

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, 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 en général 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. L'Accord agricole est en cours de renégociation depuis janvier 2000. Dans le cadre du cycle du développement¹, les parties prenantes 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. 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 l'insécurité alimentaire des populations. Si ces critiques ont d'abord porté sur les subventions européennes à l'exportation, elles se sont étendues aux autres mesures, mais à un degré moindre.

De fait, comme le souligne la FAO², 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

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

² *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*, FAO, 2005

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 est une des réponses aux situations d'insécurité alimentaire, en particulier les plus extrêmes. Elle peut prendre diverses formes :

- ▷ aide alimentaire d'urgence, pour répondre à des situations liées à des catastrophes naturelles ou des conflits ;
- ▷ aide alimentaire projet, délivrée sous forme de dons aux ONGs ou aux gouvernements, pour appuyer des projets spécifiques de développement pour des groupes ciblés de bénéficiaires ;
- ▷ aide alimentaire programme, vendue sur les marchés du pays bénéficiaire³ au bénéfice du budget de l'Etat.

Le pays donateur peut fournir de l'aide alimentaire en nature, à partir de ses stocks agricoles ou alimentaires⁴, ou sous forme de transferts financiers destinés à acheter des denrées alimentaires sur les marchés du pays récipiendaire⁵, ou sur ceux des pays voisins⁶.

Il est généralement considéré que l'aide alimentaire, si elle est indispensable dans les situations d'urgence, peut cependant avoir des effets négatifs, en particulier lorsqu'elle prend la forme de transferts en nature : pression à la baisse sur les marchés locaux ce qui pénalise les producteurs qui ont des stocks à vendre, modification des habitudes alimentaires, dépendance. D'autre part, l'aide alimentaire en nature peut être vue comme un moyen utilisé par les pays donateurs pour diminuer leurs excédents agricoles.

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 ?

Méthodologie utilisée

La question posée est complexe. En effet de nombreuses variables entrent en jeu, qui sont situées à plusieurs niveaux : pays exportateur, marché international, pays destinataire, marchés locaux dans le pays destinataire. 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 ?* Seront considérés non seulement le niveau de ces prix mais aussi leur instabilité.

Pour répondre à la question principale présentée ci-dessus, il est nécessaire de distinguer les différents niveaux d'analyse concernés, ce qui permet de scinder la question principale en plusieurs sous questions. En premier lieu, sont envisagés les mécanismes à l'oeuvre au niveau des marchés mondiaux. Une première question se pose alors : *Les soutiens à l'export et l'aide alimentaire se traduisent-ils par des modifications des prix sur le marché international ? De quelle ampleur et pour quels produits ?* Cette question en appelle une seconde : *Ce prix international poussé à la baisse se traduit-il par un prix frontière plus faible dans le pays importateur ? Les volumes de produits alimentaires importés sont-ils affectés ?*

³ Cette pratique est appelée monétisation.

⁴ L'aide alimentaire est alors dite « liée »

⁵ On parle alors d'achats locaux.

⁶ Ce sont alors des achats triangulaires.

Au niveau national, les questions suivantes doivent être abordées : *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 s'agit d'examiner à la fois si les produits concernés constituent une concurrence défavorable au développement de la production locale et si les consommateurs en insécurité alimentaire bénéficient de prix peu élevés, pour des denrées essentielles.

Pour apporter des éléments de réponse à la question posée, cette étude s'appuie sur une analyse des mesures de soutiens à l'exportation utilisées par les principaux exportateurs agricoles et de leur pratique d'aide alimentaire, de l'impact de ces mesures et de l'aide alimentaire sur certains marchés mondiaux, et sur des études de cas réalisées dans des pays en développement. L'étude est réalisée sur la période 1995-2004. 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. Les ensembles ont été retenus de façon à couvrir l'ensemble des grands pays exportateurs, les principaux produits agricoles ayant un intérêt pour la sécurité alimentaire⁷, et le champ des mesures utilisées. Il s'agit :

- ▷ des subventions à l'exportation⁸ de l'Union européenne pour le blé, le sucre, les produits laitiers, la viande bovine et la viande de volaille ;
- ▷ des garanties de crédit à l'exportation des Etats-Unis sur le blé, le riz, le soja et la viande de volaille ;
- ▷ des garanties de crédit à l'exportation de la Thaïlande pour le riz ;
- ▷ les entreprises commerciales d'Etat du Canada de blé et de produits laitiers ;
- ▷ les monopoles d'exportation privés de l'Australie pour le blé et le sucre ;
- ▷ le monopole d'exportation privé de la Nouvelle-Zélande pour les produits laitiers.

