

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

Résumé

Arlène Alpha
Françoise Gérard
Bénédicte Hermelin
Anne Wagner

Octobre 2006

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>

Introduction

Les principaux pays exportateurs de produits agricoles utilisent des instruments divers pour développer leurs exportations : subvention à l'exportation, crédit et garantie de crédit à l'exportation, entreprise commerciale d'Etat (ECE), monopole privé issu d'une ECE.

Depuis 1995, dans le cadre de l'OMC, l'usage des subventions à l'exportation a été discipliné. Les négociations commerciales en cours¹ envisagent l'élimination parallèle de toutes les formes de subventions à l'exportation et des disciplines sur les mesures d'effet équivalent, y compris l'aide alimentaire. Ces soutiens à l'exportation sont accusés de créer des conditions déloyales sur les marchés agricoles des pays en développement, en ayant un effet dépressif sur les prix, et en aggravant l'insécurité alimentaire.

La sécurité alimentaire est un concept multidimensionnel, qui couvre les aspects de disponibilité, d'accessibilité, d'utilisation des aliments et de vulnérabilité des ménages ou du pays. Une des raisons de la persistance de l'insécurité alimentaire dans le monde est liée aux échanges commerciaux.

L'aide alimentaire est une des réponses aux situations d'insécurité alimentaire, en particulier les plus extrêmes. Le pays donateur peut fournir de l'aide alimentaire en nature, à partir de ses stocks agricoles ou alimentaires (aide liée), ou sous forme de transferts financiers destinés à acheter des denrées alimentaires. L'aide alimentaire liée peut être vue comme un moyen pour les pays donateurs de diminuer leurs excédents agricoles.

En vue de confirmer ou d'infirmer ces appréciations, 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 ?

Méthodologie utilisée

Cette question se traduit par la problématique suivante: *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 ?* Question à laquelle il faut répondre en tenant compte de différents niveaux d'analyse : international (variation ou non des prix internationaux) et national (lien entre marchés internationaux et marchés nationaux et locaux, et impact sur les producteurs et les consommateurs).

Pour apporter des éléments de réponse, cette étude s'appuie sur une analyse des mesures de soutiens à l'exportation des principaux exportateurs agricoles et de leur pratique d'aide alimentaire, de leur impact sur les marchés mondiaux, et sur des études de cas réalisées dans des pays en développement. Ne sont donc pas pris en compte dans ce travail les différentes formes de soutiens internes à la production agricole des pays exportateurs.

Compte tenu de l'étendue du sujet traité, des ensembles « produits exportés / pays producteurs / mesures de soutien à l'exportation » ont été sélectionnés. Huit pays importateurs ont été retenus pour les études de cas, et quelques filières ont été étudiées dans chacun d'entre eux.

¹ Les négociations du cycle du développement de l'OMC sont suspendues depuis juillet 2006.

Analyse des mesures de soutien à l'exportation et de l'aide alimentaire

Par tonne exportée, les Etats-Unis soutiennent plus leurs exportations que l'Union européenne pour le blé, le lait et la volaille². Les dépenses de soutien sont similaires pour la viande bovine. L'UE n'utilise pas de soutiens à l'exportation pour le soja ou les huiles végétales, contrairement aux Etats-Unis, et la situation est inversée pour le sucre. 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. On peut donc en conclure que les mesures de soutiens à l'exportation sont avant tout des instruments de promotion commerciale, et non un moyen pour favoriser l'approvisionnement des pays pauvres en déficit alimentaire.

Les entreprises commerciales d'Etat (ECE) étudiées possèdent un monopole sur l'exportation du produit pour le pays concerné. Ce monopole, s'il est toujours public pour les ECE canadiennes, a été confié à des entreprises privées qui ont pris la suite des ECE sur le sucre et le blé en Australie et pour le lait en Nouvelle-Zélande. Les ECE, à l'exception de la Commission canadienne du lait, représentent une part du marché mondial significative. Cela confère à l'entreprise un pouvoir de marché important, permettant de réduire les coûts de transaction et de les prix de vente. Il est donc légitime de conclure que les monopoles d'exportation, publics ou privés, sont un moyen de soutenir des exportations.

Les Etats-Unis sont les premiers donateurs au monde d'aide alimentaire liée, fournie à partir de leurs stocks alimentaires. Les Etats-Unis fournissent de l'aide alimentaire pour un produit donné lorsque les prix de ce produit sont au plus bas (et donc l'offre abondante), et réduisent leurs dons lorsque les prix remontent. Les dons d'aide alimentaire en riz du Japon sont aussi liés à son niveau de stocks intérieurs. L'aide alimentaire liée peut donc être classée dans les mesures de soutien à l'exportation.

