement comprises entre 250 000 et 350 000 tonnes, avec un pic en 1995 à plus de 390 000 tonnes. Les importations de farine de blé sont en augmentation constante sur la décennie étudiée, en étant multipliées quasiment par sept entre 1995 et 2005.

La part de l'aide alimentaire dans les importations de blé est faible, avec une tendance à la diminution sur la décennie étudiée, alors que celle de l'aide alimentaire dans les importations de farine de blé est bien plus importante. Le niveau d'aide alimentaire atteint quasiment celui des importations commerciales en 1998, 2000 et 2002 et l'excède même en 2001. On observe toutefois qu'à partir de 2003, la part de l'aide alimentaire dans les importations commerciales de farine diminue nettement.

Le Tadjikistan produit du blé en quantité insuffisante et recourt aux importations pour combler le déficit. La production de blé a été très variable et très perturbée par la guerre civile entre 1992 et 1997. Le retour de la stabilité politique à la fin des années 1990 a permis une croissance de la production, stoppée par la sécheresse de 2000 et 2001. Le pays s'est retrouvé confronté à une brutale augmentation des prix qui l'a conduit à la première crise alimentaire majeure depuis son indépendance. La production domestique a recouvré ses niveaux précédents en 2002 à la faveur de conditions climatiques favorables et d'une rapide expansion des surfaces cultivées.

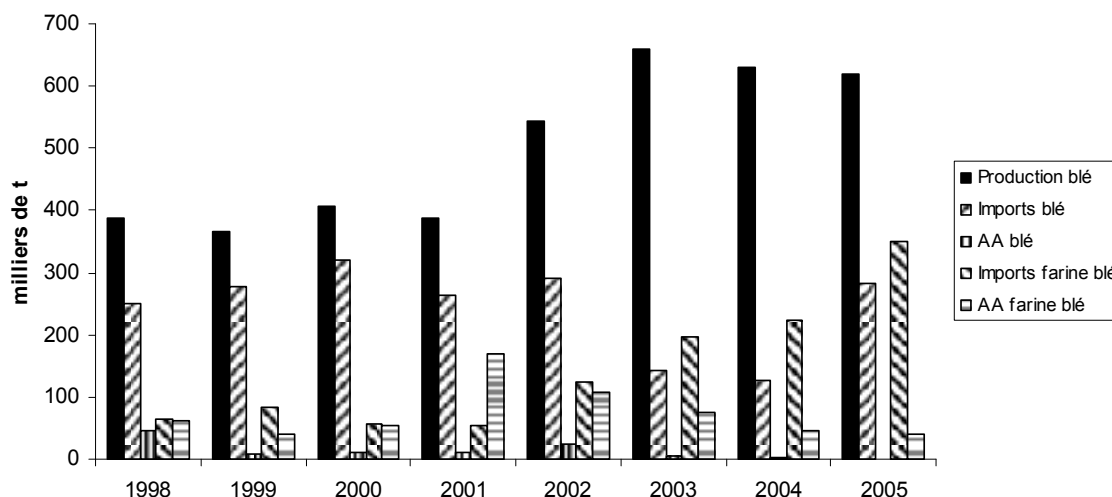
Le principal fournisseur de blé et de farine de blé sous forme d'importations commerciales au Tadjikistan est de loin le Kazakhstan. Il est suivi par la Russie, l'Ouzbékistan et le Kirghizstan. Des importations commerciales en provenance des Etats-Unis sont mentionnées dans les statistiques officielles<sup>122</sup> pour des quantités relativement faibles. La création de la CEEA en octobre 2000 a favorisé les importations en provenance des pays voisins.

---

<sup>121</sup> Regroupe la Biélorussie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, la Fédération de Russie et le Tadjikistan

<sup>122</sup> Ces statistiques ne font cependant apparaître que les trois premiers exportateurs

**Graphique III-9 : Production, importations et aide alimentaire de blé et de farine de blé au Tadjikistan 1995-2005**



Source : GOSCOMSTAT élaboration des auteurs

## 4.2 Une concurrence limitée en raison d'un faible avantage comparatif

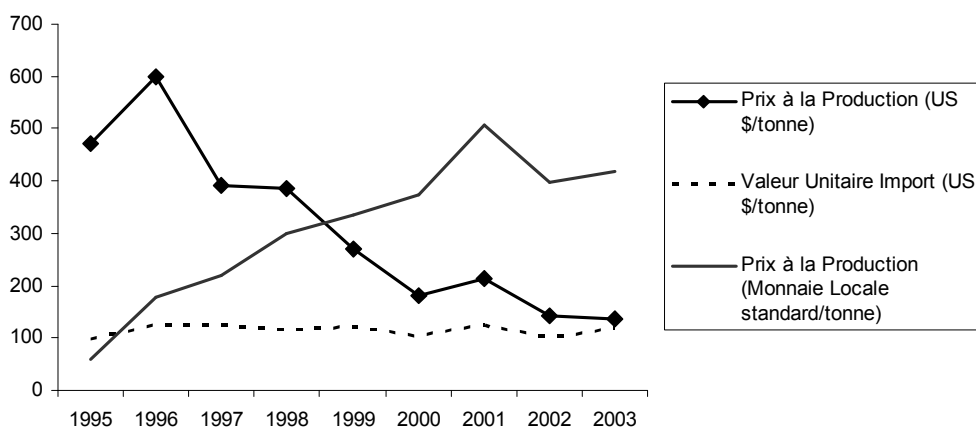
### *Une production de blé insuffisante mais en augmentation*

Sur la période étudiée, le Tadjikistan a globalement augmenté sa production -davantage en raison d'une augmentation des surfaces cultivées que d'une amélioration des rendements. Toutefois, ces dernières années la production nationale n'a suffi qu'à couvrir environ 40% de la demande domestique du blé. La tendance sur la décennie étudiée est toutefois à la baisse de la part des importations commerciales augmentées de l'aide alimentaire par rapport à la production locale.

### *Du blé importé pas nécessairement moins cher et des prix en hausse*

Les données disponibles ne permettent pas de réaliser une comparaison rigoureuse des prix du blé local et importé sur les marchés locaux. Toutefois, l'importance des coûts de transport dans ce pays enclavé laisse à penser que les écarts de prix ne sont pas considérables malgré un droit de douane sur les importations relativement faible. Les prix (en particulier de farine de blé) tendent toujours à être plus bas sur les marchés situés près des frontières avec l'Ouzbékistan où sont concentrées les principales routes d'importation et d'exportations. On n'observe pas en tout cas de baisse des prix sur les marchés locaux que l'on pourrait éventuellement relier à des importations à bas prix. On constate au contraire une forte augmentation du prix du blé et de la farine de blé (toute provenance confondue : importée comme locale) sur les marchés domestiques à partir de 2000/01 (voir graphique III-10). Cette tendance des prix se retrouve globalement sur le marché international mais elle est particulièrement forte au Tadjikistan. Plusieurs facteurs peuvent être avancés, liés aux conditions d'offre (sécheresse), de demande mais aussi à des facteurs macroéconomiques (inflation, changement de monnaie....).

**Graphique III-10 : Prix à la production et à l'importation du blé au Tadjikistan**



Source : FAOSTAT

### *Une production locale de blé peu rentable du fait d'un contexte difficile*

Nous ne disposons pas de la structure des coûts de production du blé. En revanche, on sait que le coût des intrants est particulièrement important en raison du monopole des « investisseurs »<sup>123</sup> du secteur cotonnier sur le marché des intrants. D'autre part, les coûts de transaction sont particulièrement élevés, ce qui limite la part des surplus de production mis sur le marché. Cette situation s'explique par plusieurs facteurs : manque de fluidité des marchés en raison du relief montagneux ; multitude de marchés régionaux fragmentés et non intégration des marchés au niveau national ; faible structuration des producteurs ; faiblesse des systèmes d'information sur les marchés.

La comparaison entre la production de blé et celle de coton (certains coûts sont similaires) montre que les dépenses de culture du blé sont parmi les plus faibles, mais le profit net est aussi très faible. Le blé est une des cultures les moins rentables au Tadjikistan, et moins compétitive que celle des pays voisins.

### *Des marges de progrès dans les rendements mais de fortes contraintes agro-écologiques*

Les rendements sont aujourd'hui faibles et la croissance de la production limitée. Cette situation s'explique par de nombreux facteurs : faible drainage, application inadéquate de fertilisants, faible qualité des semences (variétés anciennes sujettes aux maladies), machines détériorées, accès difficile au crédit et aux intrants. De plus, la prime versée par l'Etat pour les terres irriguées est réservée au coton. Le tableau ci-dessous donne une indication de la surface cultivée, des rendements de blé et de la production ces récentes années par région. Les régions sont classées de la plus vulnérable en terme de sécurité alimentaire à la moins vulnérable<sup>124</sup>. La région qui produit le plus de blé est aussi celle où le rendement est le plus faible et la situation d'insécurité alimentaire la plus forte.

<sup>123</sup> La privatisation de la société cotonnière d'Etat de l'époque soviétique a donné lieu à la création de sociétés privées, liées à des investissements étrangers.

<sup>124</sup> USAID, Tajikistan Food Aid Review, 2004

**Tableau III-11 : Surface, rendement et production de blé par région en 2004 et 2005**

Région	Surface (ha)		Rendement (t/ha)		Production (t)	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Khatlon	188 673	180 411	2,13	1,90	384 969	343 152
Sugdh	64 426	67 587	1,82	1,60	117 233	108 207
RRS	63 876	64 374	1,86	2,12	118 862	136 559
GBAO	5 757	5 542	1,78	2,44	10 250	13 530
<b>Tadjikistan</b>	<b>322 750</b>	<b>317 914</b>	<b>1,95</b>	<b>1,89</b>	<b>631 328</b>	<b>601 448</b>

Source : FAO, *Crop and Food Supply Assessment Tajikistan, 2005*

Si les facteurs limitant de la production de blé sont levés, il est clair que le potentiel de croissance est non négligeable ; d'autant que la production de céréales peut se faire sur des terres irriguées dédiées jusqu'à présent au coton. Cependant, comme en Egypte, les contraintes foncières sont fortes : les terres arables ne représentent que 7% de la superficie du Tadjikistan. Autre illustration de la faible disponibilité des ressources : 0,13 ha par terre arable per capita sont disponibles au Tadjikistan ; ce qui est bien moins que dans les autres pays d'Asie centrale tels que le Kazakhstan avec 1,80 ha, le Turkménistan avec 0,40 ha, le Kirghizistan avec 0,31 ha, et l'Ouzbékistan avec 0,21 ha per capita<sup>125</sup>.

*Une production locale de farine peu commercialisée pénalisée par la faiblesse des infrastructures*

La production locale de farine de blé a diminué depuis l'indépendance et reste largement insuffisante en comparaison de la forte demande pour une farine de qualité, même si elle augmente de nouveau ces dernières années. La couverture des besoins est en effet assurée à 50% environ par des importations.

Les capacités de production de la grande majorité des moulins sont limitées pour produire de la farine de qualité. Le mode de production de la farine a totalement changé après l'indépendance. Il est passé de près d'une vingtaine de grands moulins (capacité entre 75 et 550 tonnes de farine de blé par jour), à une poignée de grands moulins et de très nombreuses petites unités de production (« moulins chinois » ayant une capacité de moins de 150 tonnes par jour). La majorité des grands moulins a fait faillite, en raison en particulier de la détérioration des infrastructures, alors que ce sont eux qui produisent la farine de qualité. Plus de 80% de la farine domestique est produite par les moulins « chinois » qui produisent essentiellement de la farine de seconde et troisième qualité. Compte tenu de la vétusté des infrastructures, les coûts de production sont élevés.

La plupart de la production de farine de blé est autoconsommée ce qui pose des problèmes d'accès physique à la farine locale dans les principaux centres urbains et rend les importations de farine d'autant plus indispensables. De plus, la demande de farine de qualité favorise les importations.

<sup>125</sup> RLNP, 2003, cité in CARE, Market Analysis, 2004.

### **4.3 Impacts sur la consommation**

#### *Une insécurité alimentaire plus forte dans les zones de hausse des prix du blé et de la farine au Tadjikistan*

La consommation globale de produits à base de blé compte pour environ les 3/5 de la ration calorique totale. Ces dernières années, la consommation per capita de ces produits a augmenté et elle est estimée à environ 150 kg (plus 40 kg depuis le milieu des années 1990 mais toujours 10 à 20 kg en dessous des niveaux de la période soviétique). Le blé est consommé essentiellement sous forme de pain, comme élément de tout repas si ce n'est le principal élément. La forte demande en farine de qualité vient aussi en grande partie d'une amélioration des revenus et de la stabilité politique.

Les zones où les prix domestiques du blé et de la farine de blé sont très élevés et les revenus particulièrement bas sont celles où l'on trouve le plus de ménages en insécurité alimentaire. Les données sur le pouvoir d'achat des populations suivant les zones sont cohérentes avec celles du prix du blé et de la farine suivant les zones.

Toutefois, comme en Egypte, l'impact des importations de blé et de farine de blé n'est pas non plus manifeste. Si les ménages ruraux peuvent ainsi souffrir de revenus insuffisants et d'insécurité alimentaire, c'est moins à cause de la concurrence du blé importé que de la faible rentabilité de la production locale et des coûts de transport élevés. Par ailleurs, les producteurs de blé ne bénéficient d'aucun soutien ou subvention de la part du gouvernement. Il n'y a pas non plus d'intervention explicite, de politiques de filet de sécurité ou de système d'assurance en place. La politique agricole privilégie clairement l'exportation de coton pour améliorer la balance des paiements, plutôt que le soutien à la production vivrière.

## **5. Au Malawi et au Mali**

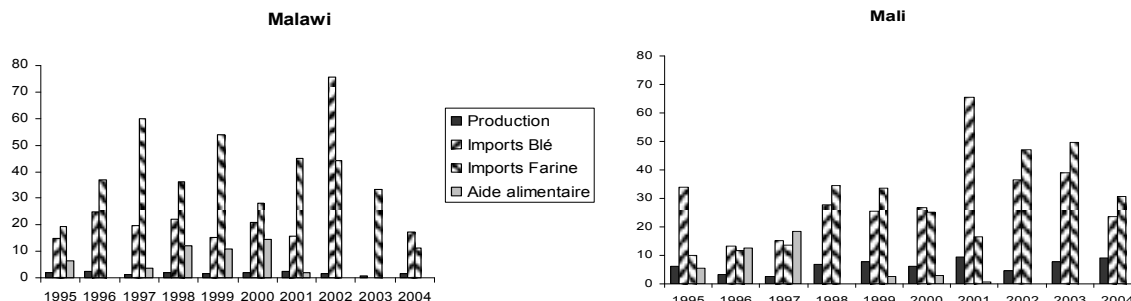
La situation de ces deux pays est similaire : le blé n'est pas une culture traditionnelle, les volumes produits sont très faibles, et le blé représente une faible part de la consommation alimentaire des ménages (1% des apports caloriques journaliers au Malawi et 3% au Mali). Etant donnée la faiblesse de la production locale et de ses perspectives d'amélioration, les questions de concurrence ne sont pas soulevées sur le blé.

### **5.1 Approvisionnement des marchés**

Au Malawi, les importations de blé sont libres, et celles de farine taxées à 10%. Au Mali, le droit de douane est de 5% sur le blé et 20% sur la farine, auquel il faut ajouter 2% de taxes diverses.

Compte tenu de la faiblesse de la production, les importations de blé comme de farine sont importantes par rapport à l'approvisionnement local (graphique III-12). Elles croissent sur la période au Mali, mais restent assez fluctuantes au Malawi. L'aide alimentaire, dans les deux cas, est faible sur ce produit et disparaît en milieu de période.

**Graphique III-12 : Production, importations et aide alimentaire en blé pour le Malawi et le Mali entre 1995 et 2004 (milliers de tonnes)**



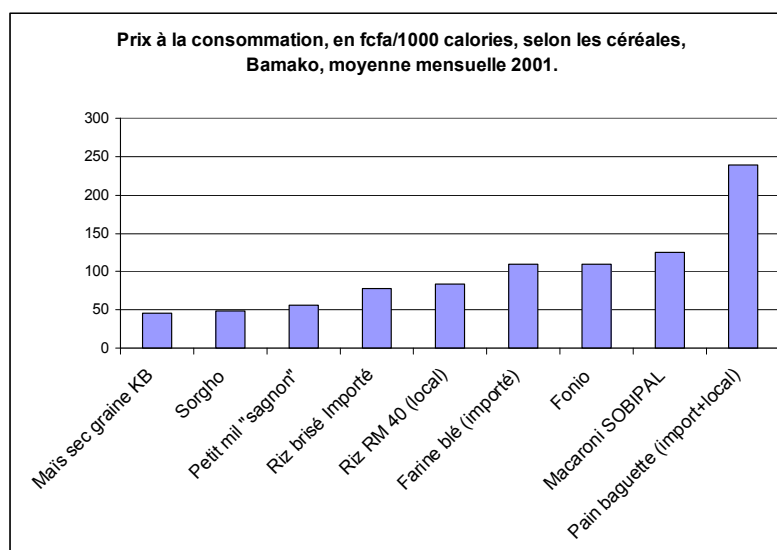
Source : FAOSTAT

Les importations de blé permettent le maintien des minoteries locales. Le Malawi ne comptait plus en 2005 qu'une seule minoterie. La volonté de la minoterie est aujourd'hui de développer ses marchés et cela encourage les producteurs à reprendre les cultures de blé qu'ils avaient abandonnées suite aux méventes des années précédentes. Le prix d'achat proposé encourage la production locale. Toutefois, la compagnie reconnaît devoir encore sans doute importer de grandes quantités de blé sur le moyen – long terme.

## 5.2 Un produit consommé par les ménages urbains aisés

La consommation de blé, sous forme de pain ou de pâtisseries, est réservée aux ménages urbains aisés. Les données, disponibles pour le Mali uniquement, montrent que ce produit est plus cher que les céréales locales (graphique III-13) et que les ménages pauvres ne le consomment pas (tableau III-12).

**Graphique III-13 Prix des calories consommées sous forme de céréales à Bamako**



**Tableau III-12 : Céréales consommées suivant le niveau de revenu au Mali**

	Moins pauvres	Vulnérables	Pauvres	Très pauvres	Total
Mil	44%	54%	60%	67%	60%
Sorgho	8%	8%	10%	14%	12%
Riz	41%	31%	23%	9%	20%
Mais	4%	6%	6%	9%	8%
Fonio	1%	1%	0%	1%	1%
Blé	3%	1%	0%	0%	1%

Source : DNSI. Enquête malienne sur l'évaluation de la pauvreté (EMEP 2001). Données sur CDROM. Janvier 2005. Calculs S. Dury, Cirad. Dans l'enquête EMEP 2001 qui a permis la réalisation de ce tableau, les ménages ont été classés suivant leur niveau de revenus par rapport au seuil de pauvreté, fixé à 140 000 CFA. Les très pauvres ont un revenu de moins de 75% du seuil de pauvreté, les pauvres de 75 à 100%, les vulnérables de 100 à 150%, les moins pauvres plus de 150%.