Huit pays importateurs ont été retenus pour les études de cas, en utilisant les critères suivants : structurellement en insécurité alimentaire et éligibles à la Convention relative à l'aide alimentaire, niveaux économiques différents, situation géographique, récipiendaire ou non d'aide alimentaire. Pour chacun de ces pays, quelques filières agricoles ont été étudiées. Les produits retenus reçoivent des soutiens à l'exportation des exportateurs et/ou sont donnés sous forme d'aide alimentaire. D'autre part, leur importance dans la sécurité alimentaire du pays (part dans la balance alimentaire, importance des importations par rapport à la production locale, fourniture sous forme d'aide alimentaire) a été prise en compte pour le choix des produits étudiés dans les pays sélectionnés.

Les ensembles pays destinataires / produits sont les suivants :

- ▷ Bangladesh, blé, riz et huiles végétales ;
- ▷ Egypte, blé, maïs et viande bovine ;
- ▷ Ethiopie, blé et huiles végétales ;
- ▷ Guatemala, maïs, huiles végétales et viande de volaille ;

⁷ Ainsi, le coton est exclu du champ de l'étude, car ce n'est pas un produit alimentaire, même si le développement de sa culture peut avoir un effet bénéfique sur la sécurité alimentaire des populations des zones de production des pays en développement, en améliorant leur revenu, à condition que le prix obtenu soit suffisant.

⁸Dont le nom officiel est « restitutions ».

- ▷ Indonésie, soja, lait et sucre ;
- ▷ Malawi, maïs, blé et huile de soja ;
- ▷ Mali, riz, blé et lait ;
- ▷ Tadjikistan, blé, huiles végétales et lait.

Pour l'étude des échanges commerciaux, de l'aide alimentaire et de la production, les données utilisées proviennent de la FAO, du PAM, de la CNUCED. Pour l'étude des mesures de soutien à l'exportation, ont été utilisés les données de l'OMC et les sources nationales. Enfin, dans la mesure du possible, les données nationales disponibles ont été utilisées pour les études de cas pays. La disponibilité des données et leur fiabilité ont été une difficulté majeure pour la conduite de l'étude.

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

Les données disponibles pour les subventions à l'exportation de l'Union européenne, les subventions et les crédits à l'exportation des Etats-Unis permettent d'analyser les dépenses par volume exporté ainsi que les pays de destination. 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 volaille⁹. 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 et a donc diminué depuis 1995, contrairement aux crédits à l'exportation des Etats-Unis qui échappent à ces contraintes. Les dépenses de soutien des deux pays 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. La situation est inversée pour le sucre : l'UE subventionne ses exportations de sucre¹⁰, quand les Etats-Unis ne les soutiennent pas¹¹. D'autre part, les dépenses des Etats-Unis sont plus fluctuantes d'une année sur l'autre que les dépenses européennes. Pour les produits qu'elle soutient à l'exportation, l'UE utilise tous les ans des subventions (en baisse régulière depuis 1995), tandis que les Etats-Unis peuvent soutenir fortement certaines années, et pas du tout pour d'autres. 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. 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) étudiées¹² possèdent toutes 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. Ces entreprises privées conservent la situation de monopole. La Commission canadienne du blé et la Queensland Sugar Limited possèdent en

⁹ 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.

¹⁰ Cette affirmation est vraie sur la période étudiée, mais l'Union européenne a adopté une modification de sa politique sucrière, qui va baisser les soutiens européens à l'exportation de sucre.

¹¹ Les Etats-Unis sont un exportateur marginal de sucre.

¹² Commission canadienne du blé, Commission canadienne du lait, Office australien du blé devenu en 2000 l'Australian Wheat Board International, Office laitier de la Nouvelle-Zélande devenu en 2001 le Groupe coopératif Fonterra, la Société du Sucre du Queensland (Australie) devenue en 2001 la Queensland Sugar Limited.

outre un monopole à la vente sur le marché intérieur. Les deux ECE canadiennes bénéficient de surcroît d'un soutien public (garantie de crédit, prêts à taux préférentiels, prise en charge de frais administratifs) et utilisent des crédits à l'exportation pour le blé et des subventions à l'exportation pour le lait. Les ECE, à l'exception de la Commission canadienne du lait, représentent une part du marché mondial significative (13% pour le blé canadien et 12% pour le blé australien, 10% pour le sucre australien, 19% pour le lait néo-zélandais)¹³. Cette concentration de l'offre confère à l'entreprise un pouvoir de marché important, permettant de réduire les coûts de transaction et de baisser les prix de vente, baisse chiffrée entre 5% et 7% pour le lait néo-zélandais. Il est donc légitime de conclure que les monopoles d'exportation, qu'ils soient publics ou privés, sont un moyen de soutenir des exportations sur un marché mondial concurrentiel.

