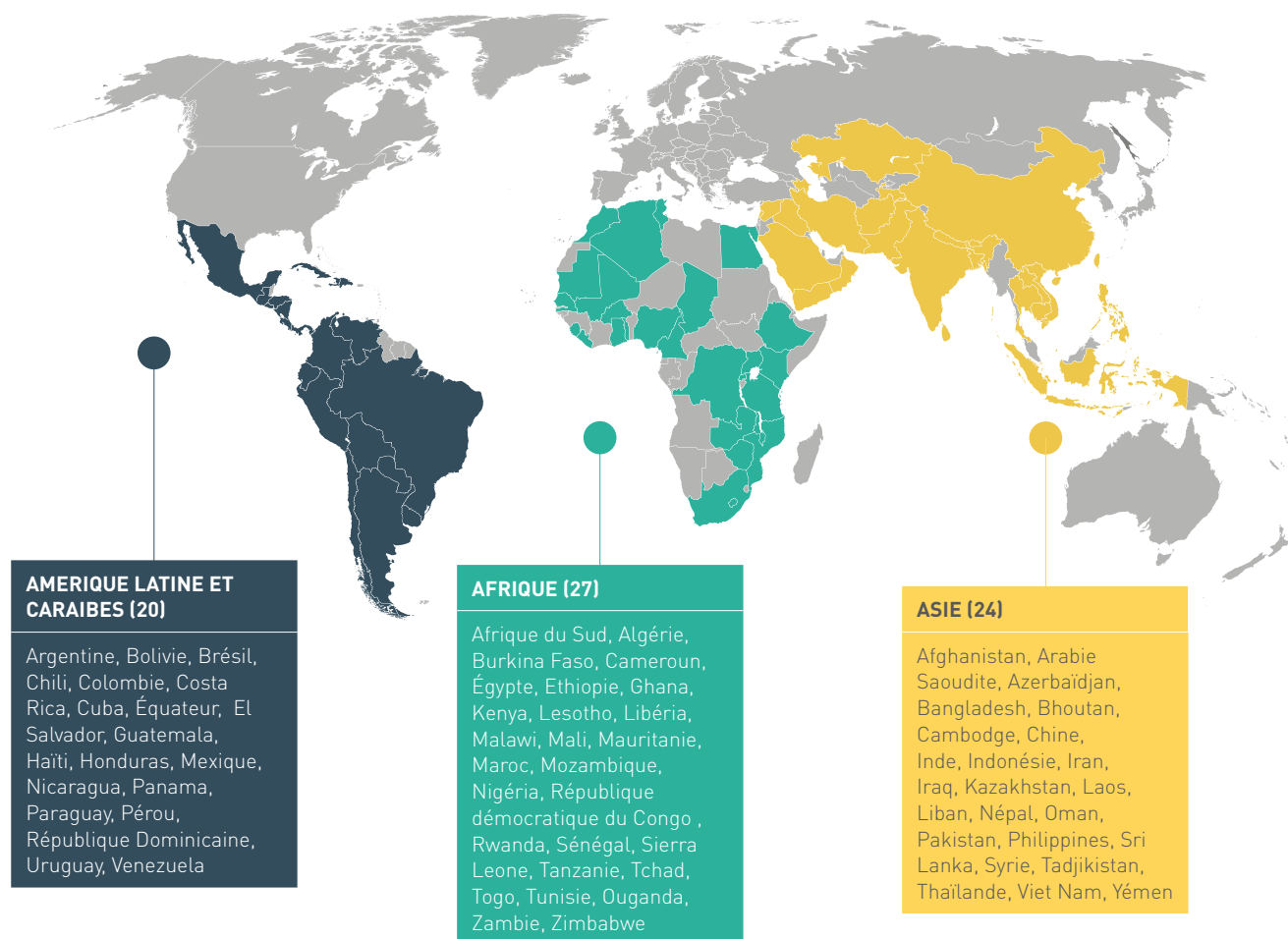


# Décisions politiques agricoles et alimentaires

## Évolutions, tendances nouvelles et alignements des politiques depuis la crise alimentaire mondiale de 2007/08

Le rapport global FAPDA 2013 examine un large éventail de décisions politiques en matière de sécurité alimentaire et de développement agricole mises en œuvre dans 71 pays d'Afrique (27), d'Asie (24) et d'Amérique latine et des Caraïbes, ALC (20). Les pays concernés représentent respectivement 81, 90 et 98 pour cent de la population totale en Afrique, en Asie et en ALC. Le rapport se focalise sur les tendances des décisions politiques, les pratiques communes et les faits marquants pendant la période 2007-2012.