Une variation des prix du blé n'aurait donc pas d'impact sur la sécurité alimentaire des ménages maliens, car les plus pauvres n'en consomment pas. De plus, au Mali comme au Malawi, les quantités consommées sont beaucoup trop faibles pour qu'une modification des prix ait un réel impact sur le budget des ménages.

## 6. Conclusion

Dans les trois pays où les importations de blé sont relativement fortes (Egypte, Tadjikistan, Bangladesh), elles n'exercent pas pour autant une pression à la baisse des prix sur les marchés locaux, alors qu'elles sont faiblement taxées à la frontière, pour des raisons différentes : le forte contrôle des importations par l'Etat en Egypte ; les coûts de transport qui renchérissent le prix des importations au Tadjikistan ; la segmentation des marchés au Bangladesh. Par ailleurs, la « zone » de concurrence est limitée compte tenu de la forte auto-consommation ou de la faible part de production nationale mise sur le marché en raison des forts coûts de transaction comme au Tadjikistan. Les importations de blé apparaissent donc nécessaires pour compléter la production nationale insuffisante et alimenter les industries de transformation, et celles de farine de blé également quand les capacités nationales de transformation sont défaillantes (Tadjikistan).

Les changements qui pourraient se produire au niveau des prix du blé sur le marché international (plutôt limités au vu des recompositions possibles entre pays exportateurs –cf partie II), auraient peu d'influence sur l'interaction importations – production locale dans les pays étudiés.

Du coup, les exemples de concurrence des importations sur la production locale sont plus manifestes pour ce qui est de l'aide alimentaire (Ethiopie, Bangladesh). Les mécanismes de concurrence sont surtout liés aux modes de gestion de l'aide, et en particulier au problème de la monétisation et du « timing » de l'aide par rapport aux récoltes.

### III. LE MAÏS

Ce produit a été étudié dans trois pays : l’Égypte, le Guatemala et le Malawi.

#### 1. Égypte

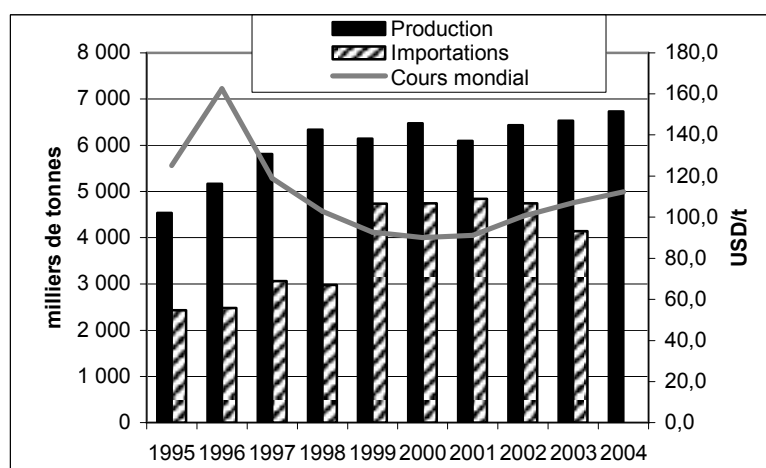
##### 1.1 Approvisionnement du marché

Le maïs importé est quasi-exclusivement du maïs jaune utilisé pour l’alimentation des volailles, dans la mesure où le pays est autosuffisant (à 98% selon les études disponibles) en maïs blanc pour sa consommation humaine. La production locale est ainsi majoritairement (à 75%) du maïs blanc, destiné à la consommation humaine. Le reste de la production locale (25%) est du maïs jaune, mais destiné à l’alimentation de bovins présents sur l’exploitation.

Les importations de maïs sont libéralisées, le secteur privé étant libre d’importer à un droit de douane faible : 5% en 1995 et 2% à partir de 2004. Les importations de maïs (jaune) sont en hausse sur la période étudiée, hausse particulièrement marquée à partir de 1999. Les États-Unis et l’Argentine sont les principaux fournisseurs de maïs de l’Égypte, qui ne reçoit pas d’aide alimentaire de ce produit.

La production totale de maïs a sensiblement augmenté sur la période étudiée, passant d’environ 4,5 millions de tonnes en 1995 à quasiment 7 millions de tonnes en 2005 (graphique III-14). On observe toutefois que la dépendance aux importations (de maïs jaune) s’accroît : le ratio importation/production a augmenté à partir de 1998 où il est supérieur à 70%, alors qu’au milieu des années 1990 il se situait entre 45% et 55%.

**Graphique III-14 : Importation, production et prix à l'import (cours mondial) du maïs en Égypte 1995-2004**



Source : CNUCED (prix États-Unis, jaune n° 3, FAB Golfe du Mexique), FAO (importations et production). Données importations non disponible en 2004.



## 1.2 Pas de concurrence en raison de la segmentation des marchés et du contrôle de l'Etat

Il n'existe pas de concurrence entre maïs jaune importé et maïs jaune local en raison de leurs utilisations différentes. Le premier est destiné à l'alimentation de la volaille tandis que le second est largement autoconsommé comme complément d'alimentation des bovins. Le maïs blanc est également autoconsommé, à 90% sous forme de farine entrant dans la composition du pain consommé par la famille. Les paysans comptent sur d'autres productions (riz, coton, trèfle) pour assurer leur revenu monétaire. Comme pour le blé, l'Etat intervient fortement dans le circuit de commercialisation du maïs blanc local et subventionne le prix à la consommation, permettant ainsi au maïs blanc local d'être compétitif par rapport aux faibles volumes de maïs blanc importé. Ainsi, s'agissant des 10% de la production nationale qui ne sont pas autoconsommés (environ 600 000 tonnes), l'organisme public en achète la majorité (environ 500 000 tonnes) pour la fabrication du pain *baladi*. En fait, si l'on compare le coût de production du maïs local avec le coût de revient du maïs importé, le maïs local ne soutient pas la concurrence : le coût de production est de 833 LE/tonne pour le maïs local, contre 809 LE/tonne pour le maïs importé (voir tableau III-8). Sans l'intervention de l'Etat, il est donc probable que le maïs local serait concurrencé par le maïs importé.

**Tableau III-13 : Coûts moyens de production du maïs blanc (1996)<sup>126</sup>**

	LE/tonne	Part des coûts (%)
Semence	67,5	5,95
Engrais et pesticides	279	24,6
Location matériel et animaux	184	16,24
Autres	75	6,62
Irrigation et drainage	0	0
Location terre	228	20,12
<i>Total conso intermédiaires</i>	<i>833</i>	
Main-d'œuvre	300	26,47
<i>Total charges</i>	<i>1133</i>	
Grain	1573,5	
Tige	102	
<i>Total produits</i>	<i>1675,5</i>	
<i>Valeur ajoutée nette</i>	<i>842,5</i>	
<i>Revenu net</i>	<i>542,5</i>	

Source : FAO, 1999

Les producteurs se trouvent ainsi « protégés » de la concurrence des importations par l'Etat. En outre, pour les faibles surplus mis sur le marché national, la majorité est achetée par le

<sup>126</sup> Les coûts de production du maïs ont fait l'objet d'une étude de la FAO en 1996. La principale différence dans les coûts de production actuels proviendrait de la forte augmentation des loyers de la terre.

GASC à un prix minimum garanti<sup>127</sup>. Aussi, le prix reçu par les producteurs pour le surplus qu'ils arrivent à mettre sur le marché est déconnecté de la variation du prix international.

La possibilité d'importer du maïs peu cher a contribué au développement de la filière avicole et l'industrie agroalimentaire (amidon et glucose), et, partant, à l'augmentation de la consommation de volaille. Les volumes de production au niveau local sont trop faibles pour approvisionner l'industrie. La forte hausse de production qui serait nécessaire se heurte à la rareté de la terre et à la relative compétition entre les différentes cultures pour l'utilisation de la terre. Les rendements obtenus pour le maïs sont déjà élevés, de l'ordre de 8 tonnes par hectare (par comparaison, les rendements moyens dans l'Union Européenne sont de 8,2 tonnes, et de 9,3 tonnes aux Etats-Unis). Comme les autres cultures, la culture du maïs est très dépendante de l'utilisation d'intrants chimiques. Le maïs, denrée de base à faible valeur ajoutée, n'est pas susceptible d'être développée sur les terres nouvellement aménagées. Enfin, le maïs local étant considéré de moindre qualité<sup>128</sup>, les industriels lui préfèrent le maïs importé.

### **1.3 Une consommation soutenue par des prix à la consommation subventionnés en Egypte**

En Egypte, le maïs est un aliment de base de l'alimentation, sa consommation ayant peu évolué sur la période étudiée (de 55kg à 60 kg par an et par habitant). Il est surtout consommé en milieu rural. En milieu urbain, le blé se substitue au maïs. Le maïs est généralement consommé sous forme de farine entrant dans la composition du pain *baladi*. Il n'y a pas de données précises disponibles sur le niveau de consommation de ce produit par les différents groupes vulnérables. Le prix à la consommation du pain *baladi* étant subventionné par l'Etat égyptien, il est déconnecté de celui du marché mondial.

## **2. Guatemala**

### **2.1 Approvisionnement du marché**

Le Guatemala applique des contingents tarifaires pour les importations de maïs jaune mais celles-ci ne dépassent jamais le contingent pendant la période. Le droit appliqué est de 5% dans le contingent (35% hors contingent). Il n'y a pas de contingent tarifaire pour le maïs blanc, pour lequel le tarif douanier est de 20%.

Dans le cadre du traité de libre-échange entre les Etats-Unis, l'Amérique Centrale et la République Dominicaine (DR-CAFTA), entré en application au Guatemala au 1<sup>er</sup> juillet 2006, des contingents d'importation sont prévus pour le maïs jaune et blanc. Ces produits seront importés des Etats-Unis en franchise des droits de douane à l'intérieur des quotas<sup>129</sup>. De plus, une réduction tarifaire est prévue pour les droits appliqués en dehors du contingent. Les droits de douane sur le maïs importé des Etats-Unis vont donc baisser.

---

<sup>127</sup> Les données divergent sur le niveau de ce prix d'achat garanti.

<sup>128</sup> Il y aurait eu des cas d'aflatoxine avec le maïs local, les conditions de stockage et de conservation du produit étant souvent médiocres.

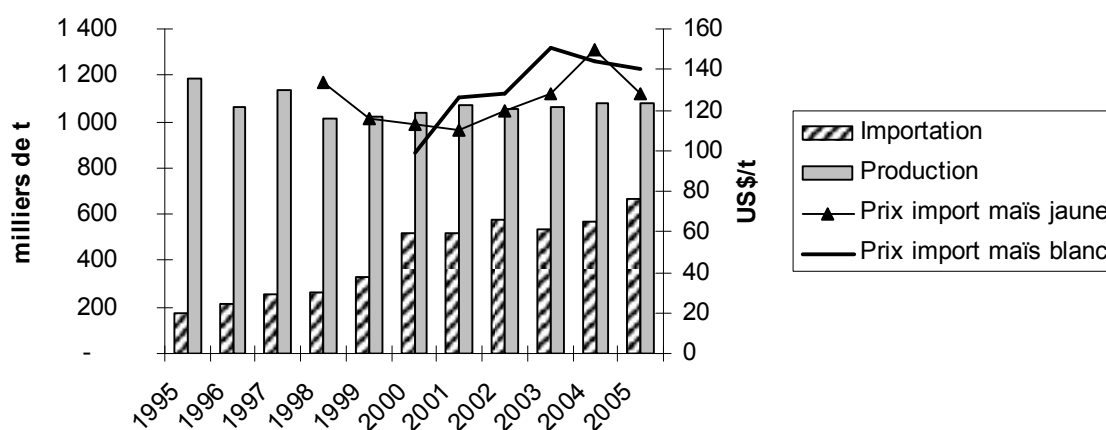
<sup>129</sup> Malgré les périodes de transition, les quotas garantissent une entrée immédiate pour un volume déterminé d'importations.

Le maïs importé est essentiellement du maïs jaune utilisé dans la fabrication des aliments du bétail, en provenance presque exclusivement des Etats-Unis (près de 100% en 2005). Lors des dix dernières années, les importations de maïs jaune ont considérablement augmenté, ce qui s'explique par le développement de l'industrie avicole nationale et la diminution de la production locale. Les importations de maïs blanc représentent 12% du total des importations de maïs. A partir de 2000, on constate une augmentation des importations essentiellement en provenance des Etats-Unis. Le principal acheteur est l'industrie de fabrication de farine de maïs. Les importations représentent 6% de la disponibilité totale de maïs blanc tandis qu'elles participent à 94% du total pour le maïs jaune. Le graphique ci-dessous montre la dépendance croissante du pays à l'égard des importations de maïs. Ces dernières, qui représentaient environ 10% de la disponibilité en maïs au début des années 1990, contribuent pour 40% du total à l'heure actuelle. Pour le maïs blanc en particulier les importations ont été multipliées par sept : elles sont passées de 11 000 tonnes en 1996 à 77 000 tonnes en 2005.

L'aide alimentaire américaine représentait en moyenne 11% des importations en provenance de ce pays jusqu'en 2002. Elle était essentiellement destinée à la monétisation, l'industrie locale étant le principal acheteur. L'aide alimentaire en maïs a fortement diminué.

Le maïs est la principale culture au Guatemala<sup>130</sup>. Les importations sont essentiellement constituées de maïs jaune alors que la production locale est essentiellement du maïs blanc. De ce fait les importations sont principalement achetées par l'industrie et ne rentrent pas en concurrence directe avec la production nationale.

**Graphique III-15 : Importations et production (en milliers de t) et prix à l'import du maïs (en US\$/t) au Guatemala 1995-2005**



Source : Banque de Guatemala (importations et production), MAGA (prix). Les données locales sur l'importation ne discriminent pas entre aide alimentaire et importations commerciales

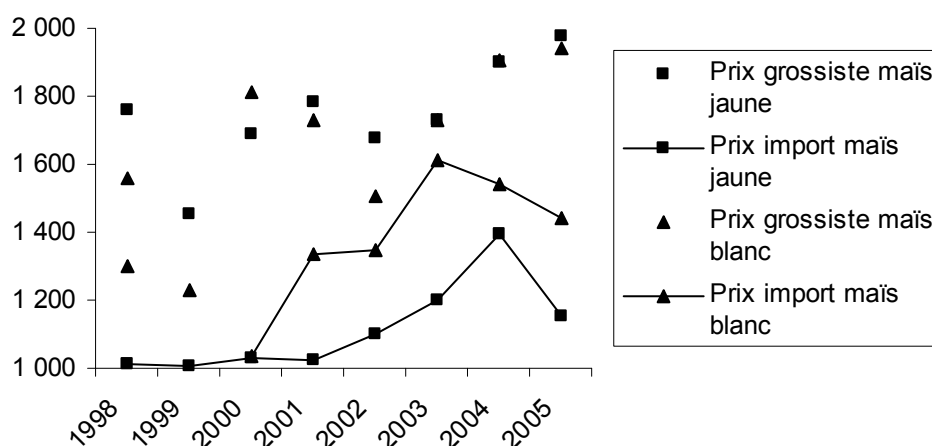
<sup>130</sup> Selon le dernier recensement agricole (2003), deux tiers des superficies agricoles sont consacrées à la culture du maïs, soit 605 000 hectares.

## 2.2 Une concurrence pour le maïs jaune mais limitée pour le maïs blanc

### *Un maïs importé moins cher que le maïs local*

Globalement, le maïs jaune local est loin de soutenir la concurrence du prix du maïs importé. Ainsi, en 2005, le prix au grossiste, avec lequel le prix d'importation doit être comparé (le maïs jaune étant acheté par l'industrie), est d'environ 2000 quetzales par tonne. Le prix d'importation estimé, restant constant sur la période à environ 1000 quetzales par tonne, est largement inférieur à celui du prix au grossiste. L'écart de prix entre le maïs blanc importé et le maïs blanc local est moindre que pour le maïs jaune, car, d'une part le maïs blanc local est moins cher que le jaune, et d'autre part les droits de douane sont plus élevés pour le maïs importé blanc que pour le jaune.

**Graphique III-16 : Prix du maïs local (gros) et prix du maïs importé 1998-2005, en quetzales/t**



Source : MAGA, Banque de Guatemala et calculs des auteurs

Cette importation de maïs jaune peu cher a des effets positifs pour l'industrie avicole. Elles ne rentrent pas en concurrence directe avec la production nationale (essentiellement de maïs blanc). En revanche pour les producteurs de maïs jaune, la concurrence est forte, d'autant plus que les coûts de production sont élevés, les niveaux d'intermédiation, les problèmes de qualité et d'approvisionnement importants.

### *Une majorité de petits producteurs, mais des différences de coûts de production*

Une importante partie de la production (environ 70%) est issue de fermes de moins de sept hectares. Le reste est produit dans des fermes de grande taille. Deux systèmes de production peuvent ainsi être distingués. D'une part, un système qui repose sur la main-d'œuvre (essentiellement familiale) et l'utilisation des semences traditionnelles. Le maïs est cultivé dans des parcelles de petite taille et peu fertiles. La récolte est destinée à l'autoconsommation et une partie est vendue sur le marché. D'autre part, un système de production de maïs essentiellement à des fins commerciales basé sur l'utilisation des engrais et des semences améliorées. Il s'agit des producteurs de moyenne et grande taille qui cultivent dans des vallées ou d'autres zones à haute potentialité productive.

Un quart de la production de maïs blanc est cultivé dans les départements situés dans l'Altiplano, caractérisés par des faibles rendements et des coûts de production plus élevés que dans les autres zones (tableau III-14). Cette différence est liée aux coûts du loyer, de la main-d'œuvre et des engrais. La disponibilité et la propriété de la terre sont un des problèmes les plus cruciaux au Guatemala. Ce problème est plus aigu dans les hautes terres ce qui fait augmenter de manière significative le prix du loyer.

**Tableau III-14 : Coûts de production du maïs blanc par zone de production**

	Huehuetenango	Quetzaltenango	Suchitepéquez
Zone agro-écologique	Altiplano	Altiplano	
Niveau technologique	Bas	Intermédiaire	Optimum
Variété	Traditionnelle	Comp.blanc	HB-83
Loyer (terre) (Q)	1 143	857	500
Main-d'œuvre (Q)	3 851	5 097	3 321
Engrais (Q)	2 137	1 490	2 714
Production (en t)	1,8	3,0	3,7
<b>Coûts unitaires (Q/t)</b>	<b>3 876</b>	<b>2 245</b>	<b>1 776</b>

Source : Etten et al., 2005

Les écarts de coûts de production entre zones existent aussi pour le maïs jaune. Dans la région de l'Altiplano, le coût unitaire de production des exploitations ayant un niveau technologique intermédiaire est presque le double de celui de la zone côtière (Escuintla). Dans l'Altiplano, le revenu des producteurs de maïs jaune apparaît clairement affecté par la concurrence des importations.

**Tableau III-15 : Coûts de production du maïs jaune par zone de production**

	San Marcos	Escuintla	
Zone agro-écologique	Altiplano	Tropicale	
Niveau technologique	Intermédiaire	Optimum	Intermédiaire
Variété	San Marceño	Hybride	Hybride
Loyer (terre) (Q)	800	500	500
Main-d'œuvre (Q)	4 320	2 171	1 993
Engrais (Q)	1 966	1 214	1 171
Production (en t)	2,9	3,0	2,1
<b>Coûts unitaires (Q/t)</b>	<b>2 407</b>	<b>1 300</b>	<b>1 770</b>

Source : Etten et al., 2005.

