

## **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>1</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>1</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>2</sup>**

Disponibilité	<p><b>Part des personnes sous-alimentées (%)<sup>3</sup></b> : 55,3% en 1995-96, 55,8% en 2000.</p> <p><b>Degré d'autosuffisance en céréales (production/besoins)<sup>4</sup></b> : 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>Incidente 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>5</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>2</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>3</sup> Le seuil de sous-alimentation national est de 2122 kcal/jour/habitant.

<sup>4</sup> Source : PAM Bangladesh

<sup>5</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>6</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>7</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>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Ces informations sont issues de l'Ambassade de France en Egypte, mission économique.

<sup>7</sup> Ces informations sont issues de l'Ambassade de France en Egypte, mission économique.

<sup>8</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>9</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>10</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

<sup>9</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>10</sup> Selon le standard national.

d'infrastructure, se manifestent 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>11</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>Incidente pauvreté :</b> 80% en 2003
Utilisation	<b>Part des céréales dans l'apport calorique<sup>12</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>13</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>11</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>12</sup> Source : FAO (cité dans le rapport pays)

<sup>13</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>14</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>15</sup></b> : 56,2% en 2002 <sup>16</sup>
Utilisation	<b>Apport énergétique et protéique fourni par le maïs<sup>17</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>18</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

<sup>14</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>15</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>16</sup> Ces données correspondent au seuil *national* pauvreté

<sup>17</sup> Source : FAO, bilans alimentaires 1995 et 2003.

<sup>18</sup> Plus précisément en \$ constant de 1995 le PNB par tête passe de 245 en 1967 à 1150 en 1997

de catastrophes : 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>19</sup>**

Disponibilité	<b>Part des personnes sous-alimentées</b> : 30,74% en 1996, 10,81% en 2002 <sup>20</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>21</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 déficitaires souffrent d'un manque de disponibilité chronique.

<sup>19</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>20</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>21</sup> Country at a glance

**Tableau III-6 : Evolution des indicateurs de sécurité alimentaire au Malawi<sup>22</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>23</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>24</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>25</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

<sup>22</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>23</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>24</sup> Personnes dont les dépenses de consommation sont inférieures aux dépenses minimales d'alimentation.

<sup>25</sup> Il n'est pas tenu compte des importations informelles dans ce calcul.

touchées (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>26</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>27</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>28</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>29</sup> :</b> 33,2% en 2001. <b>Retard de croissance chez les enfants de moins de 5 ans<sup>30</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>26</sup> Calcul des auteurs du rapport pays à partir des données de la DNSI et du RGPH

<sup>27</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>28</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>29</sup> Source : *Enquête Démographique et de Santé du Mali (ESDM) 2001*. Ce chiffre est conforme avec celui indiqué par le PNUD.

<sup>30</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>31</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 montagnaise 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<sup>32</sup></b> : 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>33</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>31</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>32</sup> Source PAM, *Household Food Security and Vulnerability Survey in Rural Tajikistan, 2005*.

<sup>33</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.

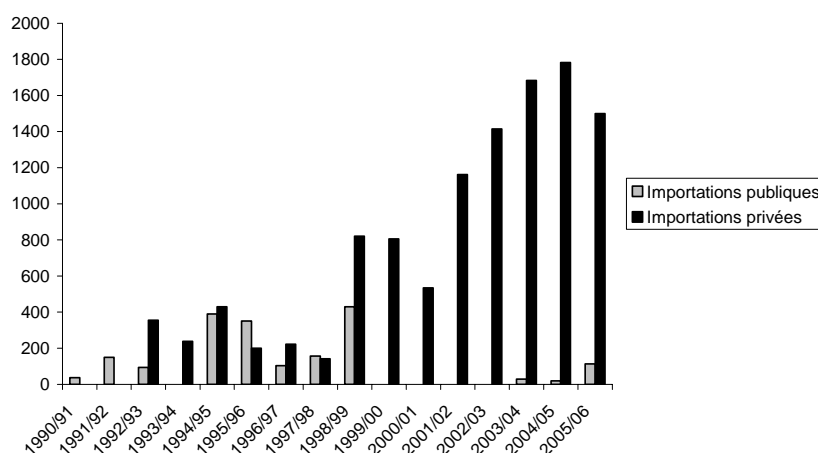
- ▷ 0% de septembre 1992 (premier mois où les importations privées ont été autorisées) à novembre 1993 ;
- ▷ De décembre 1993 à juillet 1996, il a été relevé à 7,5% ;
- ▷ A partir d'août 1996, il a été augmenté à 10% ;
- ▷ A partir de 2004, il s'élevait à 7,5%.

Des taxes additionnelles à l'importation s'appliquent aux produits agricoles, leur conférant une protection supplémentaire de 7,5% au total<sup>34</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)**



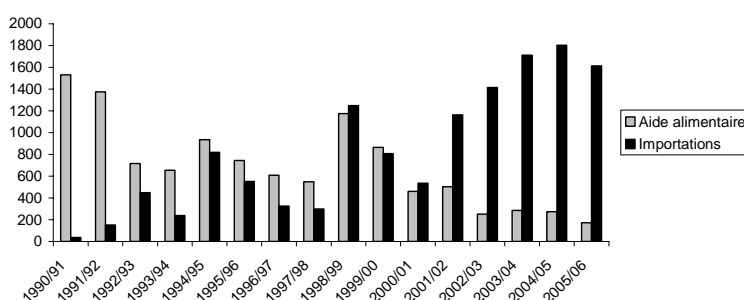
Source : données PAM, élaboration des auteurs

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>34</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 boom des importations – en substitution de l'aide alimentaire – est le fait des importateurs privés.

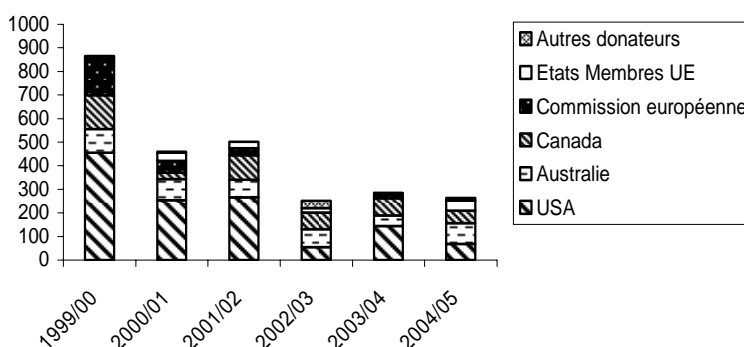
**Graphique III-2 : Aide alimentaire et importations de blé 1990-2006 (en milliers de tonnes)**



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)**



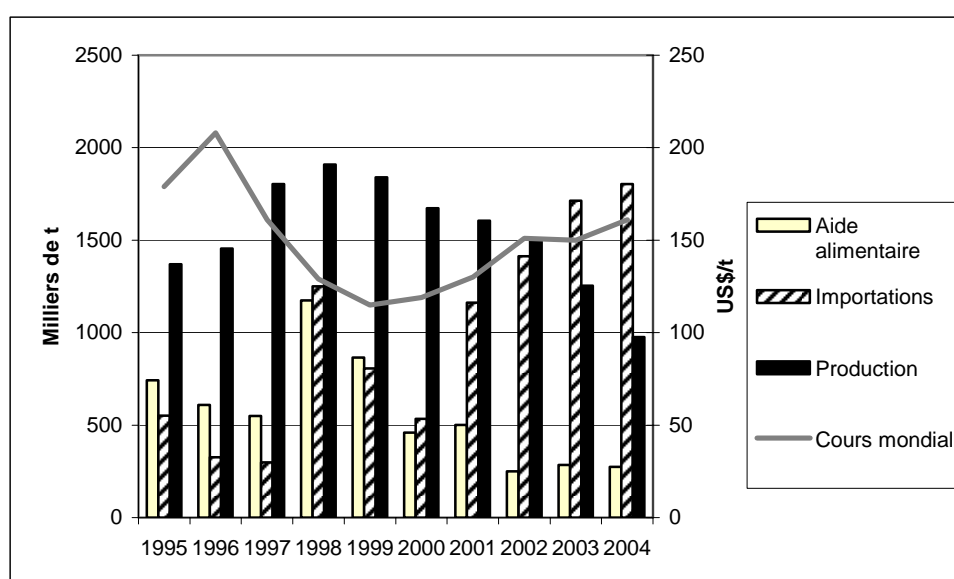
Source : données PAM

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 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>35</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>36</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>35</sup> Voir par exemple Hossain M. et Deb U. K. (2003).