Les Etats-Unis sont les premiers donateurs au monde d'aide alimentaire liée, c'est-à-dire fournie à partir de leurs stocks de produits agricoles. Les quantités données sont pour certains produits très importantes par rapport au volume exporté commercialement, et elles varient en fonction inverse des prix sur la période étudiée. Ainsi, 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. Ce qui est pour le moins paradoxal pour une mesure visant à aider les pays les plus pauvres. Par exemple, les dons de blé américain représentent de 4 à 17% de leurs exportations commerciales, de 19% à 58% pour les huiles végétales, de 6% à 71% pour la poudre de lait¹⁴. Les dons d'aide alimentaire en riz du Japon sont aussi liés à son niveau de stocks intérieurs, et représentent plus de 300% de ses exportations commerciales. Suite à l'application de l'Accord agricole de l'OMC, le Japon a ouvert son marché domestique du riz, perturbant un marché alors à l'équilibre. Le don des quantités excédentaires permet d'assainir le marché. 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, 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 étudiés, ont été examinés :

- ▷ la structure du marché mondial et son évolution : principaux pays producteurs, exportateurs et importateurs entre 1995 et 2004 ;
- ▷ l'importance des mesures de soutien à l'exportation : type de mesure, quantités exportées avec soutien, dépenses budgétaires par tonne exportée, pays destinataires des exportations aidées¹⁵ ;
- ▷ l'aide alimentaire¹⁶ : importance par rapport aux volumes exportés commercialement, donateurs, évolution sur la période ;
- ▷ l'évolution des prix internationaux.

¹³ Ces parts de marché sont une moyenne des exportations mondiales entre 1995 et 2004.

¹⁴ Sur la période 1995-2004.

¹⁵ Cette analyse sur les soutiens à l'exportation n'a pu être faite de façon exhaustive pour tous les produits, compte tenu de l'absence de certaines données.

¹⁶ 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.

Des éléments de conclusion sont donnés sur les changements potentiellement apportés par un retrait des mesures de soutien à l'exportation. Les résultats peuvent être groupés en trois types : produits sans mesure de soutien à l'exportation, produits pour lesquels un retrait de ces mesures n'aura pas d'impact sur le prix, produits pour lesquels un retrait des mesures entraînera une hausse des prix.

Le marché du maïs est dominé par un exportateur principal, les Etats-Unis, qui représente à lui seul plus de la moitié des exportations mondiales. C'est le seul cas parmi les produits étudiés où un pays contrôle à ce point l'offre mondiale, on assiste dans les autres cas à quelques exportateurs majeurs. Les Etats-Unis soutiennent très peu leurs exportations de maïs via des mesures de soutiens directs à l'export¹⁷. De surcroît, les données disponibles pour l'aide alimentaire ne sont pas suffisamment désagrégées¹⁸ pour permettre d'isoler les dons de maïs. Enfin, les variations de prix sont essentiellement liées au comportement de la Chine, deuxième producteur et exportateur mondial, et à la croissance de l'aviculture, qui favorise la demande en maïs pour l'alimentation animale. La question posée (quel est l'impact des mesures de soutien à l'exportation sur les marchés mondiaux ?) 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 Thaïlande¹⁹. La plupart de ces exportateurs (seuls le Brésil et l'Argentine n'ont pas recours aux mesures étudiées dans ce rapport) soutiennent leurs exportations en utilisant des instruments variés. Suite à la diminution des subventions à l'exportation imposées par l'Accord agricole de l'OMC depuis 1995 pour tous les produits qui en bénéficiaient²⁰, ou aux crises sanitaires pour les produits de l'élevage, et compte tenu des écarts de compétitivité, on assiste à une modification de la part de marché des exportateurs, au profit essentiellement des pays dits émergents (Brésil, Argentine, Thaïlande) et des pays de l'Océanie (Nouvelle-Zélande et Australie). En revanche, la baisse des exportations subventionnées ne s'est pas traduite par une augmentation des prix mondiaux. L'aide alimentaire représente des volumes trop faibles par rapport à l'offre commerciale pour voir un effet quelconque sur les prix internationaux. Pour ces produits, il est probable qu'une suppression des mesures de soutiens à l'exportation se traduira par une redistribution des parts de marchés entre les exportateurs, au profit de ceux qui ne soutiennent pas leurs exportations, et qui ont aujourd'hui des marges importantes de développement de leur production (cas du Brésil, de l'Argentine et de la Thaïlande). 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 fournisseurs du marché mondial soutiennent tous leurs exportations. Il s'agit de plus de la moitié de l'offre mondiale pour le riz (Thaïlande, Viet Nam²¹ et Etats-Unis), de 35% pour la poudre de lait écrémé et de 47% pour la poudre de lait entier