### **2.3 Des impacts mitigés pour la consommation des producteurs vulnérables de Altiplano au Guatemala**

Le maïs (blanc) est une des principales sources d'alimentation. Il est consommé sous forme de tortillas ou de maïs en grains<sup>131</sup> et sa consommation en tant qu'aliment de base est élevée dans quasiment toutes les régions. Etant donné le faible volume d'importations de maïs blanc, à des prix qui ne sont pas sensiblement plus élevés que le maïs local, il ne peut pas y avoir d'impact négatif pour les consommateurs, au contraire. Il n'y a pas non plus véritablement de concurrence pouvant toucher les revenus et la consommation des producteurs.

La région de l'Altiplano recouvre les populations classées comme les plus vulnérables en termes d'insécurité alimentaire compte tenu du niveau de disponibilité alimentaire ainsi que des taux de pauvreté et de malnutrition élevés. Les départements de cette région sont déficitaires de 100 000 tonnes de maïs<sup>132</sup>. 50% des municipalités ne sont pas en mesure de satisfaire à ces besoins en maïs, ce qui les oblige à s'approvisionner dans d'autres zones productrices. Aussi les producteurs de cette région sont-ils particulièrement vulnérables à toute variation du prix domestique du maïs (jaune ou blanc), à la hausse ou à la baisse. En tant qu'acheteurs de maïs, ils sont négativement affectés par une hausse du prix domestique. D'un autre côté, ils sont obligés de vendre une partie du maïs sur le marché pour couvrir les coûts de production et pour les besoins non alimentaires. Aussi leurs revenus seraient négativement affectés en cas de baisse du prix domestique.

En outre, plusieurs interlocuteurs ont signalé que, bien que les maïs jaune et blanc ne soient pas des substituts compte tenu des habitudes alimentaires, si les prix du maïs jaune sont très en dessous de celui du maïs blanc, un risque de substitution à petite échelle existe.

## **3. Malawi**

### **3.1 Approvisionnement du marché**

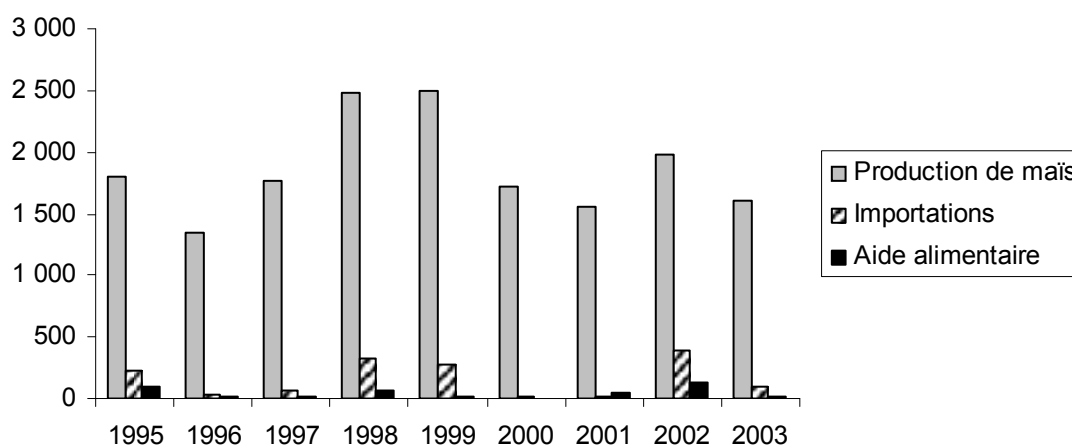
Le maïs importé rentre librement sur le marché du Malawi, sans droits ni contingents. Le maïs importé est principalement du maïs blanc destiné à la consommation humaine. Les importations sont très fluctuantes sur la période étudiée. Elles sont particulièrement élevées en 1998 et en 2002, et particulièrement basses en 1996-97 et entre 1999-2001. Ces données ne portent bien sûr que sur les importations formelles de maïs. Or les importations informelles sont importantes. Selon FEWSNET, entre avril 2005 et mars 2006 165 455 tonnes de maïs ont été importées via le canal informel soit presque l'équivalent pour cette période des importations formelles. L'aide alimentaire est elle aussi variable. Les importations et l'aide alimentaire restent très inférieures à la production domestique sur toute la période.

---

<sup>131</sup> L'utilisation de la farine de maïs pour la préparation des tortillas est en revanche moins répandue que dans d'autres pays de la région.

<sup>132</sup> Ce chiffre a été calculé en comparant la production et la consommation de maïs.

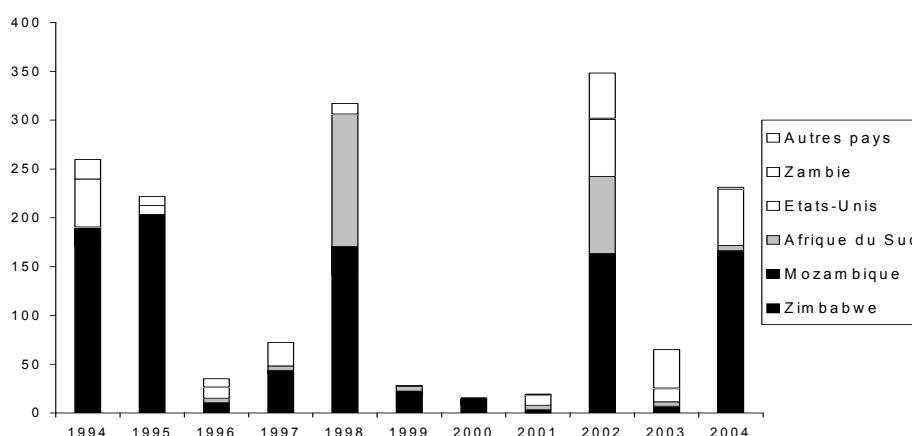
**Graphique III-17 : Production, importation et aide alimentaire de maïs au Malawi (1995-2003) (milliers de tonnes)**



Source : Ministère du commerce du Malawi (importations), Ministère de l'agriculture du Malawi (production), FAOSTAT (aide alimentaire)

Les importations commerciales de maïs blanc proviennent essentiellement des pays de la sous-région : Zimbabwe, Mozambique, Afrique du Sud, Zambie et Tanzanie (voir graphique ci-dessous). Le seul pays hors sous-région qui exporte du maïs vers le Malawi sur la période étudiée sont les Etats-Unis, qui représentent la quatrième source d'importations en termes de volume pour la période, mais sont fournisseurs de maïs jaune. De plus, le volume des importations en provenance des Etats-Unis est extrêmement variable d'une année sur l'autre. Il est particulièrement élevé entre 1994 (49 000 tonnes) et en 2002 (58 000 tonnes). Par contre, sur d'autres années de la période, il est nul (1995-2000, 2004).

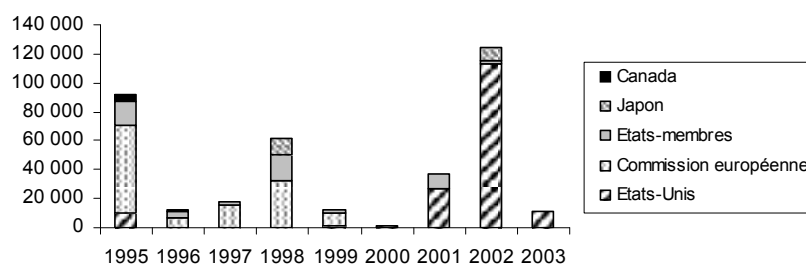
**Graphique III-18 : Importations formelles de maïs du Malawi par provenance (milliers de t), 1994-2004**



Source : Ministère du Commerce du Malawi

Contrairement aux importations commerciales, très peu de données de source nationale renseignent sur l'origine de l'aide alimentaire. Aussi le choix a-t-il été fait de reprendre les données de la base FAOSTAT. Le graphique ci-dessous montre que les principaux fournisseurs d'aide alimentaire au Malawi sous forme de maïs ont été les Etats-Unis, la Commission européenne ainsi que les Etats-membres de l'UE.

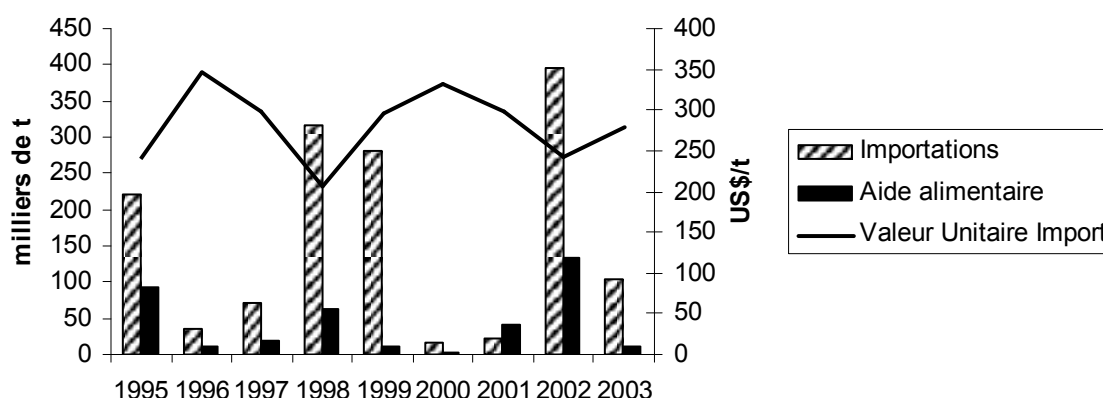
**Graphique III-19: Evolution de l'origine de l'aide alimentaire sous forme de maïs au Malawi 1995-2003 (en tonnes)**



Source : FAOSTAT, élaboration des auteurs

Sur la décennie étudiée, la part de l'aide alimentaire dans les importations commerciales de maïs a été très variable, comme le montre le graphique ci-dessous. On constate toutefois que les années où le Malawi a eu recours à des importations pour approvisionner son marché intérieur (aide alimentaire et importations commerciales confondues), à savoir 1995, 1998, 1999 et 2002, les importations commerciales de maïs ont été largement supérieures à l'aide alimentaire. Enfin, la courbe des importations est inverse de celle du prix des importations. De même, les trois années où l'aide alimentaire a été importante sont celles où la valeur des importations était au plus bas, ce qui est paradoxal.

**Graphique III-20 : Importations, aide alimentaire et prix des importations de maïs au Malawi**



Source : Ministère du commerce du Malawi (importations), FAOSTAT (Aide alimentaire et valeur unitaire des importations)



### **3.2 Une absence de concurrence liée à l'intervention de l'Etat**

#### *Une production suffisante mais des dysfonctionnements du marché intérieur au Malawi*

L'absence de concurrence vient en premier lieu du fait que les volumes d'importations sont relativement faibles par rapport à la production locale de maïs. Celle-ci est estimée autour de deux millions de tonnes par an, au même niveau que la consommation nationale : les niveaux de production permettent donc juste d'assurer les besoins en année sans incident. De plus, les interactions entre importations et production locale sont faibles car si 97% de la population produit du maïs, seuls 15% environ des producteurs sont en capacité de dégager un surplus commercialisable<sup>133</sup>.

Toutefois, la production est très fluctuante, avec des variations qui dans un sens comme dans un autre posent de gros problèmes d'ajustement. Les années déficitaires deviennent rapidement des années de crise avec des prix très élevés, alors que les années excédentaires voient les prix s'effondrer. Le problème de disponibilité que connaît le Malawi est donc plus lié à des dysfonctionnements du marché intérieur qu'à une incapacité de la production nationale à couvrir la consommation nationale, du moins hors années de crise climatique sévère.

#### *Un potentiel important d'amélioration de l'autosuffisance*

Aujourd'hui les rendements sont faibles et tendent à se détériorer sur la période étudiée. Ils atteignent au mieux 1,7 t/ha sur la période étudiée, descendant jusqu'à 0,8 t/ha. En culture pluviale, le rendement est encore plus bas, de l'ordre de 0,7 t/ha. Il existe néanmoins un potentiel important pour l'amélioration des rendements, en améliorant la maîtrise de l'itinéraire technique, le développement des infrastructures d'irrigation et le recours à des variétés améliorées. Le Malawi aurait les moyens d'être largement autosuffisant et de se passer des importations si tant est que les conditions de stockage soient efficaces.

#### *Une compétitivité prix du maïs local liée aux interventions de l'Etat*

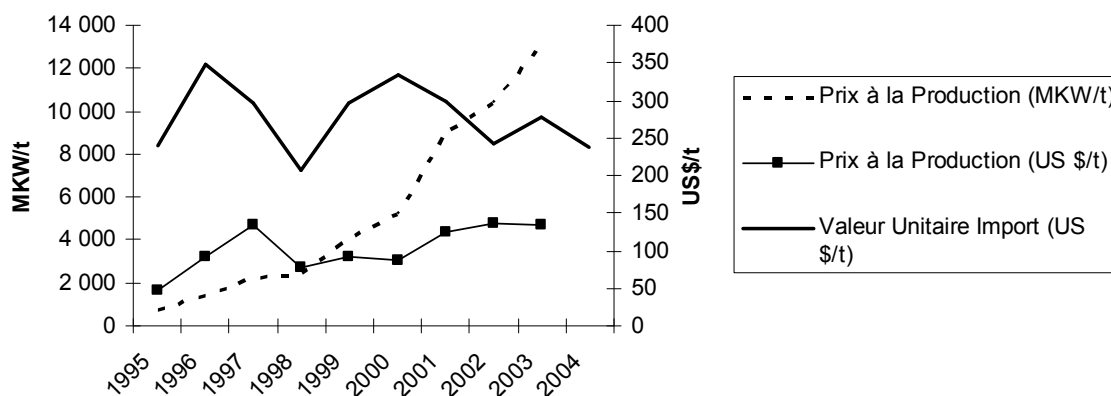
L'Etat intervient fortement dans la commercialisation du maïs local via l'ADMARC (Agricultural Development and Marketing Corporation). Jusqu'au milieu des années 1990, l'ADMARC a eu un monopole de la commercialisation du maïs. Aujourd'hui elle est censée être en concurrence avec les commerçants privés. Le prix d'achat du maïs local par l'ADMARC ne doit pas aller en dessous d'un prix plancher décidé par le gouvernement censé couvrir les coûts de production. La différence entre le prix de revient (prix d'achat + frais de transport + frais de stockage) est couverte par la subvention du gouvernement, votée par le Parlement, au budget de l'ADMARC. Il apparaît toutefois que le prix subventionné du maïs à 17 mkw/kg (soit 125 US\$/t) ne permet pas de rémunérer les coûts de production, estimés à environ 20 mkw/kg. Les acteurs rencontrés sur le terrain ont eux aussi plutôt remis en question la capacité du prix plancher fixé par le gouvernement à offrir un prix rémunérateur aux producteurs de maïs. Au final, les défaillances de la politique de soutien ne permettraient pas toujours de garantir un revenu décent aux producteurs, et par là même d'assurer leur sécurité alimentaire ; d'où l'intérêt de pouvoir recourir à des importations à bas prix.

---

<sup>133</sup> Levy, Sarah "Starter Packs and Hunger Crises - A Briefing for Policymakers on Food Security in Malawi" University of Reading (UK), September 2003.

Sur la période, le prix à la production se rapproche du prix à l'importation (en US\$/t). La monnaie locale s'est fortement dépréciée. Le maïs local subit donc une perte de compétitivité.

**Graphique III-21 : Prix du maïs à la production et à l'importation**



Source : FAOSTAT

A noter que l'ADMARC joue aussi un rôle social important dans les zones reculées du pays, où elle est la seule structure à offrir un service de commerce. Le reste de la population est censé avoir accès au maïs sur les marchés auprès des commerçants privés.

Les gros négociants n'interviennent dans la vente du maïs de consommation, que lorsque les dépôts de l'ADMARC sont en rupture de stock et qu'il existe une demande. Dans ce cas, ils prennent le relais et pratiquent des prix élevés causant une flambée des prix, particulièrement dans les zones enclavées pour lesquelles les coûts de transport élevés se répercutent sur le prix de vente. Dans les zones proches des frontières, notamment de Tanzanie et du Mozambique, de petits commerçants s'approvisionnent de manière informelle à la frontière et revendent localement, ce qui limite la hausse des prix.

Le maïs jaune importé des Etats-Unis n'est pas utilisé pour l'alimentation humaine, mais sert de matière première pour l'industrie de transformation. Il ne concurrence donc pas le maïs blanc local.

#### *Une bonne gestion de l'aide alimentaire qui limite les effets de concurrence*

Les informations recueillies sur ce sujet auprès des différents acteurs sont cohérentes : l'aide alimentaire est jugée comme bien organisée et bien ciblée. Elle est distribuée uniquement via le canal du PAM. Les programmes de type argent contre travail n'ont pas été mis en œuvre sur la décennie étudiée, mais il semble qu'ils soient en réflexion au PAM.

### **3.3 Une forte autoconsommation et des consommateurs soutenus**

Au Malawi, le maïs constitue l'aliment de base de la population. Il existe une forte corrélation entre la part du maïs dans la ration alimentaire et le degré d'insécurité alimentaire dans les différentes régions. Les régions où cette part est la plus forte correspondent à celle où la diversité de la production est la plus faible, et donc la vulnérabilité et l'insécurité alimentaire les

plus fortes. A noter qu'en moyenne, 55% du revenu des ménages est consacré à l'alimentation.

Selon les régions, les producteurs sont autosuffisants sur une partie plus ou moins importante de l'année. Même hors événement climatique particulièrement sévère, *une partie des producteurs a besoin de recourir aux achats de maïs*. La période de soudure finit avec la récolte qui intervient en avril-mai, et commence à l'épuisement du stock d'autoconsommation. Les zones du Sud et du Centre connaissent des difficultés chroniques de manque de disponibilité de maïs. Ceci est dû au fait que les surfaces de production sont très faibles, avec 2 millions d'agriculteurs qui cultivent moins d'un hectare et/ou au fait que dans plus de 60% des cas le maïs constitue la seule culture et nécessite d'être partiellement vendue pour accéder aux biens de consommation essentiels. La région du Nord connaît globalement moins de difficultés de production, et est moins vulnérable car les denrées produites sont plus diversifiées.

L'ADMARC revend le maïs au prix fixe de 17 mkw/kg (ou 125 US\$/t) quel que soit le prix auquel ce maïs a été acheté, ce qui revient à subventionner la consommation. La vente du maïs subventionné cible les populations pauvres, les ultra-pauvres étant les bénéficiaires de l'aide alimentaire. Bien ciblée, l'aide alimentaire a plutôt eu un impact positif sur la situation des consommateurs ultra pauvres au Malawi.

De plus, les informations collectées tendent à montrer que les importations à bas prix venant des régions frontalières ont permis de limiter la flambée des prix en période de crise, ce qui a été favorable aux consommateurs.

Il est à noter aussi que la demande de maïs ne serait pas si inélastique. Certains experts ont constaté une augmentation de la consommation de riz dans les centres urbains, le riz pourrait donc se substituer au maïs en cas de forte augmentation du prix. Pour l'instant toutefois, les volumes d'importation de riz restent très faibles et cette tendance ne touche pas les zones rurales.