### PAYS EXAMINÉS DANS LE RAPPORT



## Résumé exécutif



## Les inquiétudes concernant la sécurité alimentaire ont incité les gouvernements à prendre de plus en plus de mesures en soutien à la production agricole, de gestion de la volatilité des prix et des autres risques agricoles

Depuis la crise alimentaire mondiale de 2007/08, il y a eu un regain d'attention par rapport aux mesures de soutien à la production. La plupart des pays ont mis en œuvre des politiques et des programmes d'appui aux producteurs nationaux, en particulier aux petits exploitants agricoles.

### *Les subventions aux intrants et l'amélioration de l'accès au crédit ont attiré l'attention croissante des décideurs*

Les subventions aux intrants et les mesures de facilitation de l'accès au crédit ont gagné une grande popularité dans les trois régions au cours de la période 2007-2012. Suite à l'augmentation rapide et significative des prix internationaux des engrais en 2008, afin de diminuer le coût des intrants, de nombreux pays ont opté pour des programmes nationaux de subventions à grande échelle (Figure 1). Cependant, le rapport constate également qu'un nombre croissant de pays ont adopté des mesures de ciblage des programmes de subventions en vue d'en améliorer l'efficacité et en faire bénéficier davantage les familles les plus vulnérables et les producteurs de céréales.

L'insuffisance du crédit offert par le secteur privé et son coût élevé ont obligé de nombreux gouvernements à intervenir pour garantir la disponibilité de crédits à des taux préférentiels. En réponse aux

défaillances du marché du crédit, de nombreux pays ont mis en place des programmes ad-hoc, des systèmes de garantie des crédits et des banques spécialisées dans le financement de l'agriculture.

### *Les mesures de réduction des risques liés aux prix, à la production et à la propriété foncière ont reçu un large soutien public*

Les récentes périodes de forte volatilité des prix et les chocs de production ont provoqué un certain nombre d'interventions gouvernementales en vue de stabiliser les prix aussi que de promouvoir l'assurance agricole dans le cadre des mesures d'appui à la production. Plusieurs pays ont adopté des politiques de soutien et de stabilisation des prix en 2007/08 afin de protéger les producteurs contre les risques liés à la volatilité des prix. Ces décisions politiques ont été maintenues en 2009/10 et 2011/12 et appliquées de façon plus cohérente et systématique en Asie qu'en Afrique ou en ALC. Les deux systèmes d'assurance agricole, le public et le privé, ont été développés pour faire face aux nombreux risques agricoles, notamment pour une meilleure gestion des risques de catastrophes. Les compagnies d'assurance publiques ont souvent été requises pour agir aux côtés des compagnies privées et pour offrir des services spéciaux (tels que la réassurance et la couverture d'assurance) en cas de catastrophe.

La période récente a été marquée par une croissance de la demande mondiale de terres agricoles. En conséquence, la proportion de pays adoptant des mesures pour améliorer l'accès à la terre des petits exploitants agricoles et pour renforcer la sécurité foncière a connu une forte progression au cours de la période 2007-2012. Des mesures

FIGURE 1. PROPORTION DE PAYS AYANT DES PROGRAMMES DE SUBVENTIONS AUX INTRANTS (2007-2012)