<sup>36</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>37</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>38</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>39</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>40</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>37</sup> Comprehensive Food Security for Bangladesh.

<sup>38</sup> Par exemple del Ninno et al. (2005).

<sup>39</sup> Dorosh (2000) en particulier.

<sup>40</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**

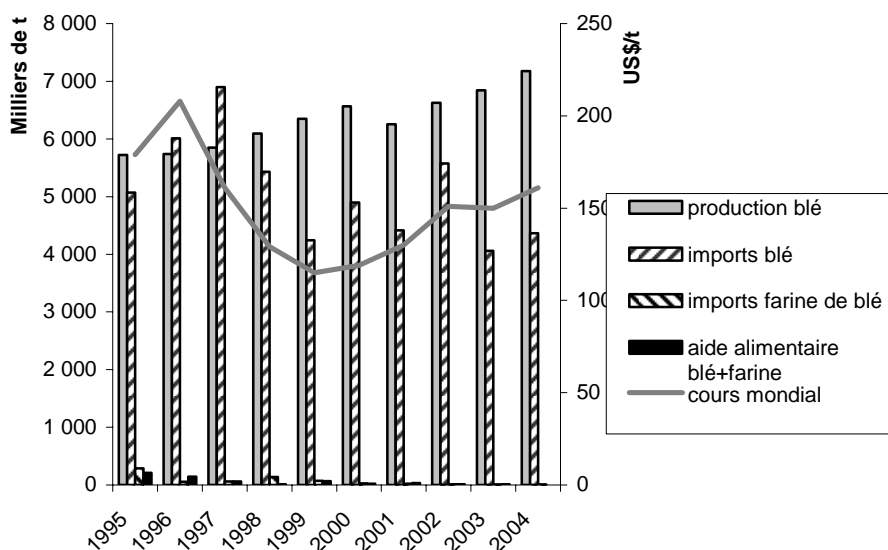
### **2.1 Approvisionnement du marché**

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)**



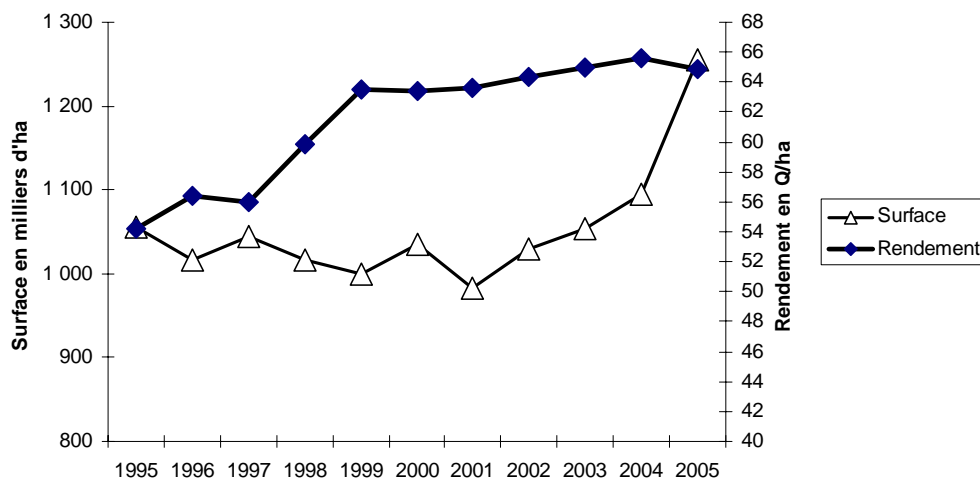
Sources: CNUCED (prix), FAO (importations et production)

La production égyptienne n'est cependant pas suffisante pour couvrir les besoins croissants de la population et l'Égypte 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>41</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'Égypte 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>41</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>42</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>42</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>43</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>43</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.

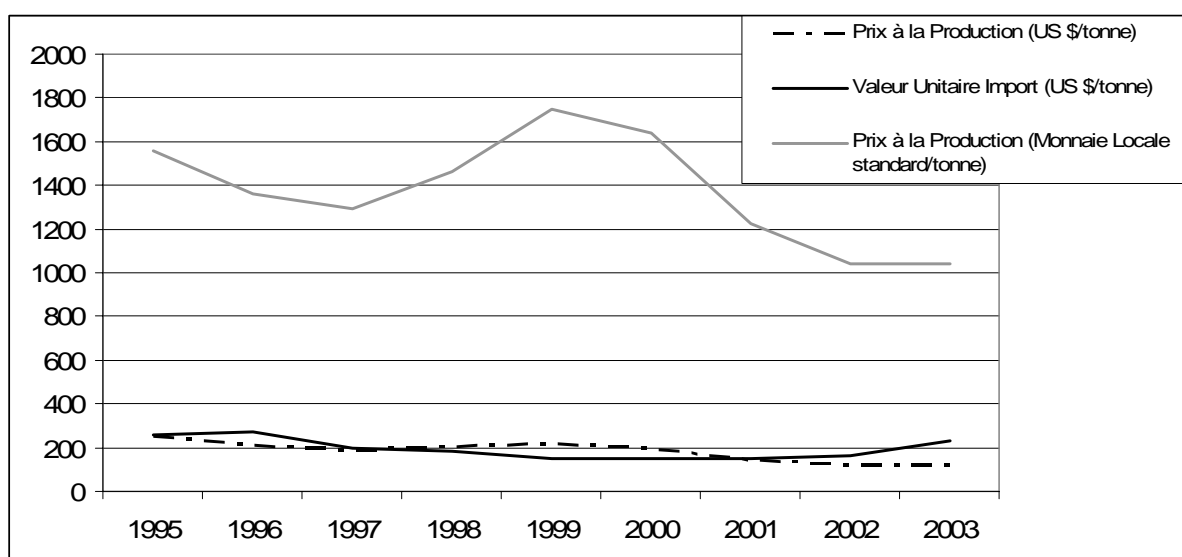
Globalement, la politique de subventionnement des prix à la consommation contribue sans doute à expliquer que l'Egypte ne se caractérise pas par une insécurité alimentaire aiguë et de grande ampleur.