#### **4. Conclusion**

Globalement, il existe peu de concurrence entre les importations et la production pour plusieurs raisons, telles que la segmentation des marchés entre maïs blanc et jaune, la forte autoconsommation et le contrôle par l'Etat des circuits de commercialisation. Il n'y a qu'au Guatemala que les importations de maïs jaune impactent négativement sur les producteurs de maïs jaune. Au Malawi, bien que importations et production portent sur le même type de maïs (blanc), la concurrence est limitée en particulier par le contrôle de l'Etat ou d'un oligopole de commerçants privés. L'importation de maïs blanc ou jaune peu cher bénéficient à l'industrie avicole comme aux consommateurs (en même temps producteurs ou non). En Egypte, le prix reçu par le producteur pour le surplus mis sur le marché correspond à un prix minimum garanti par l'Etat, et est donc déconnecté du prix de marché. Pour les ménages non producteurs, la satisfaction des besoins dépend en grande partie de la capacité de l'Etat à poursuivre sa politique de subvention à la consommation et à mieux cibler les groupes les plus vulnérables, comme les zone les plus déficitaires.

## IV. LE RIZ

Deux pays ont fait l'objet d'une étude sur le riz : le Bangladesh et le Mali.

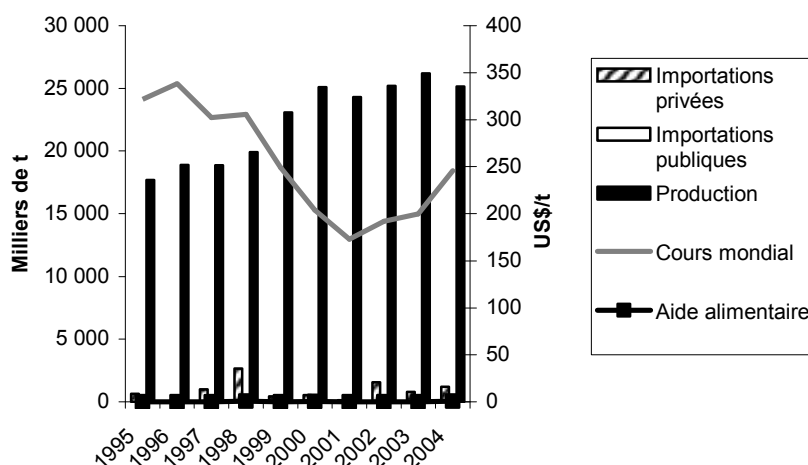
### 1. Bangladesh

#### 1.1 Approvisionnement du marché

La politique commerciale a connu une rupture en avril 1994, date où les importations privées ont été autorisées. Le droit de douane sur les importations de riz a été nul d'avril 1994 à décembre 2000. De janvier à juillet 2001 il a été de 5%. En 2004, le droit de douane appliqué sur les importations de riz, nul pour le riz non décortiqué, s'élevait à 7,5% pour les autres riz.

Les importations de riz du Bangladesh –quasi exclusivement privées– sont fluctuantes, avec une baisse sensible en 2001/2002 notamment. En tendance les importations augmentent sur la période, mais elles restent à un niveau marginal par rapport à la production locale. Ces importations commerciales proviennent essentiellement d'Inde ces dernières années, les autres provenances telles la Thaïlande et le Vietnam étant devenues secondaires depuis la libéralisation des importations de céréales. L'aide alimentaire sous forme de riz est également marginale par rapport aux importations commerciales et à la production.

**Graphique III-22 : Cours mondial, production, importations et aide alimentaire en riz au Bangladesh 1995 – 2004**

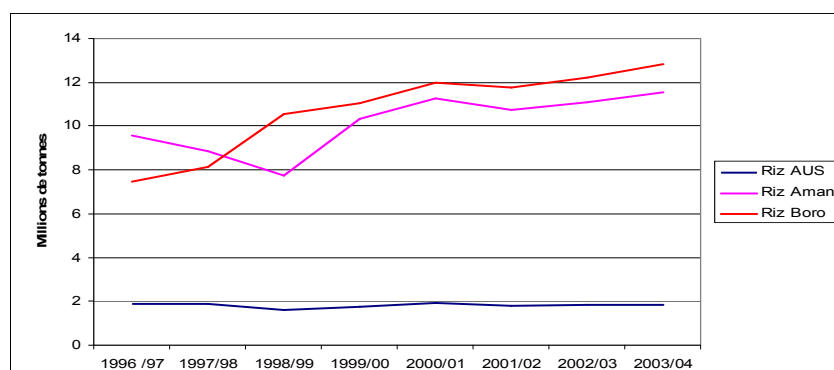


Source : PAM Bangladesh pour les volumes, CNUCED pour le prix (riz Thaïlande, blanchi, 5% de brisures, FAB Bangkok, en US\$/t)

La production locale de riz au Bangladesh a en effet sensiblement augmenté sur la période, grâce à une augmentation de la productivité agricole. C'est le résultat des efforts du dispositif de recherche et développement agricole avec l'introduction de la culture de riz d'hiver (riz boro, variété à haut rendement qui a permis de réduire les variations intra-annuelles de production), l'expansion de l'irrigation, des fertilisants, des investissements dans les infrastructures routières rurales, et la libéralisation des importations privées de moteurs et pompes pour

l'irrigation. Ainsi, pour le riz boro, le rendement au Bangladesh est comparable à celui des autres pays de la région.

**Graphique III-23 : Evolution de la production des trois variétés de riz (AUS, Boro, Aman) de 1996/97 à 2003/04, en millions de tonnes**



Source : Yearbook of Agricultural Statistics of Bangladesh 2001 & 2004, Bangladesh Bureau of Statistics

## 1.2 Une concurrence globalement limitée exceptée en années de bonne production

L'augmentation de la production locale pourrait suffire à démontrer que les effets désincitatifs des importations de riz ont été limités au niveau macroéconomique. Ceci est confirmé par la relative compétitivité de la production locale : les prix paritaires à l'importation et les prix locaux au détail sont très proches mais ces derniers sont le plus souvent inférieurs<sup>134</sup>, et ce malgré des coûts de production relativement élevés (par comparaison avec ceux de la Thaïlande, du Vietnam et de l'Inde). Les coûts de production sont tirés essentiellement par les prix aux producteurs, le coût de l'irrigation, ainsi que l'importance des marges commerciales. La petite taille des exploitations (0,68 ha en moyenne) empêche les économies d'échelle et la possibilité de diminuer les coûts de production. Des études<sup>135</sup> montrent néanmoins que le Bangladesh aurait un avantage comparatif pour la production de riz boro : il est plus rentable pour le pays de produire soi-même que d'importer. Il existe d'autre part un fort potentiel pour augmenter les rendements du riz aman et diminuer les coûts de production si des progrès sont faits dans la recherche variétale et l'utilisation d'intrants.

<sup>134</sup> Les courbes des prix locaux et des prix paritaires à l'importation sont présentées notamment dans Del Ninno et al. (2005), Dorosh et Shahabuddin (2005), Deb U. K. (2004).

<sup>135</sup> Voir en particulier Deb U.K. (2004).

**La décomposition des coûts de production au Bangladesh :**

- ▷ Coût de l'irrigation : c'est de loin le poste le plus important, en particulier pour le riz boro (28% des coûts contre 13% en Inde, 8% en Thaïlande, 6% au Vietnam).
- ▷ Coût du travail : il est plutôt faible au Bangladesh comparé aux autres pays de la région mais la productivité du travail est très faible. D'où un coût global élevé.
- ▷ Consommations intermédiaires : le prix de l'urée est à un niveau comparable à celui de la Thaïlande et du Vietnam et le prix des fertilisants compte pour environ 15% des coûts variables totaux.

*Les ménages producteurs peu exposés au prix de marché*

Les importations exercent bien une pression à la baisse des prix sur les marchés domestiques et stabilisent les prix intérieurs à un niveau relativement bas. Cependant, les ménages producteurs en pâtissent peu car ils sont peu exposés au prix de marché.

Premièrement, les producteurs en capacité de produire suffisamment pour vendre le surplus constituent une minorité, la majorité ne produisant pas assez et étant obligée d'acheter du riz pour couvrir ses besoins une partie de l'année. Les producteurs sont de plus généralement fortement dépendants des propriétaires fonciers et des prêteurs. Outre la part versée au propriétaire foncier (du tiers à la moitié de la récolte), les producteurs vendent une part importante de leur production aux voisins. Par conséquent, le surplus disponible pour être mis sur le marché est faible voire nul. Le revenu qu'ils tirent de la production de riz n'est pas affecté par une variation du prix de marché.

La plupart des producteurs qui sont en mesure de dégager un certain surplus suivent le circuit des courtiers – minotiers locaux qui mettent le riz sur le marché. Il est fréquent que les courtiers accordent des prêts conditionnels aux petits producteurs, moyennant l'achat du riz à un prix plus faible. Par ailleurs, pour pouvoir acheter les intrants nécessaires à la mise en culture, les producteurs sont souvent obligés de s'endetter. Aussi, dès la récolte effectuée, ils sont obligés de vendre une partie du paddy à un prix relativement faible, pour le racheter au moment de la soudure à des prix plus élevés.

Seuls les plus gros producteurs peuvent dégager un certain surplus de paddy et le stocker pendant 1 ou 2 mois afin de la revendre quand les prix sont plus hauts. Etant très insuffisamment organisés, ils n'ont toutefois pas la capacité d'acheminer eux-mêmes leur production au-delà des marchés locaux ; et les marchés urbains restent inatteignables.

Deuxièmement, la présence de nombreux intermédiaires dans la filière riz local tend aussi à isoler les producteurs du prix de marché. Les producteurs doivent passer par un nombre important d'intermédiaires pour acheminer leur production au-delà des marchés très localisés. Dans les zones proches des marchés, les producteurs vendent directement leur production à des entrepôts locaux, sauf en cas de métayage où une certaine proportion du paddy va au propriétaire foncier (mais dans ces zones la pratique du métayage est moins fréquente que celle de la location des terres à un loyer fixe annuel). Dans les entrepôts, les petits courtiers collectent le paddy pour les minotiers moyennant prélèvement d'une commission. Parfois, les producteurs locaux vendent directement le paddy aux décortiqueurs locaux.

### *Un cas de concurrence avéré en 2001, année de bonne récolte*

Si globalement les importations concurrencent peu les producteurs locaux pour les raisons exposées ci-dessus, un cas de concurrence avérée sur la production locale en 2001, année de bonne récolte, est clairement présenté dans la littérature<sup>136</sup> et a été rapporté par les acteurs rencontrés. L'augmentation des droits de douane de 5 à 37,5% en août 2001 témoigne d'ailleurs de cet effet de concurrence. Les importations ont diminué sur le reste de cette année.

### **1.3 Impacts sur la consommation : le riz comme aliment de base au Bangladesh**

Le riz domine le régime alimentaire de toutes les catégories de population, mais la consommation de riz est encore plus forte et représente une part plus importante des dépenses alimentaires en milieu rural et parmi les plus pauvres (régime moins diversifié). De plus, le riz étant un aliment de base, sa consommation est relativement inélastique : les consommateurs achètent du riz quel qu'en soit le prix. Une augmentation du prix du riz non accompagnée d'une hausse équivalente des revenus entraîne alors une sous-consommation d'autres produits au détriment de l'équilibre alimentaire.

Dans ce contexte, les prix bas à la consommation ont eu des effets bénéfiques pour l'ensemble de la population, y compris à court terme pour les producteurs les plus pauvres qui sont obligés d'acheter du riz une partie de l'année. Ainsi, les « marginal farm households », qui représentent la moitié de la population rurale, achètent entre 63% et 80% du riz qu'ils consomment. Ils ne produisent pas assez pour leur propre consommation et pour dégager un surplus. Toutefois, il est reconnu que les prix aux producteurs doivent aussi être incitatifs à moyen-long terme. Or le soutien interne qui vise à maintenir les prix aux producteurs tout en subventionnant les prix à la consommation s'avère limité pour des contraintes budgétaires.

## **2. Mali**

### **2.1 Approvisionnement du marché**

Au Mali, le riz, considéré comme un produit stratégique pour la sécurité alimentaire, a fait souvent l'objet d'un régime de protection. Ce régime se caractérise par une fiscalité de porte, et des taxes intérieures qui ne s'appliquent que sur le riz importé. Le régime a varié sur la période étudiée, puisqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2000, est entré en vigueur le marché commun de l'Union économique et monétaire Ouest Africaine (UEMOA), dont fait partie le Mali<sup>137</sup>. Un tarif extérieur commun a été adopté pour l'ensemble de la zone, qui s'applique aujourd'hui.

---

<sup>136</sup> Par exemple del Ninno et al. (2005) et Deb U. K. (2004).

<sup>137</sup>

**Tableau III-16. Droits et taxes sur le riz**

	1995	1996	1997	1998	1999	Depuis 2000
Fiscalité de porte	31,5%	6,5%	6,5%	1,5%	1,5%	12%
Taxes intérieures	15%	15%	10%	10%	18%	18%
<b>Total</b>	<b>46,5%</b>	<b>21,5%</b>	<b>16,5%</b>	<b>11,5%</b>	<b>19,5%</b>	<b>30%</b>

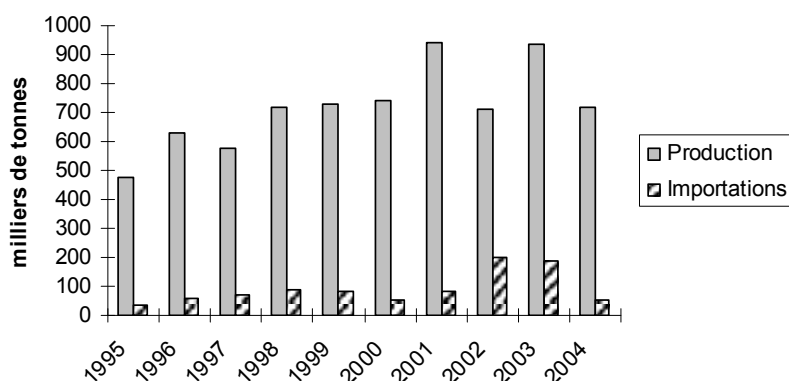
*Source* : Atelier "Appui/Formation au suivi des négociations commerciales internationales dans le cadre de l'intégration sous-régionale (UEMOA), décembre 2001

Le flux des importations est évidemment conditionné par les évolutions de la politique commerciale. Ainsi globalement depuis le début des années 80, les importations de riz par tête sont restées relativement faibles. Cependant, ces cinq dernières années, les importations de riz par tête ont sensiblement augmenté (en particulier en 2001/02 et 2002/03). Les importations de riz sont passées de 32 000 tonnes en 1980-1984 à plus de 130 000 tonnes en moyenne en 2000-2003. Ces niveaux record font suite aux deux dernières mauvaises campagnes agricoles 2000-2001 et 2001-2002. La tendance récente à la hausse des importations est aussi concomitante avec une certaine stagnation de la productivité nationale.

Au Mali, le riz ne fait généralement pas l'objet d'aide alimentaire. Cependant, l'Agence de Coopération Japonaise JICA fournit annuellement depuis 2 ans, 5 000 à 6 000 tonnes d'aide alimentaire sous forme de riz au Mali.

La production nationale de riz a considérablement augmenté au cours des deux dernières décennies, passant de 200 000 t au milieu des années 1980 à 800 000 t aujourd'hui. Cette progression est due en grande partie à l'augmentation des rendements (de 2,4 à 6 t /ha) observée dans la zone de l'Office du Niger, qui assure aujourd'hui près de la moitié de la production nationale. Une telle amélioration des performances a été obtenue à la faveur de plusieurs facteurs : aménagement des surfaces cultivées, amélioration de la distribution des intrants, amélioration générale des infrastructures de transport.

**Graphique III-24 : Production et importation de riz au Mali en milliers de tonnes (1995 – 2004)**



*Sources* : DNCC, Base de données DIAPER pour les importations et FAOSTAT pour la production



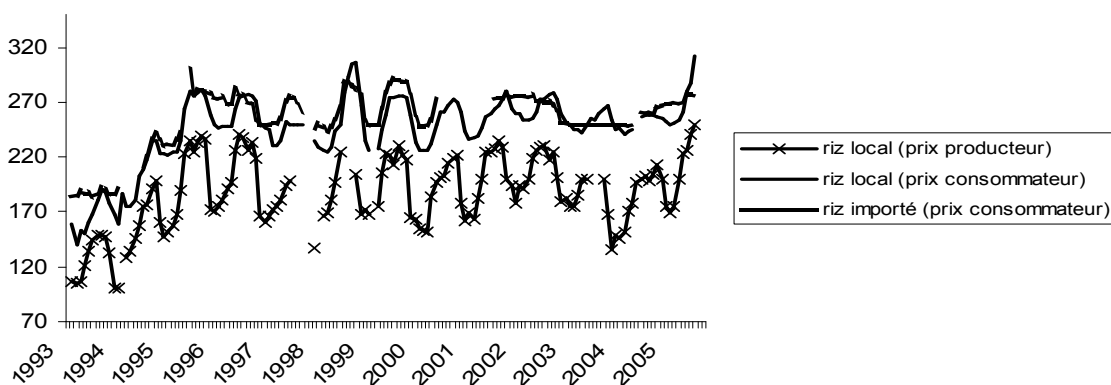
## 2.2 Une concurrence entre production locale et importations de riz limitée

### *Stagnation de la production et croissance rapide des importations*

Sur la période, les revenus des producteurs ont progressé, en dépit de la hausse des prix des intrants. Le prix du paddy au producteur a connu une augmentation régulière à partir de 1992, en même temps que de moindres fluctuations interannuelles. Il a davantage augmenté que le prix à la consommation : de 47% contre 36% pour les prix à la consommation entre les périodes 1989-93 et 1994-1999. De plus, les producteurs réalisent de plus en plus la transformation en riz blanc, accroissant ainsi la valeur ajoutée créée sur l'exploitation agricole.