Intervention sur les exportations, aide alimentaire et structure des marchés mondiaux

L'analyse des marchés mondiaux a pour objectif de tenter d'apprécier les changements s'il y avait retrait des mesures de soutien et de l'aide alimentaire. Les résultats peuvent être groupés en trois types.

Le marché du maïs est dominé par les Etats-Unis, qui représente plus de la moitié des exportations mondiales (seul cas parmi les produits étudiés). Les Etats-Unis soutiennent très peu leurs exportations de maïs via des mesures de soutiens directs à l'export. La question posée est donc sans objet pour le maïs.

Un petit nombre d'exportateurs fournissent les marchés mondiaux du blé, du soja, du sucre, de la viande bovine et de la viande de volaille. Il s'agit de l'Union européenne, des Etats-Unis, du Brésil, de l'Argentine, de l'Australie, du Canada, de la Nouvelle-Zélande et de la Thaïlande. La plupart d'entre eux (à l'exception du Brésil et de l'Argentine) soutiennent leurs exportations en utilisant des instruments variés. Suite à la diminution des subventions à l'exportation depuis 1995 pour tous les produits qui en bénéficiaient, on assiste à une modification de la part de marché des exportateurs, mais pas à une augmentation des prix mondiaux. Pour ces produits, il est probable qu'une suppression des mesures de soutiens à l'exportation se traduira par une redistribution des

² Pour les garanties de crédit à l'exportation des Etats-Unis, sont 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.

parts de marchés entre les exportateurs, au profit de ceux qui ne soutiennent pas leurs exportations. L'offre mondiale ne se rétractant pas, il ne devrait pas y avoir d'effets sur les prix internationaux.

Pour le riz comme pour le lait, les principaux exportateurs soutiennent leurs exportations. De plus, les productions de riz et de lait sont réparties dans un grand nombre de pays, avec de faibles capacités de croissance des exportations à moyen terme. On peut donc légitimement penser, pour le riz comme pour le lait, qu'un retrait des mesures de soutien à l'exportation engendrerait un repli de l'offre des principaux fournisseurs, et donc une diminution des quantités mises sur le marché international, sans que de nouveaux exportateurs soient en mesure de combler cette baisse de l'approvisionnement. De ce fait, cela se traduirait probablement par une hausse des cours mondiaux de ces produits.

Impact sur la sécurité alimentaire

L'analyse s'est concentrée sur huit pays, dont les situations d'insécurité alimentaire sont diverses. Ethiopie et Malawi présentent des problèmes récurrents de disponibilité, auxquels s'ajoutent des difficultés d'accès liées à une pauvreté chronique. Bangladesh, Mali et Tadjikistan sont en voie d'amélioration de la disponibilité, en raison de progrès en matière de production de céréales. L'insécurité alimentaire est surtout liée à la pauvreté, encore massive, ainsi qu'aux carences alimentaires. Egypte, Guatemala et Indonésie n'ont pas de problèmes de disponibilité sur la période étudiée, mais l'insécurité alimentaire est liée à des contraintes d'accessibilité, notamment en milieu rural, où un grand nombre de producteurs ont un accès à la terre limité, et à des fortes inégalités.

Un impact sur le prix international n'est pas suffisant pour avoir un impact sur la sécurité alimentaire du pays importateur. Il est nécessaire de prendre en compte les politiques économiques, commerciales, ainsi que les coûts de transaction à l'intérieur du pays. La politique économique est capitale en Egypte, où des systèmes de subvention pour le blé et le maïs protègent producteurs (achat à prix garanti) et consommateurs (vente de pain subventionné), et en Indonésie où elle protège les producteurs de sucre. La politique commerciale a été déterminante au Guatemala, où on assiste au contraire à une envolée des importations de poulet, et de maïs jaune (pour l'alimentation animale) suite au retrait du contingentement des importations. Les coûts de transports renchérissent naturellement les prix des importations au Tadjikistan, au Mali, en Ethiopie et au Malawi.

Effets de concurrence entre importations et production locale

La concurrence entre importations et production locale s'observe effectivement, notamment en Indonésie, pour le soja et le sucre. Depuis la libéralisation du commerce extérieur, les prix intérieurs ont chuté et la production en a fortement pâti.

Une concurrence importante défavorable à la production locale, a également été observée pour les importations de maïs jaune et de viande de volaille au Guatemala, à prix inférieurs aux prix internes.

Effets de concurrence limités ou absents entre importations et production locale

Au Bangladesh, les producteurs de riz semblent relativement protégés par l'importance des coûts de transaction, en raison du fonctionnement peu satisfaisant des marchés essentiellement lié au nombre élevé d'intermédiaires.