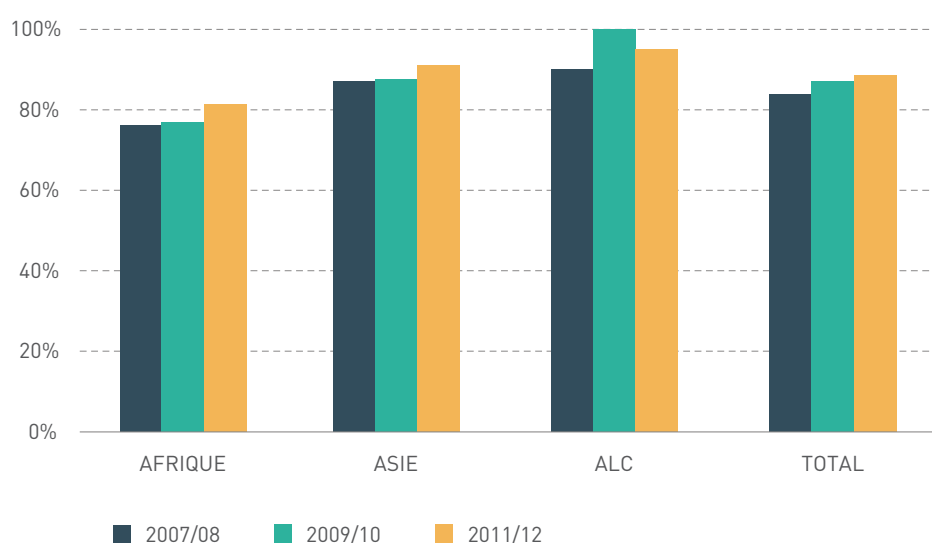


FIGURE 2. PROPORTION DE PAYS METTANT EN ŒUVRE DES PROGRAMMES DE TRANSFERTS MONÉTAIRES (2007-2012)



Source: FAPDA

législatives et administratives ainsi que des programmes plus vastes de réforme foncière ont été mis en place dans un certain nombre de pays en vue de favoriser l'accès à la terre et d'assurer la sécurisation foncière des petits exploitants. Les préoccupations quant aux potentiels conflits sociaux et politiques associés aux acquisitions à grande échelle de terres ont également entraîné des interventions au niveau mondial, notamment la présentation des *Principes pour un investissement agricole responsable* par la FAO, la CNUCED, le FIDA et la Banque mondiale, et l'adoption des *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale des Nations Unies.

### Depuis la crise alimentaire mondiale de 2007/08, les gouvernements ont concentré leurs interventions pour améliorer la disponibilité et l'accès à la nourriture afin d'assurer la sécurité alimentaire au niveau national

De nombreux pays dans les trois régions ont adopté des politiques de soutien aux consommateurs en vue de diminuer l'impact de la crise alimentaire et énergétique de 2007/08 sur les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables. Si la mise en œuvre de ces politiques entre 2007 et 2012 a suivi différentes tendances, approches et pratiques, quelques caractéristiques et schémas communs sont toutefois apparus.

### *Les subventions aux produits alimentaires et aux carburants demeurent populaires en dépit des tentatives en cours de les réformer*

Les mesures de subventions aux produits alimentaires et aux carburants restent populaires même si un certain nombre de pays ont essayé de rationaliser leurs dépenses publiques en passant progressivement des subventions universelles à des interventions plus ciblées vers les ménages les plus vulnérables. Même si les tentatives pour supprimer progressivement les régimes de subvention se sont révélées ardues, il est de plus en plus reconnu que les subventions universelles représentent un fardeau pour les finances publiques. De plus, ces subventions profitent davantage aux mieux lotis qu'aux pauvres et provoquent des distorsions du marché.