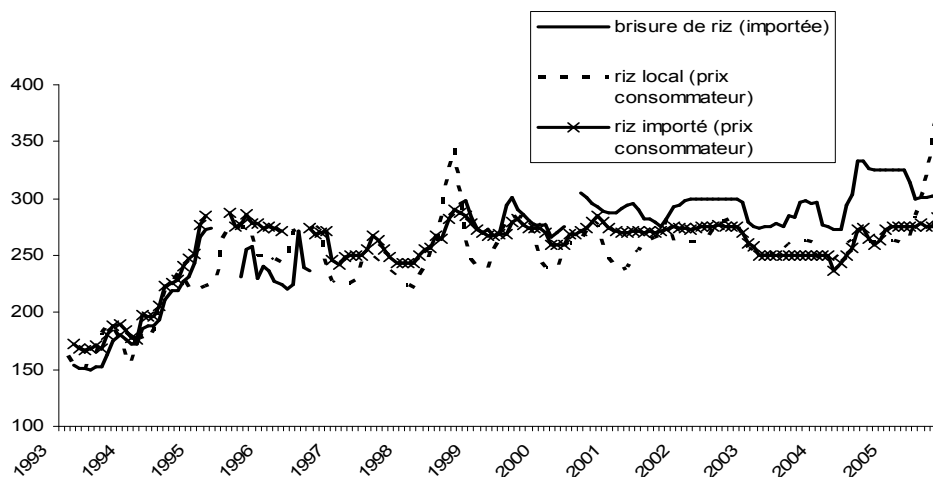
Le taux d'autosuffisance s'est ainsi constamment amélioré jusque dans la période 1992-96, mais on assiste à une envolée des importations au cours de la dernière décennie. Il faut également noter la présence d'aide alimentaire en riz en provenance du Japon. Les volumes d'aide alimentaire semblent trop peu importants en comparaison de la production locale pour entraîner des effets significatifs de concurrence; ce qui ne veut pas dire qu'il n'y ait pas d'effets désincitatifs localisés, notamment dans les zones autres que celle de l'Office du Niger. Deux éléments permettent toutefois de conclure à une faible concurrence entre riz local et importé : les goûts des consommateurs, qui préfèrent de loin le riz local, et les prix relatifs, qui sont généralement favorables au riz local (graphique III-25 et III-26)

**Graphique III-25 : Prix du riz selon l'origine dans une région de production (Sikasso) en FCFA/kg**



Source : OMA

**Graphique III-26 : Prix du riz selon l'origine dans la capitale (Bamako), en FCFA/kg**



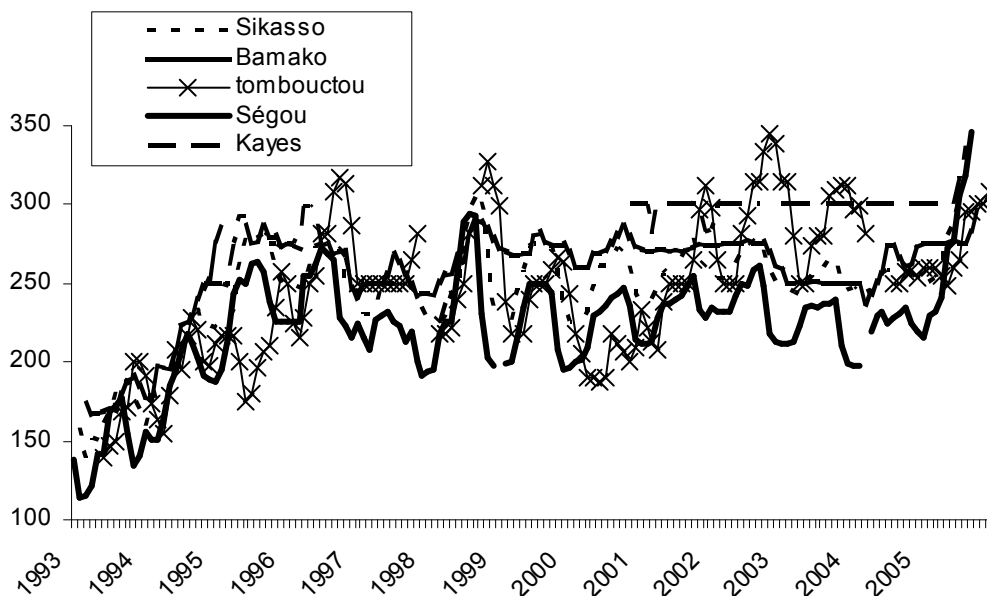
Source : OMA

Si les prix domestiques du riz sont ainsi plus faibles que ceux des importations, dans le bassin de production de l'Office du Niger comme à Bamako, c'est que ce produit est considéré comme stratégique et fait ainsi l'objet d'une politique spécifique. L'assujettissement du riz importé à la TVA (18%), tout comme l'enclavement du pays jouent un rôle dans le maintien d'une production domestique concurrentielle. Mais ce rapport favorable à la production domestique des prix n'est pas constaté dans toutes les zones.

#### *Une amélioration significative des infrastructures et une intégration partielle des marchés*

Comme cela apparaît sur le graphique III-27, les marchés des zones excédentaires en riz (Ségou, Sikasso) sont bien connectés avec le marché de la capitale (Bamako). Par contre Kayes et Tombouctou sont peu intégrés à ces marchés. A Tombouctou, cela est lié à la faiblesse de la consommation de riz dans cette région mais à Kayes ce phénomène s'explique par un approvisionnement par les importations.

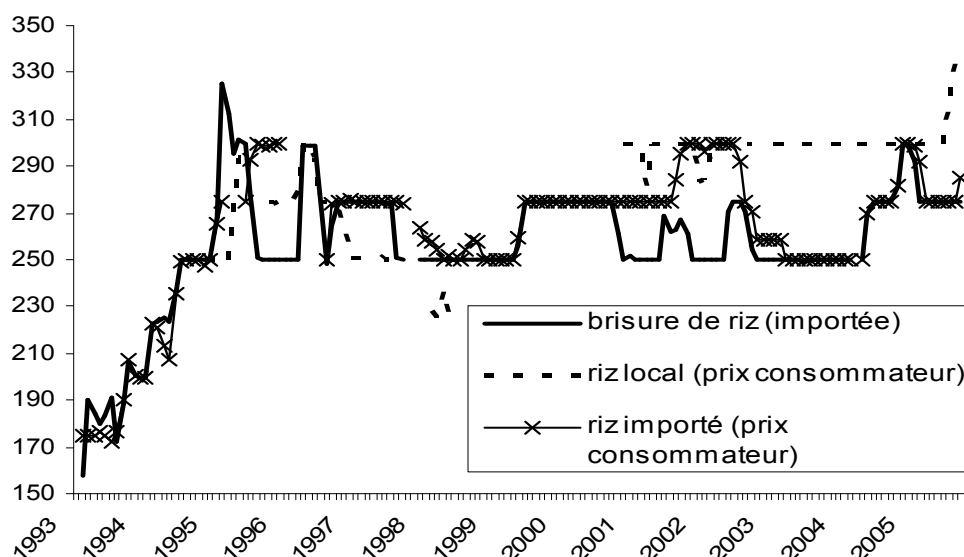
Graphique III-27 : La connexion entre marchés du riz au Mali



Source : OMA

On constate ainsi, pour l'approvisionnement de la région de Kayes une concurrence potentielle des importations avec la production malienne. Dans la période récente, les prix relatifs sont favorables aux importations (graphique III-28) et ce sont celles-ci qui approvisionnent le marché local. Le marché de Kayes, à l'extrémité ouest du Mali, est approvisionné par des importations qui transitent par le Sénégal. Les importations doivent-elles être alors considérées comme complémentaires à la production domestique, permettant l'approvisionnement lorsque la production des zones excédentaires ne suffit plus, ou comme un frein au développement de la production domestique ?

Graphique III-28 : Prix du riz à Kayes selon son origine



Source : OMA

### *Un potentiel de développement si les contraintes agro-écologiques sont levées*

Les performances remarquables obtenues laissent à penser que la production locale pourrait se développer davantage et permettre de répondre à la croissance de la demande. On estime en effet que la demande de riz devrait augmenter à environ 1,151 millions de tonnes pour une offre actuelle de 1,031 millions de tonnes. Il faudrait donc un relèvement de 30% du rendement actuel pour absorber le déficit ou un accroissement des surfaces. De tels progrès supposent de s'attaquer aux facteurs limitants - maîtrise de l'eau, manque de capital et faiblesse des infrastructures -. Grâce aux revenus distribués par la croissance de la filière riz, des progrès notables dans la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire pourraient être réalisés.

Même si le prix des importations, légèrement supérieur au riz local, semble indiquer une faible concurrence de celles-ci, leur récente croissance rapide alors que la production locale stagne et que la demande est en hausse, amène à s'interroger sur les mécanismes à l'oeuvre. Si la croissance de la demande de riz est satisfaite par la production locale, la valeur ajoutée distribuée dans l'économie sera plus importante que si la nation fait appel aux marchés extérieurs. En d'autres termes, alors qu'une vaste majorité de Maliens est touchée par la pauvreté, on peut espérer une évolution vers un régime alimentaire plus riche et plus varié, et une croissance de la demande de riz. Si celui-ci est produit dans le pays, les revenus associés à cette activité y seront distribués, ils sont susceptibles de produire des effets d'entraînement, du fait de la croissance de la demande solvable ainsi induite. Si la croissance de la demande est satisfaite par les marchés extérieurs, les effets d'entraînement dans l'économie domestique seront bien moindre.

### **2.3 Une augmentation de la consommation de riz au détriment des céréales sèches au Mali**

La consommation de riz a augmenté sur la période. Elle serait passée de 34 kg/personne/an en 1988-89 à 44 kg/personne/an en 1998-99<sup>138</sup>. Elle a augmenté plus rapidement que la consommation des céréales traditionnelles (mil et sorgho notamment). Le riz, tend à se substituer aux céréales sèches même si ces dernières restent de loin les céréales les plus consommées, ce phénomène s'explique par l'urbanisation croissante et les modifications des habitudes alimentaires qui en résultent. En effet, le riz représente 28% de la consommation céréalière annuelle par habitant, contre 30% pour le mil et 23% pour le sorgho (FAO, 2003). Toutefois, les prix des céréales sèches sont élevés, si bien qu'elles ne semblent pas souffrir de la concurrence des importations.

## **3. Conclusion**

Finale­ment, dans les deux pays, les effets de concurrence entre les importations et la production locale sont limités. La production de riz a fortement augmenté au Bangladesh comme au Mali, avec des effets positifs sur le revenu des producteurs, et des marges de progression sont encore possible. Si le riz importé est en général plus cher que le riz local au Mali, ce n'est pas le cas au Bangladesh, où les importations à bas prix en provenance de l'Inde ont eu des effets positifs sur pour l'alimentation des plus pauvres, urbains comme ruraux.

## **V. LES OLEAGINEUX**

---

Les oléagineux ont été étudiés sous deux formes, dans plusieurs pays. Le soja (en graines) utilisé sous forme de « fromage » ou de snack dans les pays asiatiques a été étudié en Indonésie uniquement. Les huiles végétales ont été étudiées dans cinq des huit pays choisis : Bangladesh, Ethiopie, Guatemala, Malawi et Tadjikistan.

### **1. Le soja en Indonésie**

#### **1.1 Approvisionnement du marché intérieur**

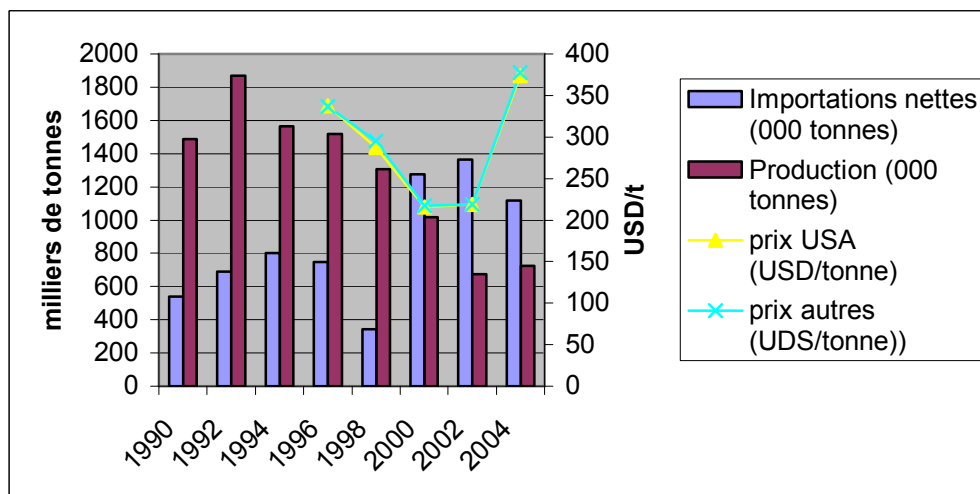
Parmi les pays étudiés, seul l'Indonésie importe des graines de soja, en quantités croissantes sur la période. Le soja importé joue un rôle important dans la satisfaction d'une demande locale en croissance rapide (graphique III-29). Il vient essentiellement des Etats-Unis, même si d'autres importateurs, n'utilisant pas de soutiens aux exportations sont apparus sur le marché indonésien depuis sa libéralisation en 1998. Les prix des importations sont similaires quelque soit leur origine, mais le soutien américain était sous la forme de crédit à l'exportation, si bien

---

<sup>138</sup> Comparaison entre les résultats de l'Enquête Budget/Consommation 1988-89 et les bilans céréaliers ex-post.

que cela n'apparaît pas dans les prix. Toutefois, il faut noter que l'Indonésie disparaît de la liste des bénéficiaires des crédits à l'exportation américains pour le soja en 2002.

**Graphique III-29 : Importation, production et prix à l'import du soja en Indonésie 1990-2004**



Source : CNUCED (prix), FAO (importations), CAS (production)

Depuis 1994, les graines de soja renaissent en Indonésie sans droit de douane mais les prix intérieurs étaient, très supérieurs à ceux du marché mondial du fait d'un contingentement aux importations. Celles-ci ont été libéralisées en 1998. Depuis 2005, le gouvernement applique un droit de 10%, qui sera en vigueur au moins jusqu'en 2010.

## 1.2 Une baisse de la production locale parallèle à la croissance des importations

### *Des importations croissantes*

Il existe une production importante de soja en Indonésie (c'est la troisième culture après le riz et le maïs), mais elle est insuffisante pour couvrir une demande, en forte augmentation, en raison de la croissance démographique (et économique<sup>139</sup>) ainsi que du développement des industries locales de transformation<sup>140</sup>. Les importations sont donc nécessaires pour combler la différence entre production et demande.

Pourtant de nombreux programmes de développement ont été mis en place pendant plus de deux décennies pour promouvoir cette culture, mais force est de constater que, contrairement au cas du riz, ces programmes n'ont pas eu de résultats exceptionnels. Même à la période de plus forte intervention, jusqu'en 1992-1993, alors que la production ne cessait d'augmenter, les importations représentaient environ 20%-25% de l'approvisionnement du marché domestique, signe de la difficulté du système de production locale à faire face à la croissance de la

<sup>139</sup> Le soja comme source de protéine végétale augmente généralement avec le niveau de revenu des pays et l'urbanisation.

<sup>140</sup> Les graines de soja sont utilisées comme matières premières par les industries alimentaires (tofu, sauce, huile...) et pour l'industrie de l'alimentation animale.

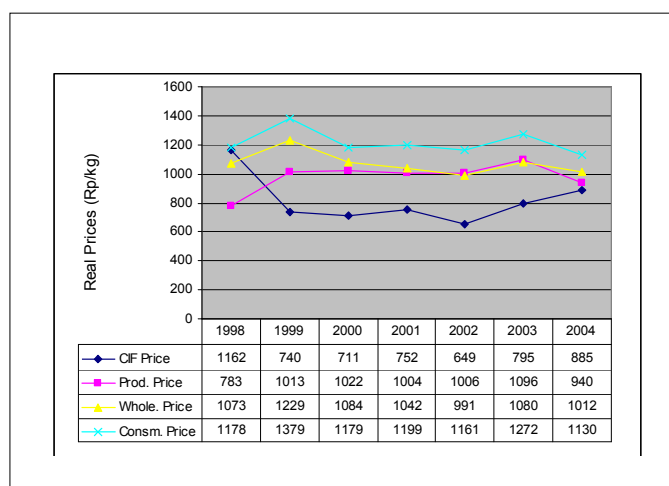
demande. Le soja est une culture risquée, en particulier du fait de la variabilité des rendements et des problèmes de pertes après récolte. En dépit des efforts du système de recherche indonésien et des services de vulgarisation, les rendements restent faibles, en comparaison des standards internationaux. Les producteurs préfèrent généralement s'orienter vers d'autres cultures, moins sensibles au stress hydrique (maïs) ou plus profitables (légumes). A partir de 1992, où l'économie va connaître une libéralisation progressive, les surfaces plantées en soja commencent à décliner et la production suit la même tendance.

En 1998, le marché des importations, jusqu'ici soumis à l'obtention de licences, est libéralisé. Par ailleurs, le changement de parité monétaire, associé à la crise financière, et les bouleversements politiques et sociaux connus par le pays à cette période modifient radicalement le contexte dans lequel les agriculteurs prennent leurs décisions comme les profitabilités relatives des différentes cultures. Les importations connaissent alors une forte progression tandis que la production nationale s'écroule. Alors que le pays récupère relativement rapidement de la crise financière et sociale – à part pour les régions où des conflits se déclenchent –, la production nationale de soja semble durablement orientée à la baisse (graphique-29).

*Un manque de compétitivité prix du soja indonésien*

La comparaison du prix sur les marchés locaux entre le soja indonésien et importé est clairement défavorable au soja indonésien. Le changement des rapports de prix, après 1998, apparaît sur le graphique III-30. Il n'est pas rentable de s'approvisionner sur le marché domestique pour les transformateurs, à moins que des différences dans la qualité existent.

**Graphique III-30 : Evolution des prix CAF, au producteur, de gros et à la consommation, 1998-2004 (Rp/kg)**



Source: FAO, 2006; CAS, various years. Analyzed.

Le prix réel aux producteurs est relativement stable sur la période, alors que les prix des intrants augmentent dans le même temps. L'augmentation du prix des engrais en particulier (+ 8% par an de 1995 à 2002) a érodé la profitabilité relative de cette culture et explique ainsi en partie le déclin de la production. Le manque de compétitivité ne peut être expliqué par les marges de commercialisation du soja local, le graphique III-30 indique qu'elles sont relativement faibles et qu'elles ont diminué, les producteurs ayant une part croissante du prix. Finalement,

le soja indonésien manque de compétitivité par rapport aux performances des grands producteurs mondiaux. Il faut par ailleurs souligner qu'un prix plus faible de la matière première, obtenue sur le marché international, est favorable aux transformateurs, en particulier pour l'industrie animale. Les filières de la transformation du soja emploient un nombre important de personnes, vulnérables à l'insécurité alimentaire. Par ailleurs, l'évolution des surfaces, même avant la libéralisation montre que la plupart des producteurs préfèrent se tourner vers d'autres productions. Plus qu'une concurrence déloyale des importations, on peut alors penser qu'elles constituent en Indonésie un complément nécessaire à la production nationale. Toutefois, une telle dépendance aux marchés internationaux, pour un produit important dans le régime alimentaire peut poser problème, en cas de flambée des cours. C'est sans doute pourquoi le gouvernement Indonésien lance un nouveau programme pour le développement de cette culture.

### **1.3 Impacts sur la consommation**

Le soja est un produit traditionnellement utilisé en Indonésie dans l'alimentation humaine, sous forme de tahu (fermenté) et tempe (grillé). Il constitue une source de protéines essentielle, particulièrement pour les ménages vulnérables, mais il est consommé par l'ensemble de la population. Les impacts sur le bien-être des consommateurs d'une croissance des prix serait cependant faible, du fait de la part des budgets consacrée à ce produit, environ 3% pour les plus pauvres. Une augmentation des prix de cette protéine du pauvre risquerait toutefois de provoquer un mécontentement des consommateurs. L'élasticité prix de la demande pour les produits à base de soja de la part des pauvres est en effet estimée à un niveau proche voire supérieure à 1 : la demande augmente lorsque le prix de ces produits diminue, d'autant plus qu'il y a peu de substituts. En conséquence, le soja importé moins cher et la baisse du prix réel à la consommation du soja avec la libéralisation commerciale ont pu avoir des effets positifs sur la sécurité alimentaire des acheteurs nets. De même pour les industries de transformation et l'élevage, la croissance des prix aurait des impacts négatifs, puisque le soja constitue un intrant essentiel.