¹⁷ Ils n'utilisent que des crédits à l'exportation, et les dépenses sont infimes : 0,07 US\$ par tonne de maïs exportée. 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.

¹⁸ Le maïs est présenté dans l'agrégat « autres céréales ».

¹⁹ Ces pays ne sont pas présents sur tous les marchés, et leur place varie en fonction des produits. Néanmoins, on peut les qualifier d'agro-exportateurs majeurs.

²⁰ Baisses qui ont essentiellement touchées l'Union européenne, et dans une moindre mesure les Etats-Unis

²¹ Si le Viet Nam ne rentre pas dans le champ de l'étude car il n'est aujourd'hui pas encore membre de l'OMC, il convient de souligner qu'il utilise des subventions à l'exportation notamment pour le riz, dont la suppression est en négociation dans le cadre du protocole d'accession à l'OMC

(dans ces deux cas, il s'agit de la Nouvelle-Zélande, de l'UE, des Etats-Unis et du Canada). De plus, les productions de riz et de lait sont réparties dans un grand nombre de pays, avec des capacités de croissance des exportations faibles à moyen terme. D'autre part, l'aide alimentaire (principalement des Etats-Unis) sous forme de poudre de lait est importante, car elle représente 8% de l'offre commerciale mondiale en 2003. 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.

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. En effet, les dépenses de subventions à l'exportation européennes par produits sont accessibles, tout comme les montants de crédits à l'exportation des Etats-Unis. En revanche, les informations sur les entreprises d'Etat ou les monopoles privés sont parcellaires.

Impact sur la sécurité alimentaire

Pour estimer l'impact sur la sécurité alimentaire, l'analyse s'est concentrée sur huit pays, dont les situations d'insécurité alimentaire sont diverses. Deux d'entre eux (Ethiopie et Malawi) présentent des problèmes récurrents de disponibilité, auxquels s'ajoutent des difficultés d'accès. Au Malawi comme en Ethiopie, l'insécurité alimentaire s'explique à la fois par un manque de disponibilité alimentaire au niveau national et surtout régional, par une pauvreté chronique qui limite fortement l'accès de la population aux aliments, et par une faible diversification alimentaire. Trois pays sont en voie d'amélioration de la disponibilité (Bangladesh, Mali et Tadjikistan), notamment en raison de progrès importants en matière de production de céréales. L'insécurité alimentaire est surtout liée à la pauvreté, encore massive dans ces trois pays, et donc aux difficultés d'accès aux aliments, ainsi qu'aux carences alimentaires dont souffre une large partie de la population. Enfin, les trois autres (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. Dans les trois pays, la pauvreté est encore importante, essentiellement en milieu rural, où un grand nombre de producteurs ont un accès à la terre limité. Les inégalités sont fortes, en particulier en Egypte et surtout au Guatemala. La sécurité alimentaire des populations de ces trois pays souffre par ailleurs d'une diversification très insuffisante du régime alimentaire.

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, pour avoir une idée de l'impact sur les prix domestiques des importations. 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.

Ainsi l'analyse des impacts des importations et de l'aide alimentaire pour chaque produit sélectionné dans chacun des pays offre un tableau contrasté. Pour chaque ensemble « produit/pays », il s'est agi d'étudier l'impact des importations et de l'aide alimentaire sur la production (effets de concurrence ou non), sur les producteurs (quel est leur revenu) et sur les

duction (effets de concurrence ou non), sur les producteurs (quel est leur revenu) et sur les consommateurs (ont-ils plus d'aliments à disposition, et moins chers).