### *L'aide alimentaire et les transferts monétaires ont reçu une attention croissante*

Les programmes d'aide alimentaire ont été largement utilisés pour protéger de la faim et de la malnutrition les ménages les plus vulnérables. Un nombre croissant de pays dans les trois régions sont passés progressivement d'interventions ad-hoc de courte durée (dans la plupart des cas mises en œuvre pour répondre à des urgences), à l'intégration des distributions alimentaires, de l'assistance nutritionnelle et de l'alimentation scolaire dans leurs programmes de protection sociale. L'alimentation scolaire a gagné en popularité mais il existe un grand décalage entre les régions: tous les pays d'ALC analysés gèrent de tels programmes, contre 40 pour cent des pays d'Afrique et 50 pour cent de ceux d'Asie. Plusieurs pays ont institutionnalisé

des interventions nutritionnelles à long terme pour combattre la faim, en particulier chez les enfants et les mères. Les programmes d'assistance nutritionnelle sont plus communs en ALC et sont souvent mis en œuvre sous la forme de soins de santé maternelle et infantile, de vulgarisation et d'éducation nutritionnelle ainsi que de distribution de micronutriments. D'autre part, les programmes gouvernementaux « vivres contre travail » ont baissé en popularité par rapport aux programmes d'assistance nutritionnelle ou d'alimentation scolaire.

Les systèmes de transfert monétaires sont devenus l'instrument politique privilégié des gouvernements pour lutter contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire, aussi bien en ALC (principalement sous la forme de transferts monétaires conditionnels) qu'en Asie et en Afrique (surtout comme transferts monétaires inconditionnels) (Figure 2). Les attraits majeurs de ces systèmes sont le choix qu'ils offrent aux bénéficiaires pour ce qui concerne la façon d'utiliser le revenu supplémentaire, le meilleur rapport coût-efficacité du fait de la réduction des coûts administratifs, les plus faibles coûts de transaction et un impact majeur sur l'éducation et la pauvreté à long terme. Le programme *Bolsa Familia* au Brésil, le plus connu de tous les systèmes de transferts monétaires conditionnels dans le monde en développement, a l'objectif de réduire la pauvreté à court terme à travers des transferts monétaires directs ainsi que de lutter contre la pauvreté à long terme par le développement du capital humain en liant les services d'éducation et de santé aux transferts monétaires. Un nombre croissant de pays sont également en train d'institutionnaliser les transferts monétaires ainsi que les programmes « argent contre travail ».

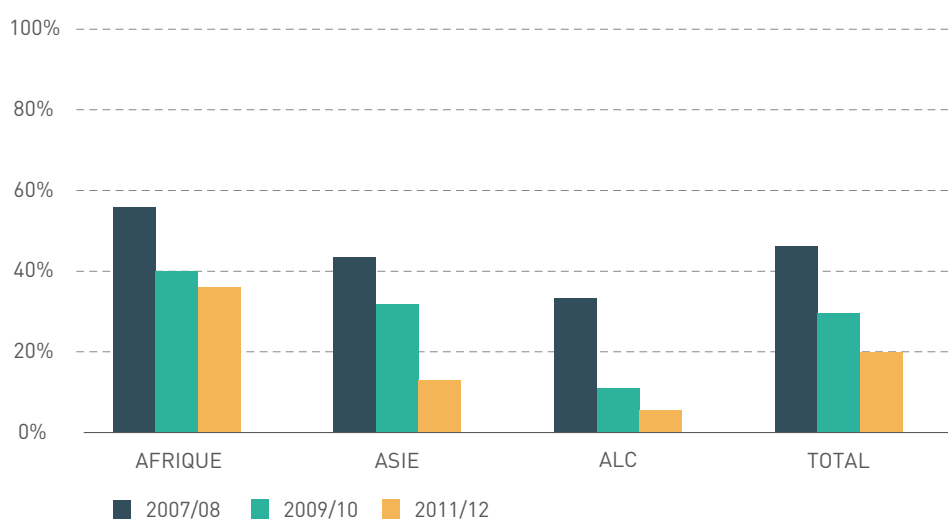
## Des politiques commerciales et de développement du marché ont été adoptées pour influencer les prix en faveur des producteurs et/ou des consommateurs

Plusieurs politiques commerciales et de développement du marché ont été mises en place pour atténuer l'impact des prix élevés et volatiles des produits alimentaires sur les consommateurs, les producteurs et les autres acteurs des filières. Certaines politiques ont été adoptées sur une base ad-hoc et avec une perspective à court terme, tandis que d'autres ont été appliquées de façon plus systématique et dans une perspective à plus long terme.