## **2. Les huiles végétales en Ethiopie**

### **2.1 Approvisionnement du marché intérieur Ethiopien**

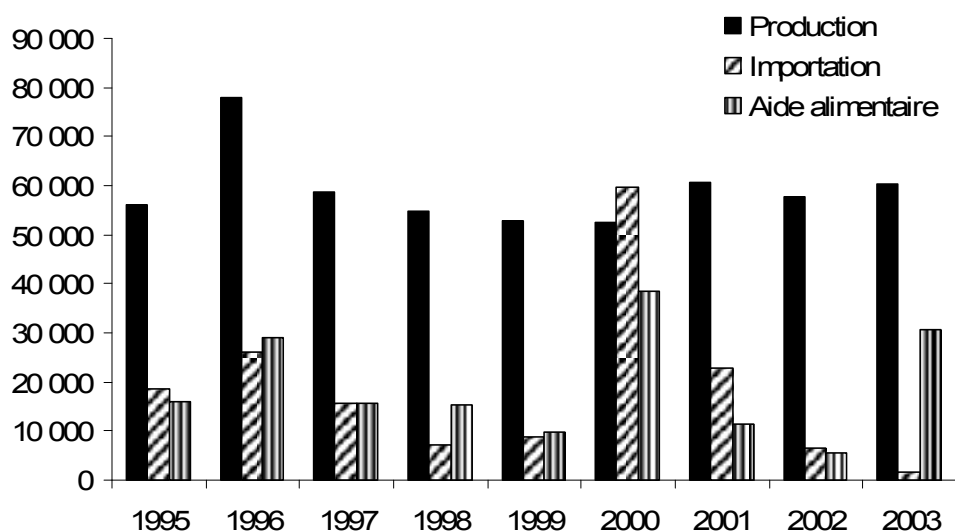
Les importations et l'aide alimentaire contribuent pour une part importante, mais variable, à l'approvisionnement du marché (graphique III-31). Elles proviennent essentiellement des Etats-Unis. Entre 1999 et 2004, c'est l'équivalent de près de 58 % en moyenne de la production nationale qui a été distribué en huiles. Les huiles alimentaires sont le principal produit monétisé par les ONG<sup>141</sup> et l'essentiel des volumes est distribuée sous cette forme.

---

<sup>141</sup> Les bénéficiaires sont principalement des ONG internationales américaines : CARE, Catholic Relief Services (CRS), Save the Children, World Vision, REST (Organisation de Développement Ethiopienne intervenant dans la région du Tigray).



**Graphique III-31 : Approvisionnement en huile du marché éthiopien**



Source : FAOSTAT

Les droits de douane sont de 40% sur les huiles comestibles et de 20% sur les huiles non raffinées, auquel s'ajoute une TVA de 15% et une taxe de 3% sur toutes les importations CAF.

## 2.2 Des effets désincitatifs de l'aide alimentaire sur la production en Ethiopie

### *Une filière locale en difficulté*

Les graines oléagineuses (dont sésame, arachide, soja, colza...) sont largement cultivées en Ethiopie et la production de graines constitue un secteur dynamique, en particulier pour l'exportation de produits bruts. En revanche, la transformation locale est faible et de moindre qualité. La valeur ajoutée globale de la filière est donc relativement faible. Le secteur de l'huile est peu important et en déclin relatif : baisse de l'emploi et du chiffre d'affaire dans ce secteur alors qu'ils augmentent fortement dans l'industrie agroalimentaire dans son ensemble.

Les faibles performances de la filière de production des huiles s'expliquent par plusieurs facteurs : des coûts de production élevés, une atomisation de la production et des difficultés de collecte liées à la faiblesse des infrastructures, des graines insuffisantes en qualité comme en quantité pour l'extraction, du manque de capitaux et de technologies pour pouvoir enrichir en vitamines l'huile destinée à l'aide alimentaire (comme l'est l'huile américaine).

Dans ce contexte la concurrence des importations commerciales (avec la contrebande importante, la sous déclaration des arrivages en douane) et les conséquences de la monétisation de l'aide alimentaire contribuent aux faibles performances de la filière en tirant les prix vers le bas.

Les impacts de l'aide américaine en huile de soja sur la production locale d'huile sont toutefois généralement nuancés en mettant en avant le manque de compétitivité de la filière locale et la segmentation du marché des huiles. Les huiles importées et monétisées sont considérées comme des produits de qualité, s'adressant avant tout à des consommateurs urbains, tandis que les huiles locales, de moindre qualité, auraient la préférence des ruraux.

Cependant, il faut souligner l'existence d'un potentiel de production non négligeable. Il existe un fort intérêt des acteurs éthiopiens pour développer la production et l'extraction du fait de la croissance de la demande, notamment en milieu rural où les conditions de transport constituent une protection naturelle aux importations. La transformation agroalimentaire en milieu rural pourrait constituer une activité profitable permettant la distribution de revenus et la création d'emplois non-agricoles en milieu rural. L'impact sur la sécurité alimentaire des populations concernées serait alors considérable. Surtout que le développement de ce type d'activités suppose celui des infrastructures, préalable à un meilleur fonctionnement des marchés. Des possibilités existent aussi pour une production de qualité supérieure, destinée à l'alimentation des urbains et à l'aide alimentaire, qui pourrait ainsi s'approvisionner en achats locaux.

### **2.3 Impacts sur la consommation**

La consommation d'huiles végétales est plus importante en milieu urbain qu'en milieu rural, et reste réservée à une partie de la population relativement aisée. L'huile végétale distribuée sous forme de dons en nature d'aide alimentaire n'est pas conforme au goût des populations rurales, et a quasi systématiquement été revendue par celles-ci sur les marchés locaux. Ainsi, ce produit n'a pas joué le rôle de complément nutritionnel qui lui a été assigné. Par ailleurs, le déclin relatif de la transformation locale, avec la fermeture d'usines, a des répercussions sur les revenus des employés et donc leur accès aux aliments.

## **3. Les huiles végétales dans les autres pays**

Au **Tadjikistan**, les informations collectées ne permettent pas de conclure quant aux effets désincitatifs ou non des importations commerciales et d'aide alimentaire sur la production locale. Celle-ci est essentiellement une production d'huile de coton. Il existe des opportunités de diversification et de développement de la production d'huiles végétales, mais elles se heurtent essentiellement à des contraintes de nature interne (coût de production, de transport...).

Au **Malawi**, les importations d'huiles végétales sont essentiellement des importations commerciales (l'aide alimentaire en huile vient très loin derrière les céréales et les légumineuses). Elles viennent compléter une production locale insuffisante : celle-ci était par exemple estimée entre 22 600 et 28 500 tonnes en 2005 pour une consommation estimée entre 36 000 et 37 700 tonnes. Il semble que la politique commerciale soit adaptée et la question de la concurrence des importations d'huiles sur la production n'est pas évoquée sur le terrain. Les raffineries industrielles ne s'approvisionnent pratiquement pas en oléagineux locaux car cela leur coûte trop cher pour ce qui est de l'arachide (principale culture oléagineuse), ou bien les volumes des autres oléagineux sont insuffisants (coton, soja...). Du coup l'emploi dans ce secteur correspond aux emplois salariés dans les quelques unités industrielles et artisanales de transformation. Les raffineries ont intérêt à importer des huiles brutes (faiblement taxées) pour effectuer la dernière opération de raffinage sur place, ce qui est peu coûteux, plutôt que de transformer des oléagineux locaux. Le marché des huiles végétales est libre : les entreprises choisissent leur matière première en fonction des prix et du rendement en huile. Malgré les importations, les bilans alimentaires font apparaître un déficit par rapport aux besoins de consommation ; la consommation annuelle par habitant reste en dessous des recommandations de la FAO.

Au **Bangladesh**, l'huile de soja sous forme d'aide alimentaire représente des volumes négligeables. La monétisation de l'huile brute a été réalisée la première fois en 2005 pour financer les projets de l'ONG Care<sup>142</sup>, l'huile raffinée étant distribuée dans le cadre des programmes de l'ONG. Les ventes se font de façon compétitive au prix en vigueur sur les marchés. Au **Guatemala**, l'aide alimentaire américaine en huile de soja a considérablement augmenté à partir de 2002 pour remplacer le maïs jaune, devenu non éligible au Titre II de la PL-480. Les impacts de la monétisation de l'huile de soja sur les marchés locaux et la production locale (essentiellement de l'huile de palme) sont difficiles à estimer par manque de données. Toutefois, il est fort probable que les impacts sur les prix soient négligeables puisqu'une seule entreprise est actuellement en mesure d'acheter l'huile brute pour ensuite la transformer et la vendre sur le marché local.

#### **4. Conclusions**

La production de soja indonésienne et la production d'huiles végétales en Ethiopie sont loin d'être suffisante et compétitive pour de nombreux facteurs internes. De surcroît, les importations commerciales (et l'aide alimentaire dans le cas éthiopien) ont un effet désincitatif sur le développement des filières locales. Le développement des productions locales et des filières de transformation, sources d'emplois, dépend en grande partie des politiques internes.

## **VI. LE SUCRE**

---

Ce produit a été étudié en Indonésie uniquement. Les importations proviennent essentiellement de Thaïlande où il n'y a pas de soutiens aux exportations pour ce produit, mais l'Union Européenne et d'autres pays interviennent également sur ce marché.

### **1. Approvisionnement du marché domestique**

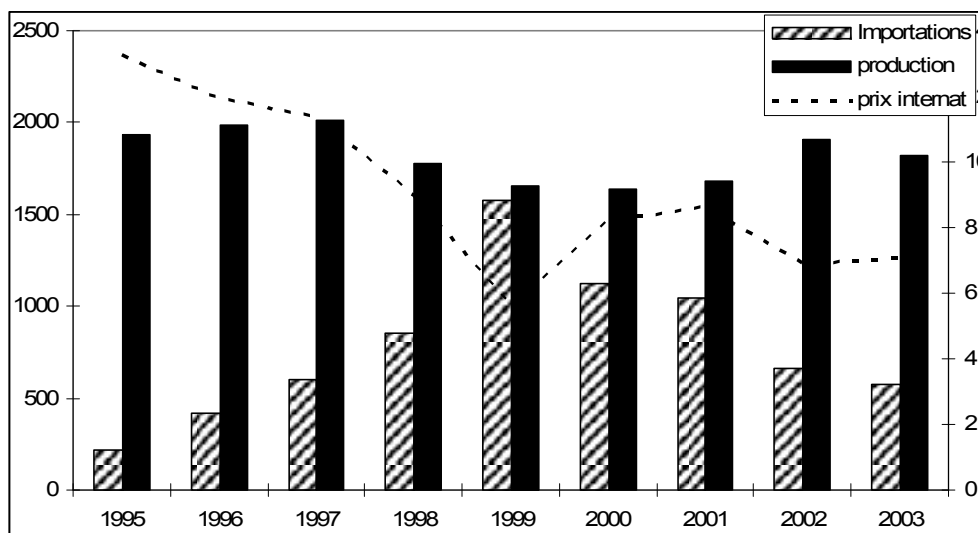
Le marché domestique est approvisionné à la fois par la production domestique et les importations. La Thaïlande domine les importations, représentant généralement plus de la moitié des volumes. Vient ensuite, parmi les exportateurs étudiés ici, l'Union Européenne, mais celle-ci représente souvent moins de 10% des approvisionnements, on constate toutefois une augmentation de ses importations depuis 2000. Les prix pratiqués par les différents exportateurs sont similaires, avec un avantage pour la Thaïlande. L'Union Européenne qui représente les exportations soutenues a les prix les plus élevés, ce qui peut s'expliquer par les différentiels de coûts du fret.

L'évolution des importations au cours de la décennie 1994-2004 s'explique par la politique commerciale menée par l'Indonésie et non par le niveau des prix internationaux (graphique III-32).

---

<sup>142</sup> La monétisation est réalisée par le secteur privé via des appels d'offre visant à trouver la structure la plus compétitive.

**Graphique III-32 : Approvisionnement du marché du sucre en Indonésie  
 (milliers de tonnes – 1995-2004)**



Source : FAO (production et importations) et CNUCED (prix internationaux)

En effet, depuis les débuts des années 70 et jusqu'à la crise financière de 1997-1998, la production de sucre a été soutenue, les prix intérieurs stabilisés et les importations strictement régulées. En dépit de cette politique volontariste, les augmentations de la production sont restées faibles (1% par an) et un recours croissant aux importations (+5% par an) a été nécessaire pour faire face à l'augmentation de 4% par an de la demande nationale. Suite à la crise financière de nombreux secteurs ont été libéralisés et la politique de soutien interne et de contrôle des exportations est abandonnée. On assiste alors à une baisse de la production nationale et à des importations record. Etant donnée le rôle des raffineries dans l'emploi rural et le caractère stratégique du produit les importations sont réglementées à partir de 2002<sup>143</sup>. Cette politique s'est traduite par une augmentation significative de la production nationale (environ 8% par an), et par une diminution sensible des importations (environ 5% par an).

Les taxes aux importations, nulles pendant la période de libéralisation, sont ramenées à 25% en 2000/2001 et à 60% sur la période 2002-2004. Le prix sur le marché local du sucre importé est estimé en 2001 à environ le double du prix international (sucre blanc sur le marché de Londres) une fois pris en compte l'ensemble des coûts (assurance, fret, manutention, transport), des taxes (droits de douane, TVA) et des marges (importateurs et distributeurs).

## 2. Concurrence entre production locale et importations

### *Une production locale peu compétitive*

Lors de la période coloniale, l'Indonésie était un exportateur majeur de sucre et obtenait des rendements remarquables (12 tonnes par hectare). A cette période la filière était entièrement

<sup>143</sup> En particulier les importations ne sont autorisées que lorsque le prix au producteur n'est pas inférieur à un prix minimum établi par le gouvernement.

intégrée. La production, aujourd'hui le fait d'une myriade de petits producteurs (0,2 ha de canne à sucre en moyenne), est peu compétitive et les rendements ont chuté de plus de moitié.

Jusqu'en 1997, le sucre a fait l'objet d'une attention particulière avec une politique de promotion de la production (subventions aux intrants, prix minimum garanti aux producteurs...) et des activités de transformation de la part du gouvernement. Toutefois, le pays connaissait quand même des difficultés à faire face à la demande croissante, résultat de l'accroissement de la population et des revenus. Suite à la libéralisation, on note une forte chute de la production et une croissance des importations (graphique III-32).

Le sucre étant considéré comme un produit stratégique en Indonésie, à la fois du fait de la sensibilité des consommateurs à ce produit et de l'emploi<sup>144</sup> fourni par le secteur de la transformation, une politique de régulation des importations a été mise en place à partir de 2002. En effet, aux prix du marché international, la production de sucre en Indonésie, dans ses structures actuelles n'est pas rentable. On assistait donc, suite à la libéralisation, à une fermeture des raffineries, faute de production à transformer. On constate une réponse positive de la production à ce nouveau contexte en 2004. Par ailleurs, alors que les rendements avaient fortement déclinés lors de la période où le marché était libéralisé, on constate un retour au niveau du début des années 90.

#### *Une structure de production duale à la compétitivité contrastée*

Deux types de structures aux performances contrastées, coexistent en Indonésie pour la production de sucre. Le premier (type I), correspond à un partenariat entre des structures de production publiques et de petits producteurs indépendants. Ce type de structure de production est principalement situé dans la région de Java, et représente 72% de la production nationale de sucre. Le second type correspond à des entreprises de production privées (type II) et sont situées hors de Java, représentant 28% de la production de sucre nationale. Alors que le sucre de type I n'est pas du tout compétitif avec les grands producteurs mondiaux (environ US\$ 49/kg contre US\$ 32/kg en Thaïlande), ce n'est pas le cas du type II dont les coûts sont estimés à US\$ 31-37/kg<sup>145</sup>. Cependant, l'organisation de la filière n'est pas efficace au niveau de la production, de la commercialisation comme de la transformation. Des investissements semblent nécessaires pour permettre à l'Indonésie de retrouver sa compétitivité au niveau du sucre.

#### *Un produit stratégique, objet d'une intervention publique*

Afin de développer la production nationale, et avec l'objectif d'atteindre l'autosuffisance en 2014, le gouvernement indonésien a mis en place un plan d'intervention visant le renforcement de la productivité aussi bien au niveau de la production, qu'à celui du transport et de la transformation. Un prix minimum d'achat au producteur a été rétabli. L'introduction de nouvelles variétés, l'amélioration des infrastructures (irrigation, transport), l'augmentation des surfaces, et l'appui à la structuration des organisations de producteurs sont prévus. Par ailleurs, des politiques visant à favoriser la rénovation des anciennes raffineries et l'installation

---

<sup>144</sup> Il faut ajouter 0,16 million de travailleurs au 0,8 million de producteur de canne à sucre, soit un total de 1 million de personnes, souvent vulnérables à l'insécurité alimentaire, dans le secteur du sucre.

<sup>145</sup> Informations issues du rapport pays « Indonésie »

de nouvelles unités de transformation hors de la région Java sont mises en place (exemptions fiscales notamment).

### **3. Impacts sur la consommation**

La consommation de sucre par les ménages en insécurité alimentaire représente une faible part des dépenses (environ 3%), comme des calories consommées (environ 5%). Le sucre est cependant considéré comme un produit essentiel et sensible, la croissance des prix de cette denrée provoquant le mécontentement des consommateurs. C'est pourquoi on constate une attention particulière sur ce produit de la part du gouvernement Indonésien. Le sucre étant un marché particulièrement instable au niveau international, il peut être considéré comme peu prudent de se reposer sur le marché international pour l'approvisionnement de sa population. Par ailleurs, la filière sucre fournit des emplois au niveau de la production, de la commercialisation et de la transformation. Son développement est ainsi favorable à la sécurité alimentaire du fait des emplois ainsi générés. Il est toutefois peu probable qu'une diminution du prix du sucre via des importations moins chères car subventionnées ait entraîné une amélioration de la sécurité alimentaire des consommateurs pauvres. De même, une éventuelle augmentation du prix international du sucre suite à une suppression des mesures de soutien à l'exportation des principaux exportateurs n'entraînerait pas une détérioration sensible de la sécurité alimentaire des consommateurs pauvres<sup>146</sup>.

### **4. Conclusions**

La libéralisation et l'entrée de sucre à bas prix sur le marché national qui lui a succédé ont été identifiées par le gouvernement comme l'une des causes de la crise du secteur sucrier indonésien à la fin des années 1990. En effet, l'industrie sucrière nationale a particulièrement souffert sur la période 1998-2002 et plusieurs raffineries ont été fermées. La baisse de la production s'explique par la faible compétitivité de la filière par rapport au marché international. Des investissements sont nécessaires, comme une réforme globale de la filière, afin de la rendre plus efficace avant que la production domestique puisse supporter sans dommage une ouverture à la concurrence internationale. L'industrie agro-alimentaire, elle, a bénéficié des importations de sucre à bas prix pendant cette période, avec un impact positif sur l'emploi, et donc sur la sécurité alimentaire des employés du secteur.