Effets de concurrence entre importations et production locale

La concurrence entre importations et production locale s'observe effectivement, notamment en **Indonésie**, pour le soja. Depuis la libéralisation du commerce extérieur, les prix intérieurs ont chuté et la production en a fortement pâti. Cependant, la modification de la politique commerciale n'est pas la seule cause de la concurrence difficile face aux grands producteurs mondiaux : les faibles rendements et la variabilité des récoltes rendent cette production peu attractive. C'est le même phénomène qui est observé en Indonésie avec le sucre, à ceci près qu'après en avoir libéralisé les importations, l'Etat a réintroduit des protections aux frontières. Dans les deux cas d'autres opportunités de production ont généralement été possibles. C'est en partie ce qui explique la diminution des quantités produites suite à la libéralisation des marchés, signe que les paysans s'adaptent à cette nouvelle situation et répondent aux variations de prix. Les importations ont aussi eu un impact sur les industries de transformation. Si les usines locales peuvent transformer des graines de soja importées, ce n'est pas possible pour les sucreries, car la canne à sucre se transporte mal. C'est certainement afin de soutenir l'industrie sucrière et les opportunités d'emplois en milieu rural qu'elle procure, que la protection a été rétablie sur le sucre.

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**. Pour le maïs, les prix des importations sont beaucoup plus faibles que les prix domestiques. Les producteurs en insécurité alimentaire sont nombreux dans ce secteur et leur situation s'est largement dégradée avec la croissance des importations. En effet, peu d'alternatives existent pour ces producteurs, et leurs revenus sont ainsi directement affectés par la concurrence des importations. Pour la volaille, les soutiens aux exportations expliquent la forte concurrence exercée sur la production locale par les importations. Il faut cependant noter que les importations de maïs jaune ont permis d'abaisser le coût de production de la volaille, et donc concourent à la prospérité de cette industrie, qui fournit des emplois, dans un contexte où ceux-ci sont la condition de l'amélioration de la sécurité alimentaire.

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 raison de la taille extrêmement limitée des parcelles de terres dont ils disposent, ainsi que de la faible productivité, les paysans vivent souvent dans un système d'autoconsommation, vendent peu, et sont même pour la plupart acheteurs nets de riz car leur production est insuffisante pour couvrir leurs besoins familiaux. Toutefois, en cas de très bonne récolte, ces producteurs sont vendeurs nets et sont alors confrontés à la concurrence des produits importés.

En **Egypte**, l'intervention de l'Etat dans les prix agricoles aux producteurs comme des denrées alimentaires aux consommateurs, isolent les agents économiques des prix internationaux. Les variations des prix des importations n'ont donc un effet que sur le coût budgétaire de cette politique et non directement sur les acteurs économiques. Le coût de cette politique diminue avec les prix des importations.

L'absence d'impacts des importations sur la production locale est également caractéristique des filières lait en **Indonésie** et riz au **Mali**. Il semble que pour ces produits d'autres contraintes - capital et infrastructures - que les prix s'opposent au développement de la production. Les importations apparaissent plutôt comme un complément à une production domestique insuffisante

que comme un concurrent déloyal. Le même phénomène d'absence de conséquence de la concurrence des importations est caractéristique des filières étudiées au **Tadjikistan** et au **Malawi**, mais cette fois essentiellement en raison de l'enclavement de ces deux pays et des coûts de transaction (transports, risque) qui sont tellement importants que les prix des importations arrivent à un niveau élevé sur les marchés domestiques.

La segmentation des marchés limite la concurrence entre production locale et importations, notamment dans le cas du blé et du maïs. Ainsi, le blé produit localement (en **Egypte**, en **Ethiopie** ou au **Bangladesh**) n'est pas panifiable²², alors que le blé importé si. Ce dernier répond à une demande des ménages aisés (et en général urbain), et ne rentre pas en concurrence avec le blé local, aliment de base. De même, 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. Le maïs jaune ne rentre donc pas en concurrence avec la production locale, même si au Guatemala, un trop fort différentiel de prix entre maïs blanc et jaune tire les prix du premier à la baisse.