### 3. Ethiopie

#### 3.1 Approvisionnement du marché domestique

Les approvisionnements extérieurs de l'Ethiopie<sup>44</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**



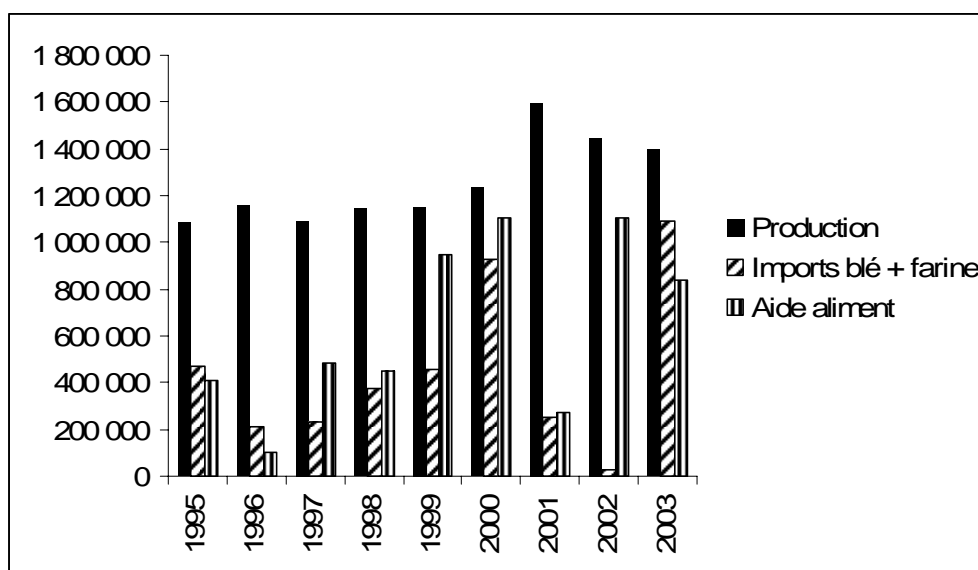
Source : FAOSTAT et COMTRADE.

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>44</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>45</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

<sup>45</sup> La taxation ne se ferait pas sur la valeur réelle mais sur la valeur estimés (rapport mission Ethiopie)

accroît l'instabilité des prix. Si l'on s'accorde sur la nécessité d'une aide limitée aux situations 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 profitabilité 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>46</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>47</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>48</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>46</sup> Bellmon survey 2006 – p 63 en particulier.

<sup>47</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>48</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

administratives 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>49</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.

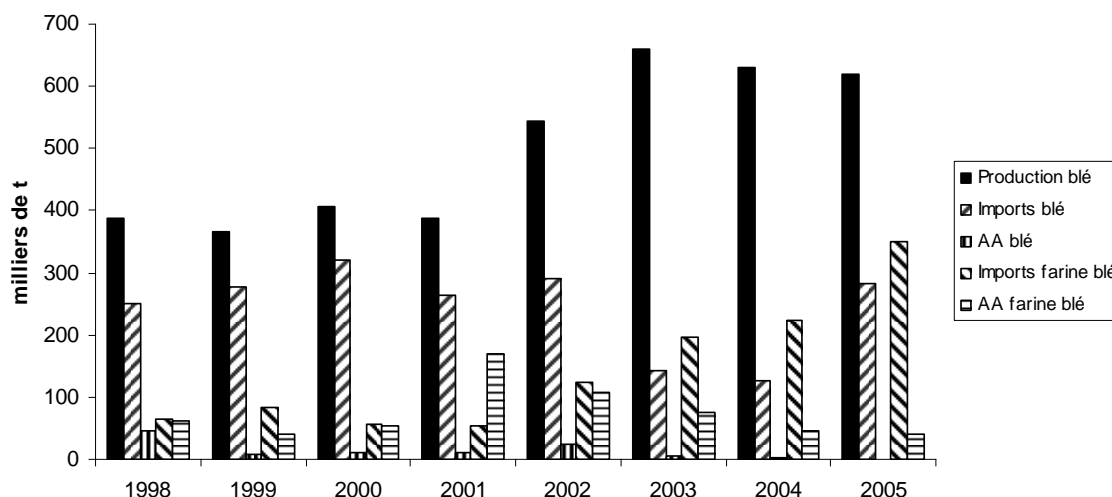
Le principal fournisseur de blé et de farine de blé sous forme d'importations commerciales au Tadjikistan est de loin le Kazakhstan. Il est suivi par la Russie, l'Ouzbékistan et le Kirghizstan. Des importations commerciales en provenance des Etats-Unis sont mentionnées dans les statistiques officielles<sup>50</sup> pour des quantités relativement faibles. La création de la CEEA en octobre 2000 a favorisé les importations en provenance des pays voisins.

---

<sup>49</sup> Regroupe la Biélorussie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, la Fédération de Russie et le Tadjikistan

<sup>50</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

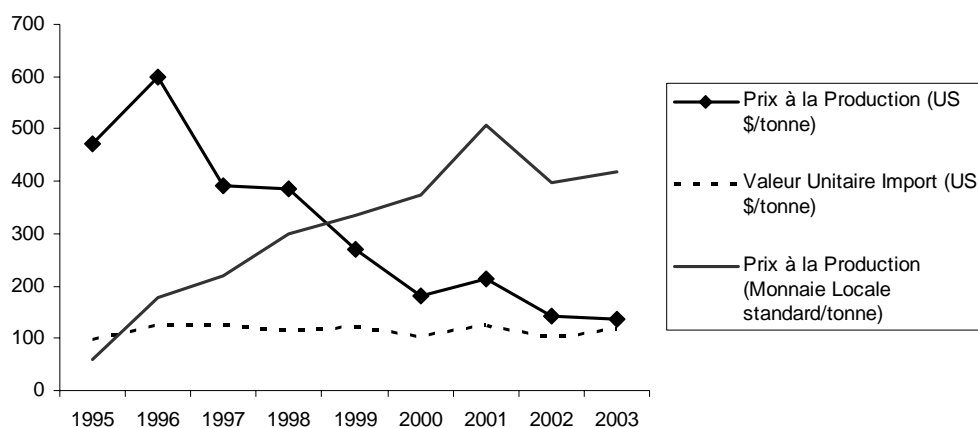
### *Une production de blé insuffisante mais en augmentation*

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>51</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>52</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>51</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>52</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
Sugdzh	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>53</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>53</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

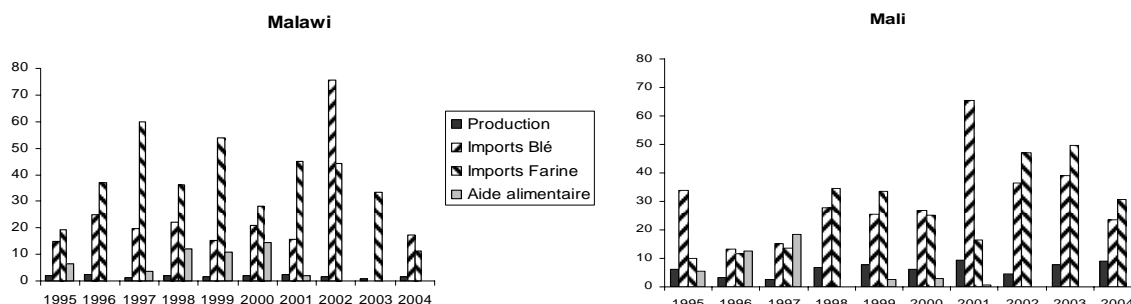
La situation de ces deux pays est similaire : le blé n'est pas une culture traditionnelle, les volumes produits sont très faibles, et le blé représente une faible part de la consommation alimentaire des ménages (1% des apports caloriques journaliers au Malawi et 3% au Mali). Etant donnée la faiblesse 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)**



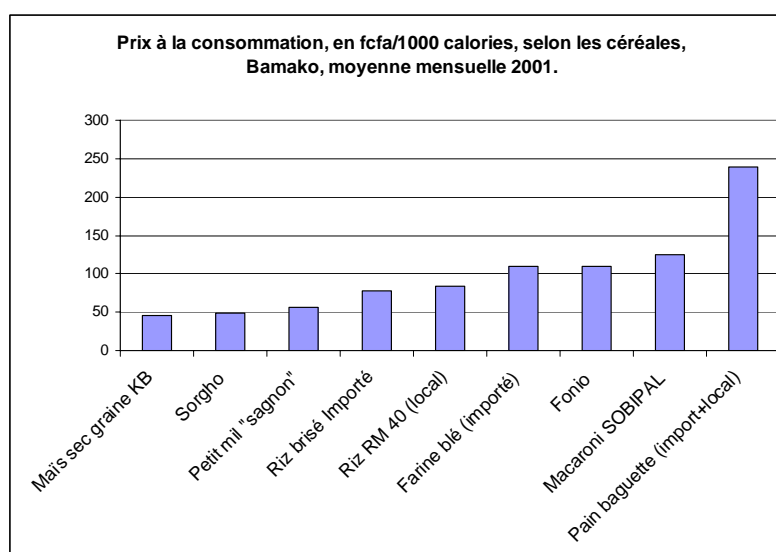
Source : FAOSTAT

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'Egypte, le Guatemala et le Malawi.