Au niveau des ménages, comme la plupart du sucre indonésien non compétitif est produit par de petits producteurs, la diminution de la production nationale s'est certainement traduite par une détérioration de leurs revenus et de leur sécurité alimentaire. Toutefois, d'autres produc-

---

<sup>146</sup> Du fait de la faible part dans le budget global des consommateurs en insécurité alimentaire, même une augmentation relativement forte des prix aurait peu d'impact sur le bien-être. Imaginons un ménage qui dépense 100 000 rp par mois. Si le sucre représente 3% des dépenses, cela fait 3000 rp dépensé en sucre. Si le prix du sucre augmente de 30%, il faudrait alors 4000 rp pour atteindre le même niveau de consommation, une variation de 1000 rp sur 100000 rp soit un impact de 1% sur le budget global. Par ailleurs, il faut souligner que la croissance de la consommation de sucre par les ménages dans certaines régions est désignée comme une catastrophe nutritionnelle par les spécialistes. En effet, si les glucides sont nécessaires à l'organisme, les sucres lents (c'est-à-dire les céréales) doivent être privilégiés. Le sucre est une calorie vide, elle n'apporte aucun élément nutritionnel au-delà des calories

tions plus profitables ont permis à la plupart des producteurs de s'adapter. Par contre, les impacts sur l'emploi dans les raffineries ont été négatifs avec peu d'opportunités alternatives. Les employés de ce secteur ont donc vu leur sécurité alimentaire se détériorer suite à la libéralisation.

Quoique l'impact sur le bien-être des consommateurs en insécurité alimentaire soit faible du fait de la faible part de ce produit dans leurs dépenses alimentaires, il est protégé par la politique commerciale car jugée extrêmement sensible.

## **VII. LE LAIT**

---

Ce produit a été étudié dans trois pays : l'Indonésie, le Mali et le Tadjikistan, mais l'analyse qui suit se concentre sur les deux premiers. Au **Tadjikistan**, l'absence de données sur la production et la consommation sur le terrain ne permet pas de conclure sur les effets de concurrence ou non du lait importé en poudre des Etats-Unis et de l'Union européenne. Les informations collectées, confirmées par les statistiques internationales, montrent que les volumes importés sont très faibles. L'aide alimentaire est également de très faible importance (seuls de petits programmes utilisent la poudre de lait).

### **1. Indonésie**

#### **1.1 Approvisionnement du marché intérieur**

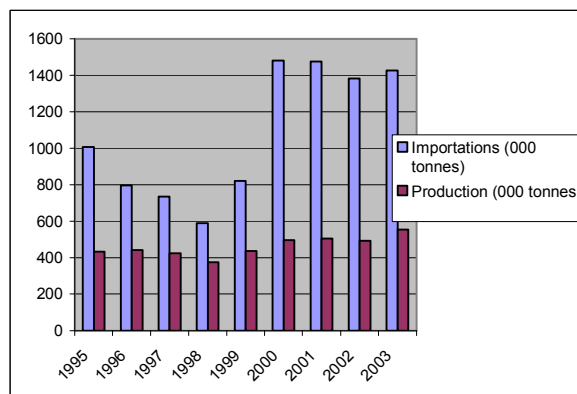
En Indonésie, les droits de douane consolidés pour le lait et les produits laitiers s'élèvent à 210%<sup>147</sup>.

La production de lait en Indonésie a été relativement stable sur la période étudiée, avec une légère tendance à l'augmentation, sauf en 1997-1998 où elle connaît une légère baisse transitoire. Les importations de lait sont largement supérieures à la production domestique. Le ratio importations/production se dégrade sur la décennie étudiée, atteignant des niveaux proches de 300% en fin de période. Ces importations croissantes permettent de répondre à la demande soutenue des urbains des classes moyennes et aisées en l'absence de réponse de la production locale (graphique III-33).

---

<sup>147</sup> Le niveau des droits consolidés est très variable en Indonésie d'un produit à l'autre, mais se monte à plus de 70 pour cent, en moyenne (FAO, L'accord sur l'agriculture (OMC), Bilan de sa mise en œuvre, Etudes de cas sur des pays en développement, Rome 2004).

**Graphique III-33 : Importations et production de lait en Indonésie  
1995-2003 (en milliers de tonnes)**



Source : Indonesian Food Balance

Les importations proviennent essentiellement de Nouvelle Zélande mais il ne s'agit pas du seul intervenant sur le marché. En dépit du monopole d'exportation à l'œuvre en Nouvelle Zélande les prix sont sensiblement égaux à ceux des autres importateurs, voire légèrement supérieurs<sup>148</sup>. Les taxes appliquées sur les importations sont de 5% tout au long de la période et aucune modification n'est prévue.

## 1.2 Un lait indonésien compétitif par rapport au lait importé

Le prix CAF des importations en Indonésie est supérieur au prix reçu par les producteurs indonésiens. En 2004, cette différence était de 236 US\$/tonne, soit environ de 27%. Cette situation s'explique en grande partie par les difficultés de commercialisation du lait local. Cependant, il faut noter que le prix CAF des importations a augmenté en moyenne de 6,16% par an sur la période 1995-2006, tandis que le prix payé aux producteurs indonésiens par les entreprises transformatrices de lait a baissé de 0,71% par an. L'industrie de transformation du lait en Indonésie est en position oligopolistique à l'achat (oligopsonie) : la quasi-totalité de la production domestique est vendue aux neuf unités de transformation, qui sont des entreprises multinationales. Elle semble ainsi en position de force pour imposer un prix d'achat du lait local bas, et ceci en particulier car des importations à bas prix sont possibles. Il faut alors se demander si cette faiblesse des prix d'achat aux producteurs n'est pas un obstacle à l'intensification et au développement des infrastructures nécessaires à la commercialisation du lait local.

### *L'industrie de transformation profite du bas prix du lait local*

Le lait produit au niveau national représente 30% des besoins des unités de transformation, les 70% restant étant importés. L'industrie de transformation locale peut imposer des prix particulièrement bas pour son approvisionnement local, en lait frais, du fait du recours possible aux importations. A ce prix, et étant donnés les problèmes techniques posés par le développement de la production de lait à grande échelle, en particulier au niveau de la collecte de lait frais, la production domestique est incapable de satisfaire la demande des industries de transformation,

<sup>148</sup> D'après les calculs des auteurs à partir des données CNUCED



ce qui explique le recours au lait importé<sup>149</sup>. Là encore, il y a bien concurrence des importations, même si à court terme la production domestique ne pourrait répondre à la demande, du fait d'autres contraintes, comme l'absence de capital. L'existence d'importations à bas prix ne permet pas une augmentation suffisante des prix pour que les investissements nécessaires à l'intensification de la production et à la commercialisation soient rentables. En permettant le développement d'activités économiques en milieu rural (collecte et laiterie), et ainsi en permettant la distribution de revenus, une telle évolution aurait probablement un impact positif sur la sécurité alimentaire.

### *Un potentiel de production néanmoins limité*

Aujourd'hui, la production de lait en Indonésie est à 90% le fait de petites structures disposant de une à neuf vaches chacune et de niveau de technologie utilisé est faible. Il existe donc de belles perspectives d'amélioration de la production. Le principal facteur limitant réside dans la commercialisation de la production. Le développement de la collecte de lait frais supposerait des investissements importants mais serait susceptible, du fait des emplois créés dans des zones où l'insécurité alimentaire est encore répandue, de permettre une réduction du nombre de ménages vulnérables. Ainsi une croissance des prix internationaux du lait pourrait avoir un impact favorable sur la sécurité alimentaire en Indonésie.

### **1.3 Un produit peu consommé par les ménages en insécurité alimentaire en Indonésie**

Au niveau national, les consommateurs indonésiens bénéficient ainsi de produits laitiers peu onéreux. L'élasticité prix moyenne de la demande de lait est en effet élevée –elle se situe autour de 1,4. Cela indique que les bas prix du lait ont permis aux ménages d'augmenter leur consommation de lait et ainsi de diversifier leur régime alimentaire.

Au niveau des ménages en insécurité alimentaire, les données désagrégées montrent que la consommation de lait est extrêmement faible sur la période étudiée, même si elle est en légère augmentation : moins de 2% des dépenses alimentaires en milieu urbain, et moins de 1% en milieu rural. Les variations du prix du lait auront donc un impact marginal sur leur sécurité alimentaire.

## **2. Au Mali**

### **2.1 Approvisionnement du marché**

Deux niveaux de droits de douane sont appliqués sur les produits laitiers : 20% pour les produits élaborés, et 5% pour les produits pouvant être considérés comme des matières premières, dont la poudre de lait. A ce droit de douane, s'ajoutent d'autres prélèvements, ce qui monte la fiscalité de porte respectivement à 22% et 7%.

Le Mali importe de la poudre de lait, entier pour l'essentiel, qui sert de matière première pour la fabrication de divers produits laitiers. Ces importations proviennent quasi exclusivement de

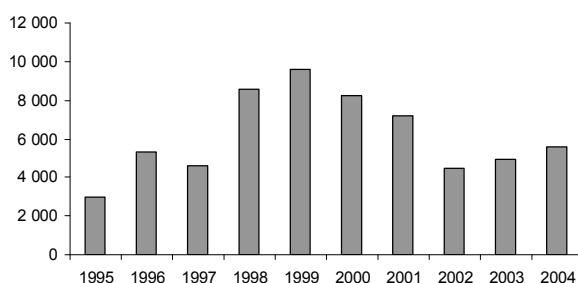
---

<sup>149</sup> L'industrie agro-alimentaire peut utiliser en effet soit le lait importé en poudre, soit le lait frais d'origine locale comme intrant dans la fabrication de la plupart de ses produits.

l'Union européenne. L'aide alimentaire est marginale en début de période, et s'arrête à partir de 2002.

Les quantités de lait produites au Mali sont difficiles à connaître et les niveaux obtenus diffèrent fortement selon les sources. Plusieurs types de lait sont produits, on considère qu'environ 30% est du lait de bovin, plus de la moitié provient des caprins et des ovins, le reste étant du lait de camelin. L'auto-consommation est la règle en milieu rural. Les quantités produites sont très inférieures aux quantités consommées ce qui explique un recours important aux importations. Il faut de plus noter une forte saisonnalité de la production, liée à l'alimentation du bétail, qui ne permet pas un approvisionnement régulier.

**Graphique III-34 : Importations de poudre de lait du Mali, entre 1995 et 2004**



Source : FAOSTAT

## 2.2 Des importations nécessaires

Le principal obstacle au développement de la production laitière semble être le faible réseau des infrastructures (inexistence d'une chaîne du froid, unités de transformation) qui permettrait de transporter ce produit hautement périssable des zones de production vers les bassins de consommation. De ce fait, les éleveurs produisent majoritairement pour leur propre consommation et ne cherchent pas à intensifier. Dans ces circonstances, le lait en poudre, non périssable, présente des avantages indéniables. De nouveau, même si la production domestique ne pourrait à très court terme répondre à la demande, l'approvisionnement à bas prix permis par les conditions du marché international maintient les prix domestiques à un niveau trop faible pour rendre les investissements nécessaires à la commercialisation du lait rentables. Pourtant le développement de ces activités pourrait permettre une amélioration de la sécurité alimentaire des producteurs grâce aux revenus ainsi générés.

Des mini-laiteries se sont développées à partir de 1992. Etant données les perspectives intéressantes du marché, en matière de développement de la consommation de laitage, elles constituent une activité économique profitable et génératrice d'emploi. Les unités de transformation n'utilisent que très peu de produits locaux étant données les contraintes rappelées ci-dessus, et transforment essentiellement le lait en poudre importé.

Si, a priori, la concurrence des importations n'est pas évoquée comme une contrainte majeure pour le développement de la production de lait, d'autres contraintes – la collecte en particulier – semblant plus importantes, on peut toutefois se poser la question de savoir si en l'absence de poudre de lait à bas prix, plus d'efforts ne seraient pas fait pour permettre le développement d'un réseau de collecte efficace et répondre à la demande. Ainsi, des études réalisées dans

plusieurs zones du Mali<sup>150</sup> montrent qu'il y a un marché non négligeable pour les produits laitiers locaux. Toutefois, il faut reconnaître qu'en dépit de la dévaluation de 1994, et du changement des prix relatifs qui en a suivi, aucun progrès dans la collecte du lait local n'a été engendré ce qui laisse penser que les contraintes qui pèsent sur la production étaient trop importantes pour qu'un relèvement de 50% des prix des importations se traduise par les investissements nécessaires. Etant donnée la pauvreté touchant la majorité des producteurs agricoles et particulièrement la zone Nord, dont l'activité principale est l'élevage, le développement d'une production locale de lait aurait des impacts extrêmement positifs sur la sécurité alimentaire, en permettant l'accroissement des revenus et en offrant de nouvelles opportunités d'activités économiques.

### 2.3 Un produit clé dans la consommation des plus pauvres

En matière de consommation, les produits laitiers sont importants dans le régime alimentaire des populations en insécurité alimentaire au Mali. Ils constituent la base du régime alimentaire des éleveurs des régions pastorales du Nord du Mali, où il est autoconsommé. Mais ils jouent également un rôle important dans les autres régions. Ainsi à Bamako, les achats de produits laitiers atteignent environ 8% du budget total pour les ménages à faibles revenus, contre 2% pour les ménages aisés (voir tableau ci-dessous).

**Tableau III-17 : Mode consommation des produits laitiers à Bamako  
au cours de la saison sèche froide**

	Catégories de revenus		
	Faible	Moyen	Elevé
Revenus moyens des ménages (Fcfa/mois)	12 700	66 500	495 000
Argent dépensé en moyenne pour les produits laitiers (Fcfa/mois)	1 015	2 661	9 900
Part des produits laitiers dans le revenu	8%	4%	2%
Produits laitiers locaux (FCFA/mois)	345	239	1 485
Lait reconstitué (FCFA/mois)	112	239	396
Produits laitiers à base de poudre (FCFA/mois)	558	2 182	8 019
Consommation annuelle par tête (kg Equivalent lait)	4,1	8,3	14,3

Source : Bélières et al, 2006

Une augmentation des prix du lait, engendrée par la croissance des prix sur les marchés mondiaux, aurait plutôt certainement un impact défavorable sur la sécurité alimentaire des ménages vulnérables, acheteurs nets de ce produit.

<sup>150</sup> Par exemple Pocard-Chapuis R. et al, 2005 Projet Politiques laitières : Analyse de la consommation des produits à Sikasso ; Corniaux C. et al, 2005, Consommation de lait et de produits laitiers dans les ménages de Ségou.

### **3. Conclusion**

En Indonésie comme au Mali, le développement de la production nationale ne se fera pas sans investissement. Le développement du secteur laitier pourrait améliorer la sécurité alimentaire à la fois du fait de la croissance des opportunités d'emplois, dans la production, la commercialisation et la transformation des produits, et ainsi de l'augmentation des revenus et du fait de la diversification de l'alimentation des ménages, que permettrait une croissance de la consommation parmi les ménages en insécurité alimentaire.

La production locale peut sans doute être compétitive mais un réseau de collecte et des infrastructures particulières sont nécessaires, étant donné le caractère extrêmement périssable des produits. Là encore, plus que les importations, il semble que cela soit le manque de capital qui soit à la source des difficultés rencontrées. Il faut toutefois garder à l'esprit qu'à court terme la croissance des prix du lait aurait des effets néfastes sur les ménages vulnérables à l'insécurité alimentaire, acheteurs nets de ce produit.

## **VIII. LA VIANDE DE VOLAILLE**

---

Ce produit a été étudié au Guatemala.

### **1. Approvisionnement du marché**

En 1995, le taux appliqué aux importations de viande de volaille était de 20%. Ensuite, le droit de douane pour les morceaux et abats comestibles désossés mécaniquement a diminué de 15%. Le taux appliqué à l'heure actuelle est de 5%. Pour toutes les autres lignes tarifaires, le taux s'est situé à 15% pour le volume importé à l'intérieur des contingents et de 35% en dehors des contingents. Suite à la suspension des contingents pour la viande de volaille, en mai 2001, le taux appliqué est de 15% (à exception des morceaux désossés mécaniquement).

Les importations de viande de volaille s'envolent littéralement à partir de 2002 : elles passent de 8 300 tonnes en 1997 à 54 400 tonnes en 2005 et sont ainsi en fin de période 20 fois supérieures à celles de début de période. Cette augmentation est parallèle à l'ouverture progressive du contingent d'importations, et sa suppression en mai 2001 explique les niveaux atteints à partir de 2002. Presque 90% des importations sont des morceaux de viande de poulet congelés, essentiellement des morceaux autres que les filets de poulet, et viennent quasi-exclusivement des Etats-Unis<sup>151</sup>.

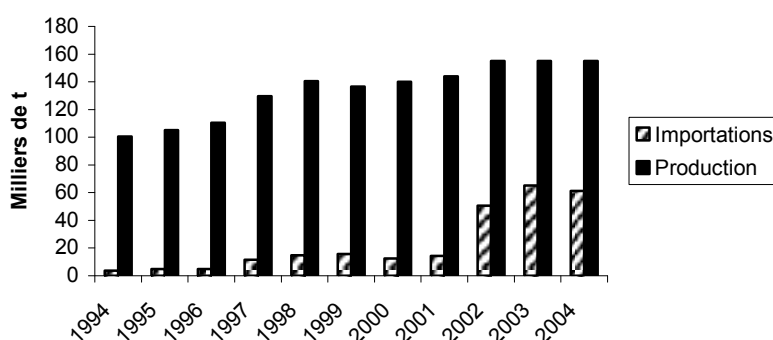
L'industrie avicole s'est considérablement développée lors des dix dernières années. La production de viande de volaille tourne aujourd'hui autour de 155 000 tonnes, ce qui équivaut à 130 millions de poulets. C'est le résultat de différentes stratégies : une relocalisation vers la zone côtière a permis de réduire les coûts de production ; un système de commercialisation

---

<sup>151</sup> La consommation américaine de viande est majoritairement des filets de poulet et les autres morceaux sont exportés à bas prix (0,15-0,20 dollars par livre).

assuré par les mêmes entreprises permettant d'avoir une disponibilité dans toutes les régions et pas seulement dans la capitale ; l'importation de maïs jaune en quantité suffisante et peu cher. La production locale de viande de volaille fournit 80% de la demande nationale. Le reste est couvert par les importations. Il faut souligner aussi que le niveau de concentration de l'industrie avicole est important. Deux entreprises couvrent 50% de la demande totale. Le secteur est intégré verticalement, de la fabrication d'aliments d'animaux jusqu'à la vente aux consommateurs.