### *Des politiques d'importation plus ouvertes ont été poursuivies parallèlement à des politiques d'exportation plus restrictives*

A la suite de la crise alimentaire de 2007/08, un certain nombre de gouvernements ont adopté des politiques d'importation plus ouvertes ou non restrictives et imposé des restrictions et des interdictions à l'exportation pour garantir la disponibilité sur le marché intérieur de produits alimentaires à des prix abordables. Les droits d'importation sur les aliments de base ont généralement été réduits et/ou suspendus, tandis que les exportations de céréales comme le blé, le maïs et le riz ont été interdites ou restreintes. Cependant, au cours des périodes 2009/10 et 2011/12, un nombre croissant de pays ont supprimé les interdictions à l'exportation et modifié les droits d'importation dans le but d'assurer la disponibilité d'aliments de base pour les consommateurs (en réduisant les droits de douane, par exemple)

FIGURE 3. PROPORTION DE PAYS QUI ONT ADOPTÉS DES INTERDICTIONS À L'EXPORTATION (2007-2012)



ou de protéger les producteurs (en augmentant les droits de douane) (Figure 3). L'impact négatif des interdictions à l'exportation pour les producteurs a toutefois été reconnu et de nombreux pays ont remplacé les interdictions par des taxes à l'exportation, des prix minimum à l'exportation et des quotas. Quelques pays ont également réintroduit les droits d'importation pour soutenir la production intérieure.

### ***Le développement du marché a reçu un intérêt renouvelé de la part du secteur public***

On a observé un intérêt renouvelé du secteur public pour les stocks de céréales (en particulier en Asie et en Afrique), les systèmes de récépissés d'entrepôts (WRS), les bourses des produits agricoles et les systèmes d'information sur les marchés en tant que solutions à plus long terme pour gérer les fluctuations des prix, améliorer les revenus des agriculteurs et promouvoir l'efficacité des marchés. De nombreux pays ont examiné le potentiel offert par des partenariats public-privé, de plus en plus encouragés pour la commercialisation des céréales, pour la gestion des stocks et des systèmes d'information sur les marchés. Des mesures pour répondre aux défis de nature réglementaire et législative dans le fonctionnement des WRS et des bourses agricoles ont également attiré l'attention des acteurs publics. De nombreux pays d'Afrique, d'Asie et d'ALC ont connu une expansion rapide des réseaux de téléphonie mobile et d'autres applications des technologies d'information et de communication (TIC) qui offrent des informations sur les prix et permettent une meilleure correspondance entre l'offre et la demande (salles de marché virtuelles).

**L'harmonisation des politiques parmi les pays membres des Communautés Economiques Régionales (CER) demeure un défi majeur, alors que peu de politiques intégrées sont poursuivies pour atteindre l'autosuffisance alimentaire au niveau national**

### ***Les politiques d'autosuffisance alimentaire se poursuivent en dépit des accords de libre-échange***

La promotion d'interventions politiques coordonnées et harmonisées pour atteindre des objectifs en matière de sécurité alimentaire, tant aux niveaux national que régional, est généralement considérée comme positive. Les gouvernements ont souvent poursuivi une approche intégrée pour atteindre des buts comme l'autosuffisance

alimentaire. Depuis 2007/08, quelques pays d'Asie, d'Afrique et d'ALC sont passés d'une politique d'autonomie alimentaire (qui comprend des importations de produits alimentaires pour satisfaire la demande nationale) à une politique visant l'autosuffisance alimentaire. À cette fin, les gouvernements ont lancé des programmes complets, qui comprennent des paquets technologiques et des intrants subventionnés, des mesures de soutien aux prix, des droits d'importation pour protéger les producteurs nationaux ainsi qu'une augmentation des dépenses publiques en faveur de l'agriculture. Les stratégies qui visent l'autosuffisance alimentaire nationale pourraient, cependant, avec des répercussions négatives pour la sécurité alimentaire régionale et le commerce intra-régional en causant la réduction du commerce extérieur.