## 1. Egypte

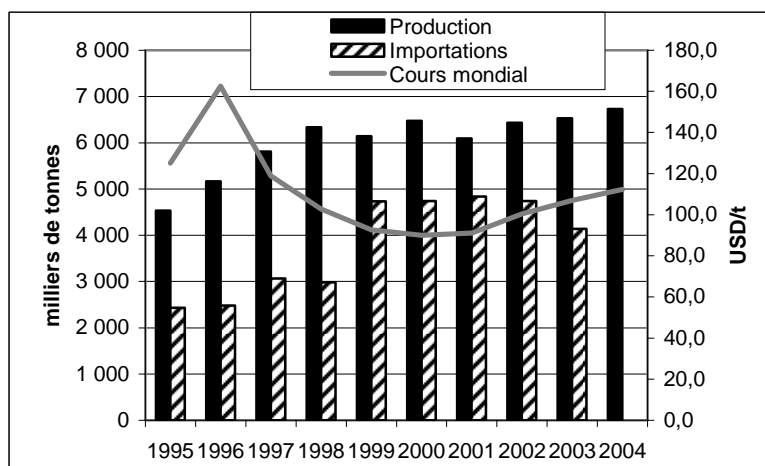
### 1.1 Approvisionnement du marché

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 Etats-Unis et l'Argentine sont les principaux fournisseurs de maïs de l'Egypte, 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 Egypte 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>54</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>	833	
Main-d'œuvre	300	26,47
<i>Total charges</i>	1133	
Grain	1573,5	
Tige	102	
<i>Total produits</i>	1675,5	
<i>Valeur ajoutée nette</i>	842,5	
<i>Revenu net</i>	542,5	

*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 GASC à un prix minimum garanti<sup>55</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

<sup>54</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.

<sup>55</sup> Les données divergent sur le niveau de ce prix d'achat garanti.

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>56</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>57</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.

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

---

<sup>56</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.

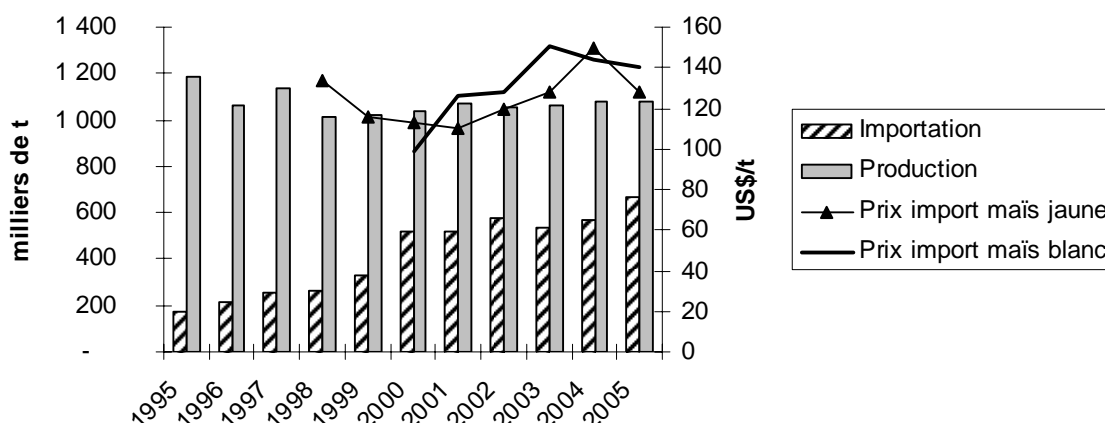
<sup>57</sup> Malgré les périodes de transition, les quotas garantissent une entrée immédiate pour un volume déterminé d'importations.

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>58</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

## 2.2 Une concurrence pour le maïs jaune mais limitée pour le maïs blanc

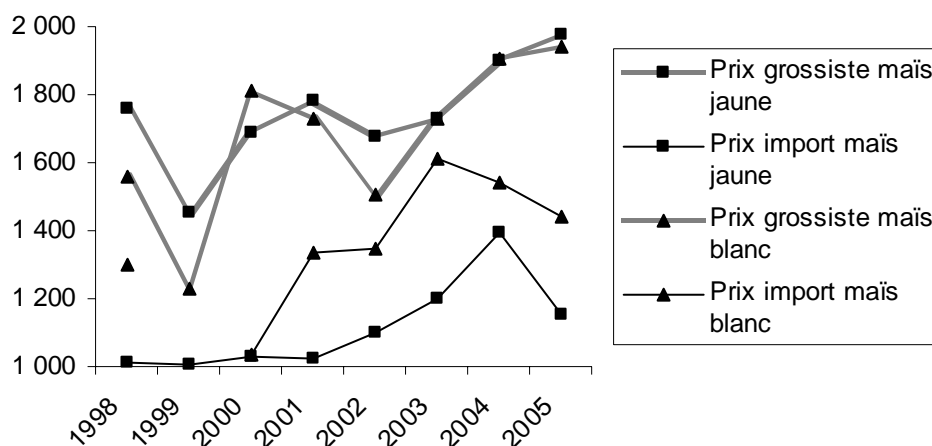
### *Un maïs importé moins cher que le maïs local*

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

<sup>58</sup> Selon le dernier recensement agricole (2003), deux tiers des superficies agricoles sont consacrées à la culture du maïs, soit 605 000 hectares.

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**

	<b>Huehuetenango</b>	<b>Quetzaltenango</b>	<b>Suchitepéquez</b>
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**

	<b>San Marcos</b>	<b>Escuintla</b>	
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>59</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.

<sup>59</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.

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>60</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**

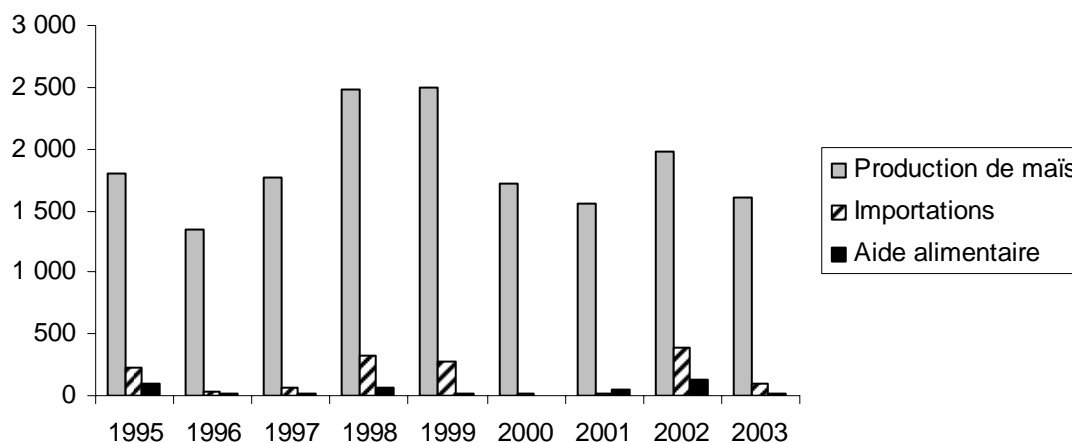
#### **3.1 Approvisionnement du marché**

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>60</sup> Ce chiffre a été calculé en comparant la production et la consommation de maïs.