En Egypte, l'intervention de l'Etat dans les prix agricoles aux producteurs comme des denrées alimentaires aux consommateurs, isole les agents économiques des prix internationaux.

L'absence d'impacts des importations sur la production locale est également caractéristique des filières lait en Indonésie et riz au Mali. D'autres contraintes s'opposent au développement de la production. L'absence de concurrence des importations observée au Tadjikistan et au Malawi, est essentiellement due à l'enclavement de ces deux pays.

La segmentation des marchés limite la concurrence entre production locale et importations. Le blé produit localement (en Egypte, en Ethiopie ou au Bangladesh) n'est pas panifiable, alors que le blé importé si. Il existe deux marchés du maïs, au Malawi, au Guatemala et en Egypte : le maïs blanc, produit localement, est destiné à l'alimentation humaine ; le maïs jaune, importé, sert à l'alimentation animale.

Rôle de l'aide alimentaire

L'aide alimentaire reste nécessaire pour suppléer en partie à une production locale insuffisante et à un manque évident de solvabilité des populations. Ses impacts dépendent de son mode de distribution (ciblage ou non, monétisation sur les marchés locaux) et du calendrier. En même temps, les effets positifs de l'aide sont indéniables, non seulement du fait de son rôle dans les crises aiguës mais aussi du fait du réseau d'infrastructures développé pour son acheminement.

Impacts sur la consommation

De la même façon, l'analyse des variations de la consommation des ménages en insécurité alimentaire, suite à une modification des prix des importations ou des volumes d'aide alimentaire, offre des résultats contrastés. Des prix faibles pour les produits importés semblent favorables aux consommateurs en insécurité alimentaire pour le blé au Tadjikistan, le riz au Bangladesh, et le maïs au Malawi. Le développement des importations de viande de volaille au Guatemala a probablement contribué à la croissance de la consommation de volaille dans les ménages pauvres.

Pour d'autres produits – blé et huiles végétales en Ethiopie, viande bovine en Egypte, lait et sucre en Indonésie – la consommation par les ménages en insécurité alimentaire est faible, et les variations de prix ont donc peu d'impact.

Conclusion

Les mesures de soutien à l'exportation utilisées par les principaux exportateurs de denrées agricoles sont avant tout des instruments de politique commerciale. Leur utilisation ne vise pas à baisser le prix des importations agricoles des pays pauvres en déficit alimentaire. Un retrait de ces mesures ainsi que l'introduction de disciplines sur l'aide alimentaire auraient probablement un impact à la hausse sur le prix du riz et du lait, mais pas sur les autres denrées. Cette hausse aura un impact négatif sur les consommateurs, mais positif pour les producteurs (qui sont aussi consommateurs), comme le montre l'exemple du lait au Mali et en Indonésie. La question posée devient alors celle de l'arbitrage à effectuer entre bien-être des producteurs, majoritairement pauvres dans les pays étudiés, et celui des consommateurs.

L'aide alimentaire liée, réalisée à partir des excédents du pays donateur, est un moyen de gestion des marchés³. En effet, elle augmente lorsque les prix baissent, et diminue lorsque les prix croissent, donc lorsque les pays pauvres voient leur facture alimentaire augmenter. Lorsque l'aide alimentaire liée est distribuée dans le pays récipiendaire, elle a un impact négatif lorsqu'elle est monétisée (perturbation des marchés), mal ciblée et arrivant à une mauvaise période (récolte). La fin de l'aide alimentaire liée ne devrait pas avoir de conséquences sur les quantités d'aide

³ Cas du riz au Japon et de plusieurs produits aux Etats-Unis.

alimentaire disponible car les pays concernés peuvent avoir recours à des transferts financiers permettant des achats locaux ou triangulaires.

Finalement, il apparaît difficile de tirer des conclusions générales sur la nature de l'impact des mesures de soutien à l'exportation et de l'aide alimentaire sur la sécurité alimentaire des producteurs et des consommateurs des pays destinataires, tant le contexte socio-économique dans lequel les importations ou l'aide alimentaire arrivent est déterminant. 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. Dans l'ensemble des pays étudiés, à part quelques cas particuliers, la concurrence des importations ne semble pas le problème essentiel auquel les producteurs sont confrontés. Le principal facteur limitant semble généralement l'absence de capital : une amélioration des infrastructures par la fourniture de biens publics, des investissements dans l'aménagement des périmètres agricoles, dans l'éducation et la santé permettraient sans doute une amélioration significative de la sécurité alimentaire.