Rôle de l'aide alimentaire

Globalement, 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 et du calendrier. Au Bangladesh, l'aide alimentaire en blé arrive parfois trop tard, en même temps que la récolte, et elle déprime donc les prix du blé au moment où les producteurs mettent en marché. En Ethiopie, il y a eu un impact négatif important de l'aide alimentaire sur la production locale, en particulier sur le blé. Ceci est dû aux problèmes de ciblage de l'aide, ainsi qu'à l'étroitesse et à la segmentation des marchés, de petites variations de volume se traduisant par de fortes variations de prix. De même l'impact négatif de l'aide alimentaire sur le développement local de la filière huile est avéré. A noter que les modalités d'aide, au moins autant que les volumes en jeu, ont été déterminantes en termes d'impact sur la production locale. L'ensemble des acteurs a souligné les limites des dons en nature du blé et de l'huile importés ainsi que de la monétisation. 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. Cependant, on note en Ethiopie comme au Malawi, une certaine spécialisation des transporteurs, qui vont privilégier le transport de l'aide alimentaire²³ au détriment des productions locales ou des intrants. Contrairement aux deux exemples précédents, la gestion de l'aide alimentaire au Malawi ne pose pas de difficultés majeures, car bien organisée et bien ciblée.

Impacts sur la consommation

De la même façon, l'analyse des couples « produits/pays destinataires sélectionnés » sur le plan 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, où l'insécurité alimentaire est d'autant plus marquée que les consommateurs sont isolés et le prix des céréales élevés. Impact également plutôt positif pour le riz au Bangladesh, où d'ailleurs la plupart des producteurs sont aussi des acheteurs nets de céréales, et le maïs au Malawi car les importations informelles à bas prix ont permis d'éviter une flambée des prix domestiques les années où la production locale a été insuffisante. De même, le

²² Le blé produit localement est utilisé pour faire des galettes ou du « pain baladi » en Egypte, qui est un pain sans levain.

²³ Parce que les quantités sont importantes et régulières.

développement des importations de viande de volaille au Guatemala a probablement contribué à la croissance de la consommation de volaille dans les ménages pauvres²⁴.

Le soja, protéine du pauvre, joue un rôle dans la sécurité alimentaire des Indonésiens pauvres car ce produit améliore la qualité de leur alimentation. La baisse des prix qui a suivi la libéralisation des importations ne se traduit pourtant pas par une modification importante de la capacité d'accès des plus pauvres, du fait de la faible part du soja dans leurs dépenses. Cette dernière conclusion est également vraie pour le sucre²⁵.

Pour d'autres produits – le blé et les huiles végétales en Ethiopie, la viande bovine en Egypte, le lait et le sucre en Indonésie – la consommation par les ménages en insécurité alimentaire est faible et on ne s'attend donc pas à une modification ni du pouvoir d'achat, ni de la situation nutritionnelle des ménages vulnérables suite à une variation des prix des importations.

Conclusion

Les mesures de soutien à l'exportation utilisées par les principaux exportateurs de denrées agricoles sont avant tout des instruments de politique commerciale, qui visent à accroître ou maintenir les parts de marché et à aligner le prix des exportations sur les cours mondiaux. 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. En effet, les subventions à l'exportation européennes ont déjà été réduites depuis 1995, conformément aux dispositions de l'Accord agricole de l'OMC, et les parts de marché de l'UE ont baissé au profit d'autres exportateurs, sans que les prix mondiaux en soient affectés.

L'aide alimentaire liée, réalisée à partir des excédents du pays donateur²⁶, est un moyen de gestion des marchés. 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).

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 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. 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 production locale (blé en Ethiopie, maïs au Guatemala).

²⁴ 60% des ménages guatémaltèques consomment régulièrement de la viande de volaille.

²⁵ En effet les augmentations de prix ont d'autant moins d'impact que la part de ce produit dans le budget global des consommateurs en insécurité alimentaire est faible.

²⁶ Cas du riz au Japon et de plusieurs produits aux Etats-Unis.

Un retrait des mesures de soutien aux exportations devrait engendrer une modification des répartitions des parts de marché, certains pays exportant plus et d'autres moins, ce qui n'affectera pas l'offre mondiale (ou faiblement), et donc n'aura qu'un effet minime sur les prix. Cette constatation ne s'applique pas pour le riz et le lait, car il n'existe pas pour ces produits de pays en mesure de développer rapidement leurs exportations. Pour ces deux produits, la fin des soutiens à l'exportation devrait se traduire dans un premier temps par une hausse du prix mondial, avec probablement une hausse du prix local. 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.

La fin de l'aide alimentaire liée ne devrait pas avoir de conséquences sur les quantités d'aide alimentaire disponible car les pays concernés peuvent avoir recours à des transferts financiers permettant des achats locaux ou triangulaires. La réduction des impacts négatifs de l'aide alimentaire est essentiellement liée à son mode de distribution.

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. Ce constat plaide pour un renforcement des politiques publiques dans les pays en développement, dont les politiques de soutien à l'agriculture, dans le respect des contraintes de l'OMC.