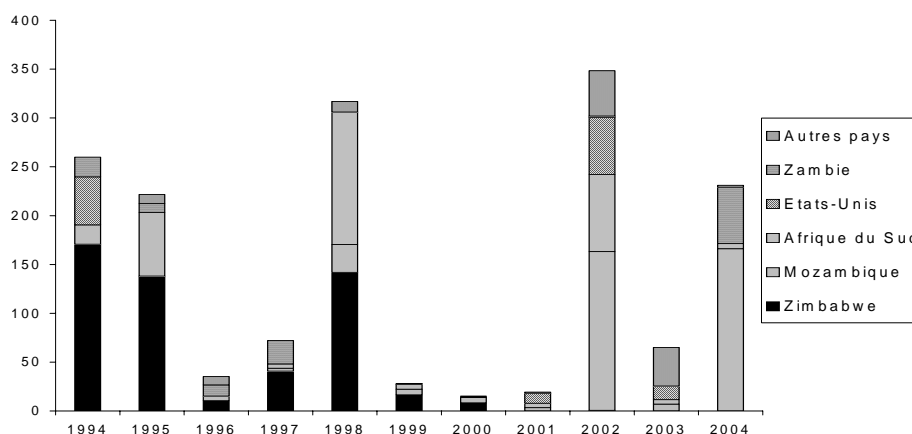
**Graphique III-17 : Production, importation et aide alimentaire de maïs au Malawi (1995-2003) (milliers de tonnes)**



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).

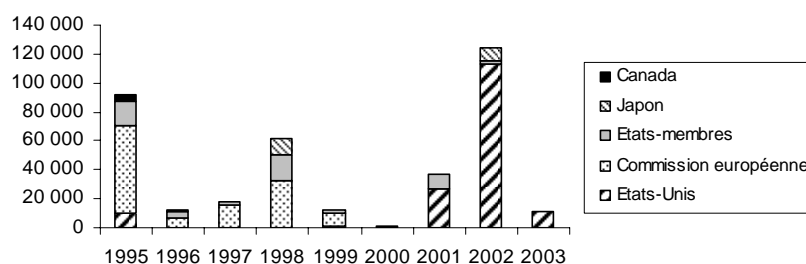
**Graphique III-18 : Importations formelles de maïs du Malawi par provenance (milliers de t), 1994-2004**



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.

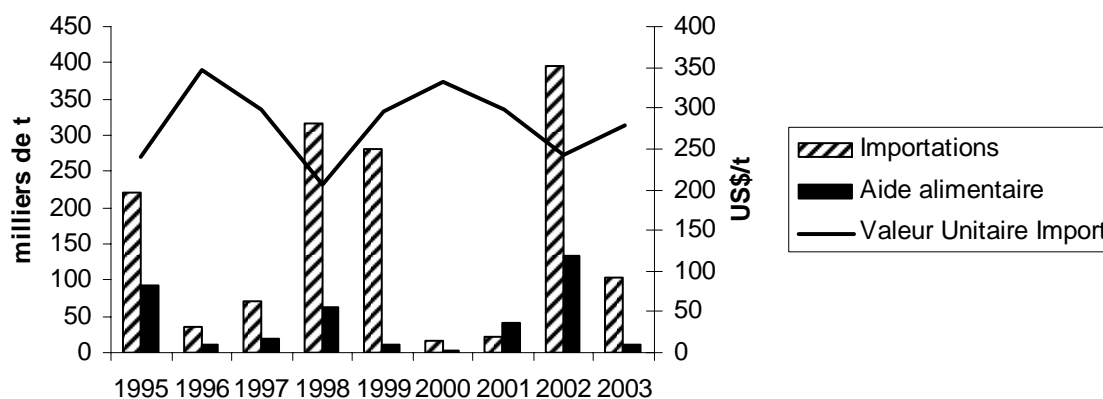
**Graphique III-19: Evolution de l'origine de l'aide alimentaire sous forme de maïs au Malawi 1995-2003 (en tonnes)**



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>61</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*

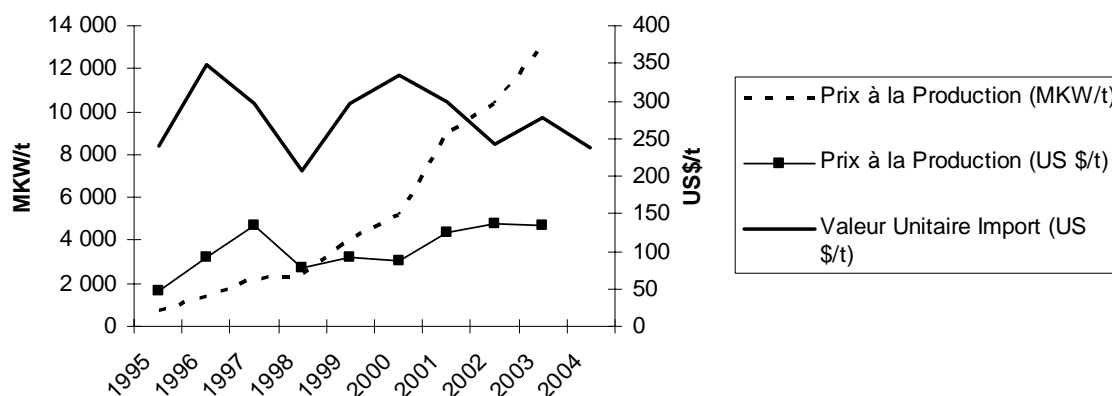
L'Etat intervient fortement dans la commercialisation du maïs local via l'ADMARC (Agricultural Development and Marketing Corporation). Jusqu'au milieu des années 1990, l'ADMARC a eu un monopole de la commercialisation du maïs. Aujourd'hui elle est censée être en concurrence avec les commerçants privés. 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>61</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 évènement 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.

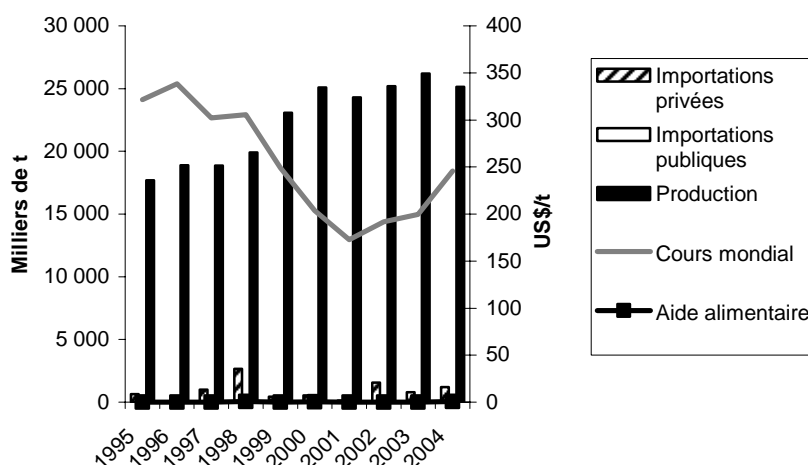
### 1. Bangladesh

#### 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**

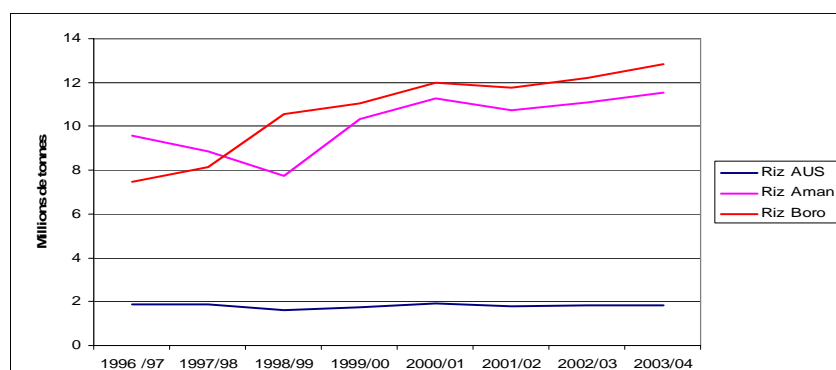


Source : PAM Bangladesh pour les volumes, CNUCED pour le prix (riz Thaïlande, blanchi, 5% de brisures, FAB Bangkok, en US\$/t)

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>62</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>63</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>62</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>63</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>64</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>65</sup>. Un tarif extérieur commun a été adopté pour l'ensemble de la zone, qui s'applique aujourd'hui.