**Graphique III-35 : Evolution des importations et de la production de viande de volaille au Guatemala (en milliers de tonnes) entre 1994 et 2004**



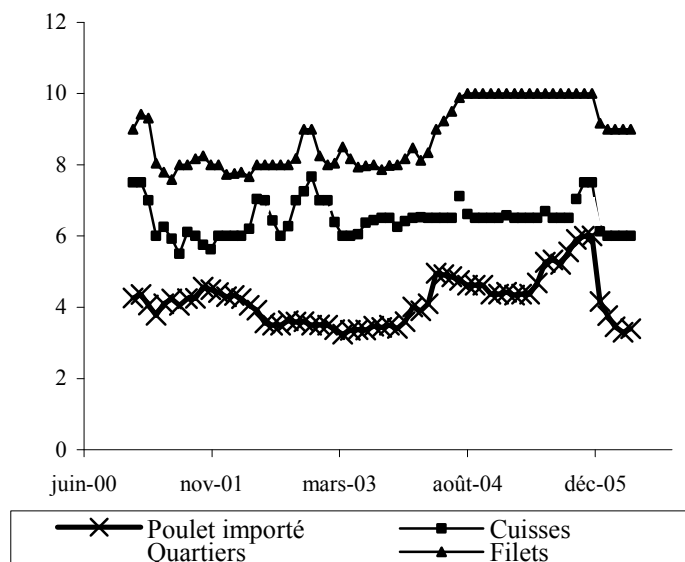
Source : Banque du Guatemala (importations), FAO (production).

## 2. Une concurrence croissante des importations sur la production locale

Le graphique III-35 montre que la production nationale accuse un ralentissement de sa croissance parallèlement à l'augmentation des importations en provenance des Etats-Unis. Ces importations rentrent clairement en concurrence avec la production, même si cette dernière assure à l'heure actuelle, la plupart de la demande locale en viande de volaille.

Les comparaisons de prix pour apprécier la compétitivité de la production locale sont difficiles à effectuer. Cependant, le rapprochement des données de prix pour le poulet importé (au niveau du grossiste) avec les prix des autres morceaux de viande, correspondant aux prix au consommateur, montre que les produits locaux sont plus chers. On observe que la différence entre le prix du poulet importé (morceaux de poulet non spécifiés) et celui des quartiers de poulet (morceaux comparables) est assez importante. Elle a été de 2,2 quetzales par livre en moyenne pendant la période analysée. Le prix du poulet importé reste relativement constant et tend à baisser entre 2001 et 2003. Pendant cette même période, le prix à la consommation des quartiers de poulet augmente légèrement mais reste autour de 6,4 quetzales par livre. On note également que le prix des filets de poulet est pratiquement le double des morceaux de poulet importés, ce qui peut entraîner une consommation plus élevée des morceaux à bas prix.

**Graphique III-36 : Prix du poulet importé et des cuisses, quartiers et filets de poulet en quetzales/livre**



Source : MAGA et calculs de l'auteur

### 3. Une augmentation de la consommation

Le fort développement de l'industrie avicole a contribué à une augmentation de la consommation de manière généralisée. Aujourd'hui, plus de 60% des foyers dans toutes les régions consomment de la viande de volaille. Par ailleurs, les emplois générés par l'industrie avicole sont relativement importants : 35 000 emplois dans la production, 15 000 dans la distribution et 250 000 dans les services.

### 4. Conclusion

Les importations des morceaux de viande de poulet représentent un risque pour la production nationale et les emplois qu'elle génère, malgré le fait que cette dernière soit bien consolidée. La concurrence est importante tant au niveau des volumes d'importation qu'au niveau des prix.

## IX. LA VIANDE BOVINE

Ce produit a été étudié en Egypte.

### 1. Approvisionnement du marché

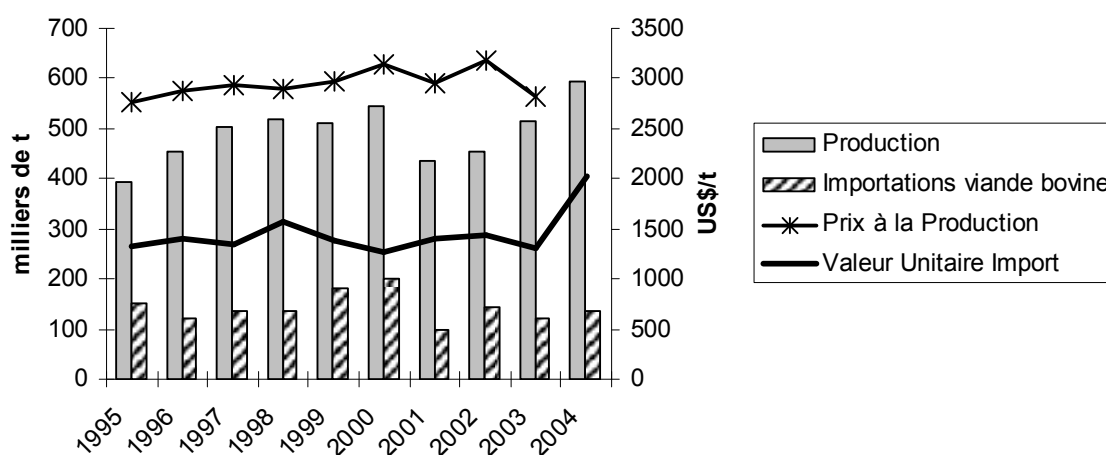
Pour la viande congelée comme pour les animaux vivants, le droit de douane, de 10% en 1995, a été abaissé à 5% en 2004. Des restrictions aux importations ont été mises en place de façon temporaire au moment des crises sanitaires (ESB et fièvre aphteuse) en 1996 et 2000.

Les importations de viande bovine sont relativement stables sur la décennie étudiée, entre 120 000 et 150 000 tonnes, avec un pic en 2000 (200 000t) et un creux en 2001 (un peu moins de 100 000 tonnes).

L'Union européenne était le premier fournisseur d'animaux vivants et de viande fraîche jusqu'aux embargos de 1996 et 2000, et elle a ensuite laissé sa place à l'Argentine, au Brésil et aux Etats-Unis.

Le cheptel bovin est en constante progression depuis plusieurs années. La production de viande est en légère augmentation depuis les 10 dernières années. Elle a connu une régression en juin 2000 à cause d'une épidémie de fièvre aphteuse, mais a repris sa progression ensuite.

**Graphique III-37 : Production, importations (milliers de t) et prix à la production et à l'importation (en US\$/t) de la viande bovine en Egypte (1995-2004)**



Source : FAO

### 2. Une viande bovine peu compétitive

La grande majorité (80 à 90%) des exploitations égyptiennes sont de petites exploitations à la production végétale et animale diversifiée, qui comptent 1 ou 2 têtes de bétail, pour la production de lait. Ces petites exploitations produisent donc de la viande bovine. Cependant, 60% de la viande mise sur le marché viendrait de moyennes et grandes exploitations spécialisées.

On ne dispose pas de données chiffrées sur les coûts de production de la viande bovine. Toutefois certains éléments permettent de conclure qu'ils sont relativement élevés, en tous cas plus élevés que ceux de l'élevage dans les principaux pays fournisseurs. Ces coûts élevés viennent essentiellement des coûts de l'alimentation du bétail, qui ne peut reposer que sur des fourrages cultivés (absence de pâturages naturels). Les exploitations spécialisées alimentent leurs animaux à partir de produits importés (maïs et soja). Les importations sont de ce fait moins chères que la viande bovine produite localement (voir graphique ci-dessus).

Le potentiel pour augmenter significativement la production de viande est limité par le manque de ressources naturelles : absence de pâturages et concurrence pour l'utilisation de la terre entre les cultures destinées à l'alimentation humaine et à l'alimentation animale. De ce point de vue, les voies de progression de la production se situent plus dans l'amélioration des performances animales que dans l'augmentation du cheptel : amélioration génétique, nutrition, santé animale.

### **3. Une faible consommation parmi les ménages modestes**

En 1995, la viande bovine était la première viande consommée en Egypte (50% du total des viandes), devant la volaille (33%). Cependant, c'est une viande chère comparée aux autres sources de protéines animales, en particulier la viande de poulet et les œufs. Pour les ménages les plus modestes, qui comptent aussi sur l'apport de protéines végétales (fèves et lentilles) la viande bovine reste assez inaccessible et leur consommation se reporte largement sur les volailles. La consommation de viande de volaille a d'ailleurs plus progressé que celle de viande bovine. En 2003 la viande de volaille représentait 43% des viandes consommées en Egypte, contre 42% pour la viande bovine<sup>152</sup>.

La viande importée est vraisemblablement consommée en premier en milieu urbain. La viande congelée est le produit le moins cher, qui est consommée par des ménages plus modestes.

Ainsi, bien que les apports en viande bovine paraissent indispensables pour répondre à une demande croissante de la population, ils ne semblent pas jouer un rôle central dans la satisfaction des besoins alimentaires des ménages vulnérables ou en insécurité alimentaire, comparé aux autres sources de protéines.

### **4. Conclusion**

La forte augmentation de la demande en produits animaux offrirait une opportunité pour la production locale. Mais les coûts élevés de production des bovins, dont l'alimentation ne peut reposer que sur des fourrages cultivés, font que la production locale est peu compétitive par rapport aux importations.

---

<sup>152</sup> Données FAO : Bilan alimentaire de l'Egypte en 1995 et 2003.



## **X. CONCLUSION DE LA PARTIE 3**

---

L'impact des produits bénéficiant de soutiens à l'exportation et de l'aide alimentaire sur la sécurité alimentaire des pays en développement est très variable suivant les pays pour un même produit étudié. La nature –positive, neutre ou négative– comme l'ampleur de l'impact sont déterminés par un grand nombre de facteurs propres à chaque pays :

- ▷ les volumes d'importation et d'aide alimentaire par rapport à la production locale ;
- ▷ les modalités de l'aide alimentaire ;
- ▷ la politique commerciale, l'enclavement, le réseau de transports ;
- ▷ les coûts de production et le mode de commercialisation des produits locaux ;
- ▷ la politique de soutien aux producteurs ;
- ▷ la politique des prix à la consommation ;
- ▷ l'importance de l'autoconsommation ;
- ▷ la place des produits dans les habitudes alimentaires et au regard des besoins nutritionnels.

Tous ces facteurs jouent sur la transmission des prix internationaux sur les marchés locaux, la compétitivité des produits locaux par rapport aux produits importés et sur les revenus des producteurs et des consommateurs.

Les impacts sont clairement négatifs et forts en matière de concurrence sur la production locale en Indonésie dans les secteurs du soja et du sucre, ainsi qu'au Guatemala dans les secteurs du maïs jaune et de la volaille. Des impacts négatifs sur la production locale de riz ont également été relevés certaines années au Bangladesh. Il est à noter que les pays réagissent généralement rapidement à ces situations de concurrence en modifiant dans le cadre de leur politique commerciale, à savoir en relevant le niveau des taxes à la frontière.

Il n'y a aucun impact des importations en Egypte pour le blé et le maïs, ni au Malawi pour le maïs, ni au Mali et au Tadjikistan pour le blé. En Egypte et au Malawi, les politiques nationales protègent les producteurs et les consommateurs en déconnectant les prix locaux des prix importés. Au Mali, ce produit est peu consommé en général, et pratiquement absent du régime alimentaire des plus pauvres. Au Tadjikistan, comme au Malawi, l'enclavement du pays constitue aussi une forme de protection naturelle. L'impact des importations sur la production locale est également limité lorsqu'il y a segmentation des marchés : entre maïs blanc et maïs jaune par exemple comme au Guatemala ou en Egypte, ou en matière de qualité des produits entre la farine de blé locale et celle importée au Tadjikistan, ou encore entre blé local et importé au Bangladesh, également pour des raisons de différences de qualité. L'absence d'impact s'observe enfin en Indonésie pour le lait car ce produit ne constitue pas un produit clé pour la sécurité alimentaire, ni en termes de dépenses de consommation, ni en termes d'apport nutritionnel ; la production locale est quant à elle restée compétitive par rapport aux importations.

L'arrivée d'importations à bas prix a pu avoir des impacts positifs essentiellement pour les industries de transformation, trouvant là une possibilité de s'approvisionner en matières premières peu chères. C'est particulièrement le cas des industries de farine de blé en Egypte, qui peut désormais se passer d'importer de la farine, ou du développement de l'industrie avicole

au Guatemala grâce aux importations de maïs jaune et enfin de la transformation du lait importé en Indonésie et au Mali. Les emplois induits par le développement de ces industries sont favorables à la sécurité alimentaire. En Egypte encore, les contraintes économiques et agro-écologiques existantes pour développer la production locale de bœufs amènent à penser que les importations à moindre prix de viande bovine ont plutôt joué en faveur de la sécurité alimentaire.

L'aide alimentaire est souvent indispensable pour répondre aux situations de crise alimentaire. Cependant, quand elle est mal adaptée et ciblée sur la période étudiée, elle engendre des effets pervers significatifs sur les marchés locaux. Ainsi, en Ethiopie, où les volumes d'aide alimentaire sont importants, l'aide en nature sous forme de dons d'huiles végétales, et celle monétisée sur les marchés locaux, viennent concurrencer le développement des industries locales en s'ajoutant aux importations commerciales. Au-delà des volumes en jeu, les impacts sont à différencier suivant les formes d'aides, et cet exemple montre en particulier les nombreuses limites de la monétisation pour l'huile de soja américaine. Des dysfonctionnements ponctuels s'observent également chaque fois que l'aide alimentaire n'est pas délivrée à temps et qu'elle arrive au moment des récoltes, comme au Bangladesh avec l'aide alimentaire sous forme de blé. En revanche au Malawi, parce qu'elle est ciblée et bien distribuée, l'aide alimentaire n'a pas d'effets négatifs sur les marchés ;

Cependant, les situations d'insécurité alimentaire, et en particulier la stagnation voire le déclin dans certains cas de la production locale, ne peuvent s'expliquer par la seule concurrence des importations et de l'aide alimentaire. De nombreux facteurs internes, tels que le manque de capital, la faible productivité du travail, les dysfonctionnements du marché domestique sont à l'origine de l'absence de décollage de la production locale (cas du lait au Mali ou du blé au Tadjikistan par exemple). Les interactions avec le commerce international ne constituent qu'un élément parmi d'autres de l'analyse de l'insécurité alimentaire. Les problèmes d'inégalités de revenus ou de pauvreté massive existant dans les pays étudiés, qui limitent l'accès des populations à la nourriture, les déséquilibres nutritionnels de populations vivant dans des conditions insalubres ne peuvent être ramenés au seul commerce international ; ce qui milite pour un ensemble de politiques complémentaires permettant de s'attaquer aux multiples dimensions de la sécurité alimentaire.

## **Conclusion**

L'étude réalisée visait à répondre à la question suivante : Les mesures de soutien à l'exportation et l'aide alimentaire ont-elles un impact sur la sécurité alimentaire des pays en développement ? Pour y répondre, ont été menées une analyse des mesures de soutien utilisées par les principaux exportateurs, une analyse de leur pratique d'aide alimentaire, de l'impact de ces mesures et de l'aide alimentaire sur les marchés mondiaux, et des études de cas pays.

Le volume des informations recueillies et traitées, la complexité de la question, le nombre importants de facteurs intervenant sur la sécurité alimentaire et sur les prix, les spécificités de chacun des marchés mondiaux et de chaque pays étudié rendent difficile l'établissement de conclusions générales définitives. Un certain nombre de faits stylisés sont toutefois établis.

4. L'aide alimentaire non déliée, les entreprises commerciales d'Etat, les crédits et garanties de crédit à l'exportation doivent être considérés comme des mesures de soutien à l'exportation au même titre que les subventions directes, et traitées comme telles. En particulier, les données relatives à ces pratiques doivent être notifiées et rendues publiques.
5. A l'exception du riz et du lait, on peut s'attendre à un effet non significatif sur les cours mondiaux d'un retrait des mesures de soutien à l'exportation. Les soutiens à l'export sont des instruments de politique commerciale, qui visent avant tout les marchés solvables et émergents, et peu les pays en insécurité alimentaire. Si un retrait des soutiens à l'exportation du lait entraînera probablement une hausse du cours mondial, cela aura un impact sur les pays émergents et les populations les plus aisées, qui consomment des produits laitiers, et pas nécessairement sur les ménages en insécurité alimentaire. Si un retrait des soutiens à l'exportation du riz se traduira par une hausse probable du cours mondial, dont l'importance reste à déterminer, l'impact sur les pays étudiés restera probablement faible. En effet, au Mali comme au Bangladesh, les importations sont faibles par rapport à la production locale. De plus, pour ce dernier pays, le principal fournisseur de riz est un pays voisin, qui n'utilise pas de soutiens à l'exportation.
6. L'aide alimentaire doit être totalement déliée. C'est le meilleur moyen d'éviter que l'aide ne serve principalement les intérêts commerciaux des pays donateurs. Les produits de l'aide alimentaire devraient être prioritairement achetés sur les marchés locaux et régionaux, afin de renforcer les dynamiques de production et de commercialisation au niveau local et régional ; ce que ne permettent pas, et risquent même de déstructurer, les transferts directs. Des gardes fous doivent cependant être mis en place pour éviter des effets pervers, tels que la création de pénuries localisées avec les volumes prélevés, ou la tendance de certains acteurs à se spécialiser dans la réponse aux appels d'offre. L'étude a également clairement montré l'importance du ciblage et du « bon timing » de l'aide alimentaire dans ses impacts sur les marchés, ainsi que l'absence d'intérêt et les limites du recours à la monétisation.
7. Les impacts de l'aide alimentaire et des exportations soutenues sur les pays destinataires, à travers les produits et les pays sélectionnés dans cette étude, offrent un tableau très contrasté, depuis « aucun impact » jusqu'à une « concurrence forte » mettant la production locale en péril. Il n'y a généralement « aucun impact » lorsque les volumes concernés sont faibles, du fait de l'enclavement du pays, des dysfonctionnements des marchés, et/ou de la faiblesse du réseau interne de transport, comme de la demande solvable (blé ou riz au Bangladesh et au Mali, blé au Tadjikistan, maïs au Malawi). Il y a un impact fort et défavorable lorsque les volumes acheminés sont importants et peu cohérents avec la produc-

tion locale (blé en Ethiopie, maïs au Guatemala). A part quelques cas particuliers, la concurrence des importations ne semble pas le problème essentiel auquel les producteurs sont confrontés dans les pays étudiés. Les principaux facteurs limitants semblent généralement être les politiques économiques mises en œuvre, la qualité des infrastructures et l'absence de capital. Ce constat plaide pour la nécessité de renforcer les politiques publiques dans les pays en développement, dont des politiques de soutien à l'agriculture.

Il apparaît difficile de tirer des conclusions générales sur la nature de l'impact des importations et de l'aide alimentaire sur la sécurité alimentaire des producteurs et des consommateurs des pays destinataires à partir des analyses réalisées sur les couples « produit / pays destinataire » sélectionnés, tant le contexte socio-économique dans lequel les importations ou l'aide alimentaire arrivent est déterminant. La mise en perspective des facteurs commerciaux avec d'autres facteurs dans l'analyse de l'insécurité alimentaire amène aussi à souligner l'importance de politiques ambitieuses, autres que commerciales, pour lutter contre la pauvreté et la faim. L'Accord agricole de l'OMC offre déjà un certain nombre de flexibilités pour les pays en développement. S'il s'avère néanmoins important pour la sécurité alimentaire et le développement rural d'un pays de limiter les impacts concurrentiels des importations lorsqu'ils existent, la Déclaration ministérielle de l'OMC adoptée à Hong Kong en décembre 2006 prévoit que des produits spéciaux pourront faire l'objet de traitements particuliers. Ces produits seront définis par les pays en développement eux-mêmes via des indicateurs fondés sur la sécurité alimentaire, la garantie des moyens d'existence et le développement rural.