Les prix internationaux élevés ont, d'autre part, encouragé quelques pays à adopter des politiques intégrées pour stimuler les exportations de certains produits alimentaires. Un petit nombre de pays dans les trois régions ont récemment lancé des politiques de promotion des exportations qui comprennent des mesures de facilitation du commerce (simplifiant les procédures d'exportation) en même temps que des programmes intégrés pour stimuler la production et promouvoir la participation du secteur privé. De telles stratégies nationales d'exportation sont cohérentes avec les politiques de nombreuses CER en matière de commerce et de sécurité alimentaire étant donné que les pays dépendant des importations alimentaires peuvent s'approvisionner plus facilement au sein des CER. D'autres pays membres pourraient également être incités à poursuivre des politiques commerciales plus ouvertes plutôt qu'une stratégie d'autosuffisance alimentaire.

### ***Les préoccupations des gouvernements relatives à la disponibilité alimentaire et aux prix des aliments ont mené à un désalignement des politiques régionales***

Au niveau régional, des tentatives ont été faites pour harmoniser les politiques commerciales et celles en matière de stocks afin de parvenir à la sécurité alimentaire régionale. Cependant, les pays membres de la plupart des CER examinées dans ce rapport ont mis en œuvre des restrictions à l'exportation, en même temps que des réductions ou des suspensions des droits d'importation, en particulier en 2007/08, provoquant un décalage entre les politiques poursuivies et les engagements régionaux. Les pays à déficit vivrier ont restreint les exportations et facilité les importations dans le but d'accroître l'offre alimentaire

nationale et de maintenir les prix bas pour les consommateurs. Par conséquent, la plupart des CER semblent avoir eu des difficultés à parvenir à la sécurité alimentaire à l'échelle de la région du fait d'intérêts nationaux divergents, en particulier entre les pays à déficit vivrier et les pays excédentaires. Dans un cas précis au moins, celui du Marché commun centraméricain (MCCA), les politiques commerciales mises en place pendant la période examinée ont compris des restrictions commerciales limitées sur les produits de base, stimulant ainsi les échanges commerciaux entre les pays membres et améliorant la sécurité alimentaire régionale.

La flambée des prix des denrées alimentaires en 2007/08 a renouvelé les débats politiques sur les stocks alimentaires stratégiques aux niveaux mondial et régional. Certaines CER en Asie et en Afrique ont montré davantage d'intérêt au cours de la période 2007-2012 pour l'harmonisation de leurs politiques afin de mettre en place un

stock régional. La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), et l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR) sont en train de mettre en place des mécanismes pour créer des réserves alimentaires régionales. Cependant, il est difficile de comprendre comment les pays peuvent appuyer la création de réserves alimentaires au niveau des CER, tout en mettant simultanément en œuvre des politiques et en intensifiant les investissements pour renforcer et accroître leurs stocks nationaux. Il reste encore à voir si ces réserves alimentaires régionales pourraient être un outil efficace pour faire face aux futures crises alimentaires, ou si les stocks nationaux constituent une meilleure solution pour les pays qui font face à des pénuries de nourriture inattendues, ou plutôt si la combinaison des deux représenterait la solution optimale.

## En savoir plus sur FAPDA

L'initiative d'analyse des décisions politiques agricoles et alimentaires (FAPDA) de la FAO a pour but de promouvoir la prise de décision basée sur des informations concrètes. FAPDA collecte et rend disponible à travers son outil en ligne l'information sur les décisions politiques agricoles et alimentaires adoptées depuis 2008 dans plus de 80 pays.



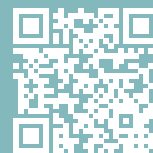
Pour en savoir plus sur FAPDA et l'outil, visitez:

[www.fao.org/economic/fapda](http://www.fao.org/economic/fapda) - [www.fao.org/economic/fapda/tool](http://www.fao.org/economic/fapda/tool)



ou contactez-nous à:

[fapda@fao.org](mailto:fapda@fao.org)



Cette activité a été financée par l'Union Européenne dans le cadre du programme Amélioration de la gouvernance mondiale pour la réduction de la faim