---

<sup>64</sup> Par exemple del Ninno et al. (2005) et Deb U. K. (2004).

<sup>65</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>

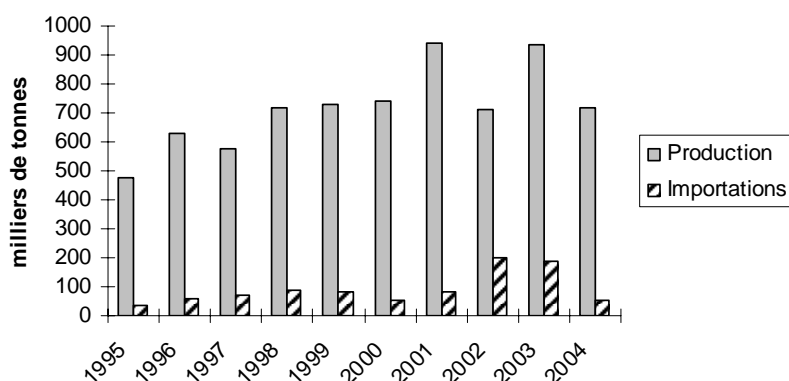
*Source* : Atelier "Appui/Formation au suivi des négociations commerciales internationales dans le cadre de l'intégration sous-régionale (UEMOA), décembre 2001

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

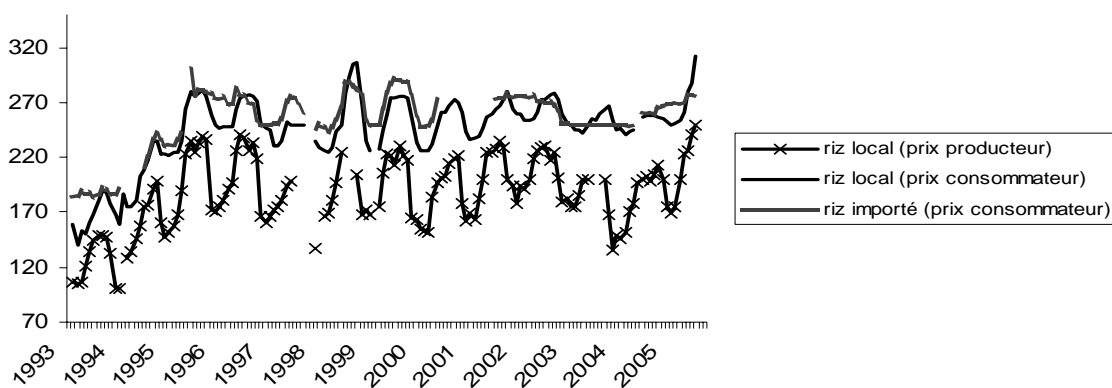
## 2.2 Une concurrence entre production locale et importations de riz limitée

### *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.

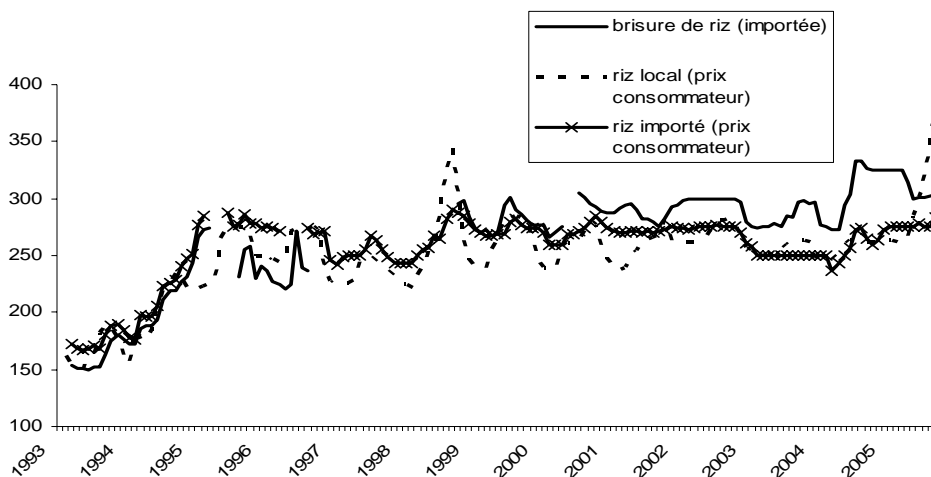
Le taux d'autosuffisance s'est ainsi constamment amélioré jusque dans la période 1992-96, mais on assiste à une envolée des importations au cours de la dernière décennie. Il faut également noter la présence d'aide alimentaire en riz en provenance du Japon. Les volumes d'aide alimentaire semblent trop 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**



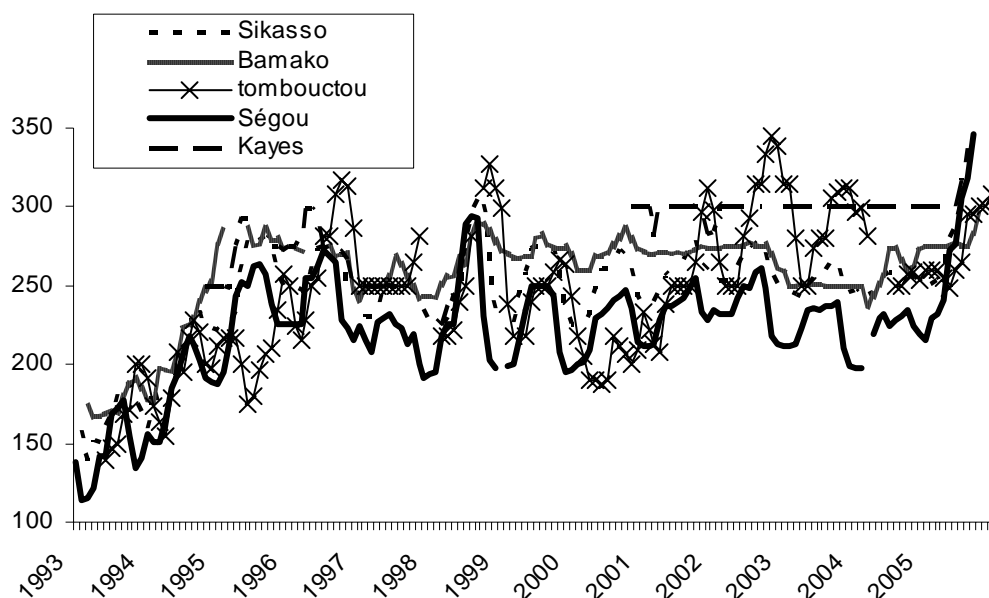
Source : OMA

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.

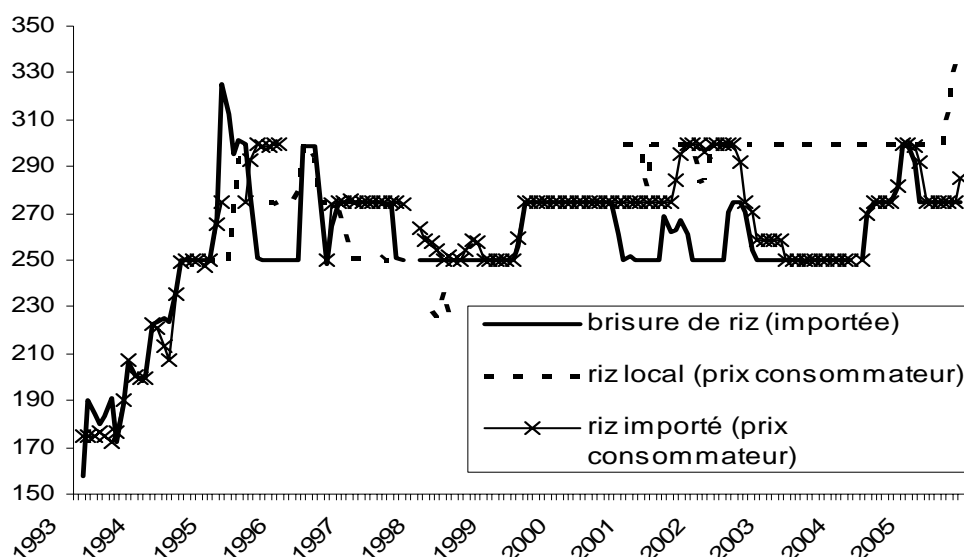
Graphique III-27 : La connexion entre marchés du riz au Mali



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>66</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 possibles. 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**

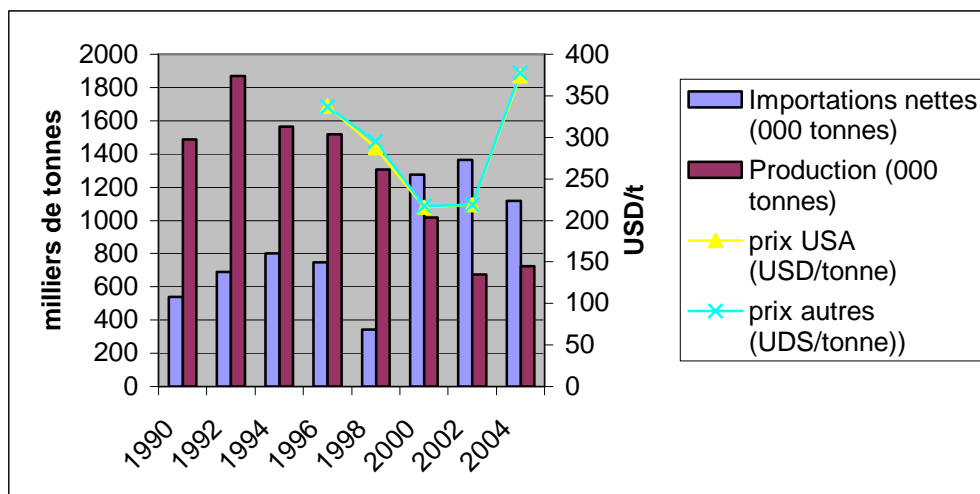
Parmi les pays étudiés, seul l'Indonésie importe des graines de soja, en quantités croissantes sur la période. Le soja importé joue un rôle important dans la satisfaction d'une demande locale en croissance rapide (graphique III-29). Il vient essentiellement des Etats-Unis, même si d'autres importateurs, 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>66</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 rentrent 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>67</sup>) ainsi que du développement des industries locales de transformation<sup>68</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

<sup>67</sup> Le soja comme source de protéine végétale augmente généralement avec le niveau de revenu des pays et l'urbanisation.

<sup>68</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.

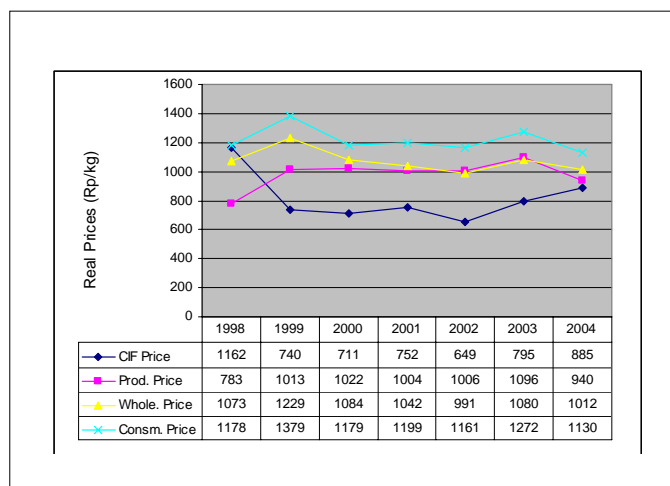
de la demande. Le soja est une culture risquée, en particulier du fait de la variabilité des rendements et des problèmes de pertes après récolte. En dépit des efforts du système de recherche indonésien et des services de vulgarisation, les rendements restent faibles, en comparaison des standards internationaux. 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**

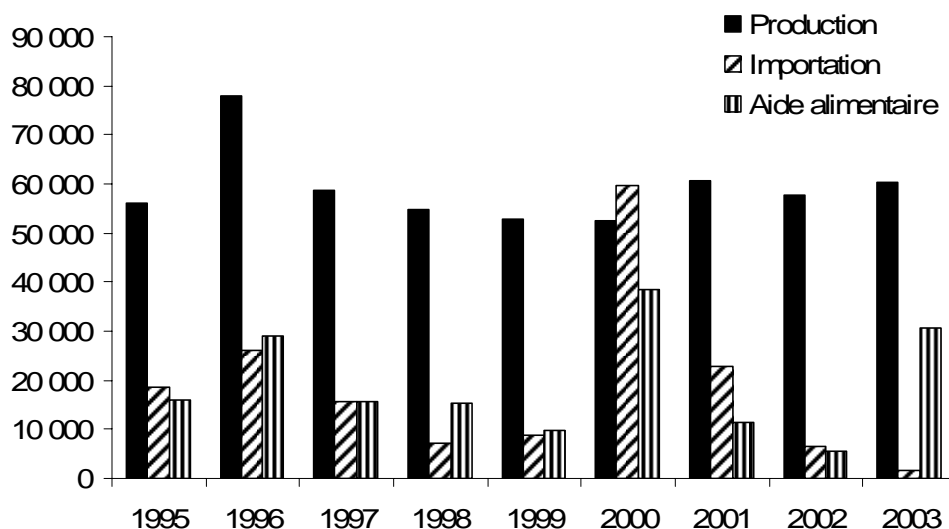
### **2.1 Approvisionnement du marché intérieur Ethiopien**

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>69</sup> et l'essentiel des volumes est distribuée sous cette forme.

---

<sup>69</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>70</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**

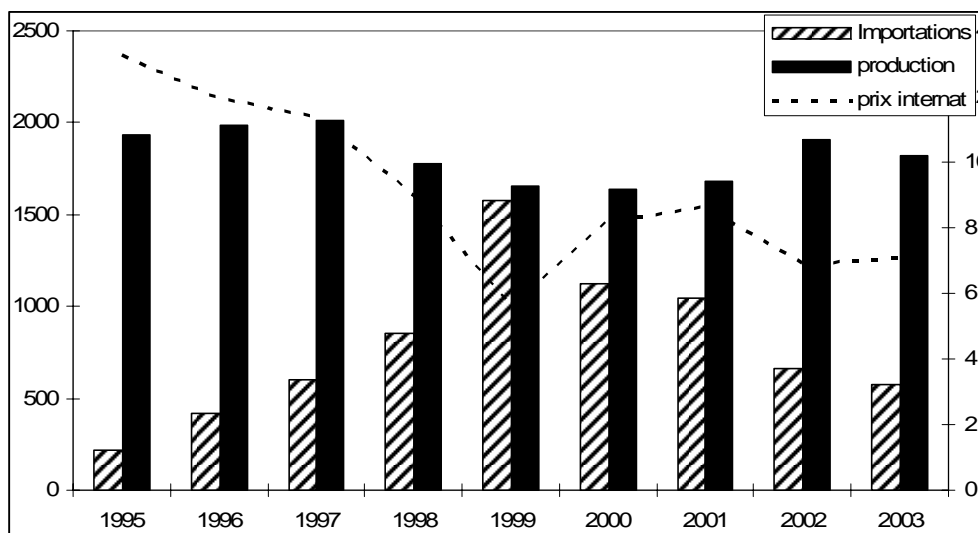
Le marché domestique est approvisionné à la fois par la production domestique et les importations. La Thaïlande domine les importations, représentant généralement plus de la moitié des volumes. Vient ensuite, parmi les exportateurs étudiés ici, l'Union Européenne, mais celle-ci représente souvent moins 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>70</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 donné le rôle des raffineries dans l'emploi rural et le caractère stratégique du produit les importations sont réglementées à partir de 2002<sup>71</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>71</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>72</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>73</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

---

<sup>72</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>73</sup> Informations issues du rapport pays « Indonésie »

l'installation 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>74</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

---

<sup>74</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

productions 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**

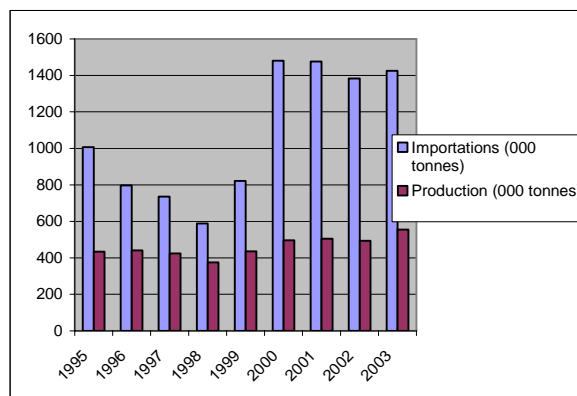
En Indonésie, les droits de douane consolidés pour le lait et les produits laitiers s'élèvent à 210%<sup>75</sup>.

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>75</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>76</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 (oligopsonne) : 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

<sup>76</sup> D'après les calculs des auteurs à partir des données CNUCED

transformation, ce qui explique le recours au lait importé<sup>77</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

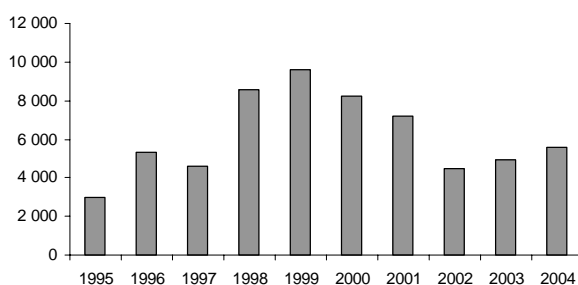
---

<sup>77</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>78</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 (Fcf/mois)	12 700	66 500	495 000
Argent dépensé en moyenne pour les produits laitiers (Fcf/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>78</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>79</sup>.

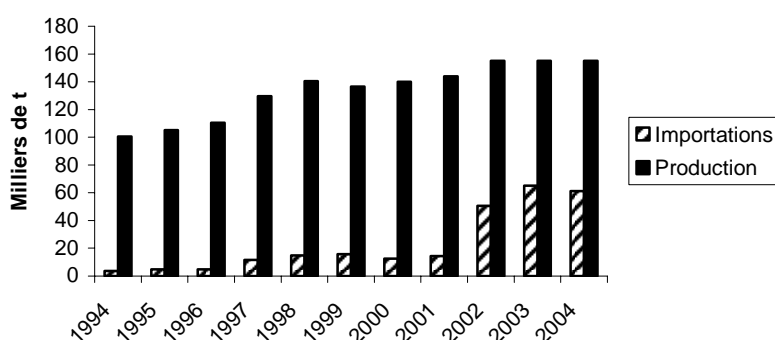
L'industrie avicole s'est considérablement développée lors des dix dernières années. La production de viande de volaille tourne aujourd'hui autour de 155 000 tonnes, ce qui équivaut à 130 millions de poulets. C'est le résultat de différentes stratégies : une relocalisation vers la zone côtière a permis de réduire les coûts de production ; un système de commercialisation

---

<sup>79</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**



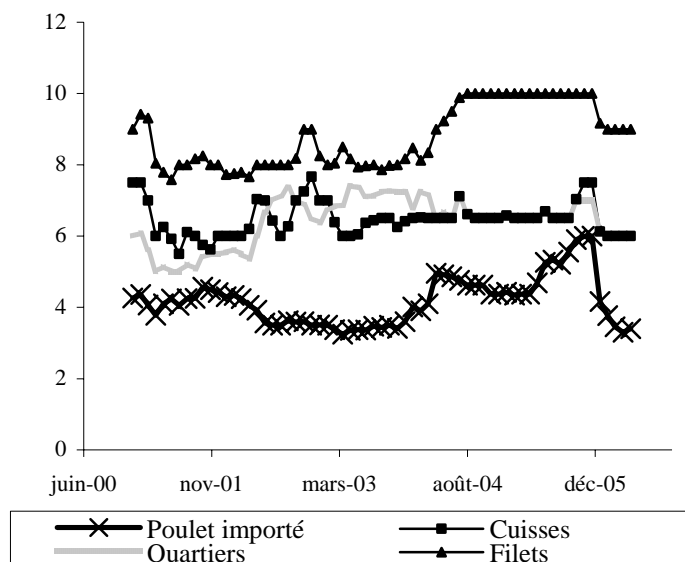
Source : Banque du Guatemala (importations), FAO (production).

## 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

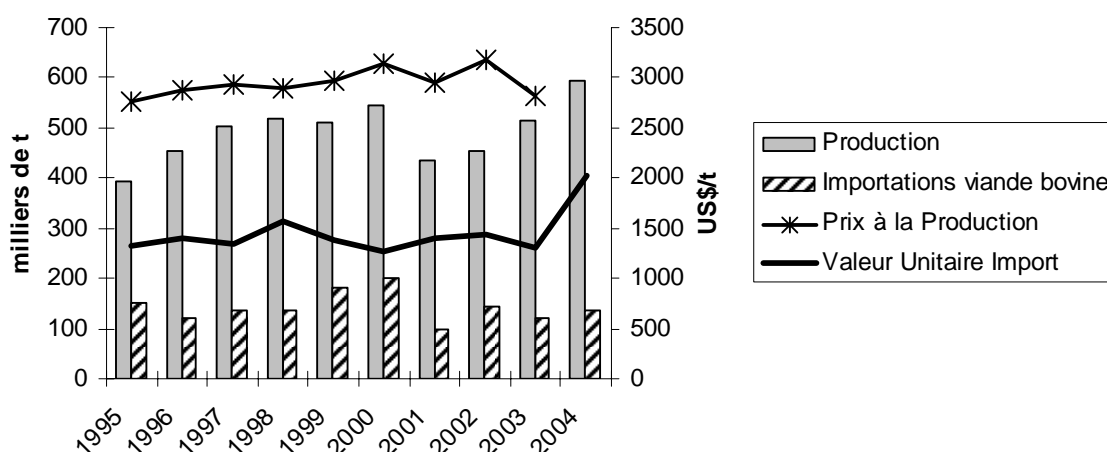
Pour la viande congelée comme pour les animaux vivants, le droit de douane, de 10% en 1995, a été abaissé à 5% en 2004. Des restrictions aux importations ont été mises en place de façon temporaire au moment des crises sanitaires (ESB et fièvre aphteuse) en 1996 et 2000.

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>80</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.

## **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

---

<sup>80</sup> Données FAO : Bilan alimentaire de l'Egypte en 1995 et 2003.

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

ment 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.

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. 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). 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.