

L'Initiative contre la flambée des prix des denrées alimentaires de la FAO

# Guide pour l'action à l'intention des pays confrontés à la flambée des prix des denrées alimentaires



Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les conclusions figurant dans ce document sont celles qui ont été jugées appropriées lors de sa rédaction. Elles seront éventuellement modifiées à la lumière des connaissances plus approfondies acquises au cours d'étapes ultérieures du projet.

Tous droits réservés. La FAO encourage la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Les utilisations à des fins non commerciales seront autorisées à titre gracieux sur demande. La reproduction pour la revente ou d'autres fins commerciales, y compris pour fins didactiques, pourrait engendrer des frais. Les demandes d'autorisation de reproduction ou de diffusion de matériel dont les droits d'auteur sont détenus par la FAO et toute autre requête concernant les droits et les licences sont à adresser par courriel à l'adresse [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org) ou au Chef de la Sous-Division des politiques et de l'appui en matière de publications, Bureau de l'échange des connaissances, de la recherche et de la vulgarisation, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome (Italie).

©FAO 2011

---

Photo de couverture: ©FAO/Sarah Elliott

# Indice

Remerciements	2
Acronymes	3
<b>1 Introduction</b>	<b>4</b>
<b>2 Processus et fondement analytique</b>	<b>7</b>
2.1 Processus	7
2.2 Fondement analytique	8
<b>3 Actions de politiques et programmes immédiatement réalisables</b>	<b>9</b>
3.1 Mesures macro-économiques	9
3.1.1 Mobilisation des ressources budgétaires	9
3.1.2 Taux de change	10
3.2 Mesures relatives au commerce	11
3.3 Mesures en faveur des consommateurs	13
3.3.1 Politiques fiscales	14
3.3.2 Mesures de gestion des marchés	16
3.3.3 Filets de sécurité sociale	20
3.3.4 Autres mesures affectant le revenu disponible	24
3.4 Mesures en faveur des producteurs	25
3.4.1 Mesures de gestion des marchés	26
3.4.2 Mesures de soutien à la production	30
<b>Annexe</b>	
Tableaux récapitulatifs des actions immédiatement réalisables dans le cadre des politiques et programmes existants – (L'Initiative de la FAO contre la flambée des prix des denrées alimentaires)	44
Bibliographie sélective	50

## Remerciements

Le présent guide, élaboré dans le contexte de l'Initiative contre la flambée des prix des denrées alimentaires (ISFP), a été lancé par José María Sumpsi, Sous-Directeur général du Département de coopération technique. Il est parti d'une séance de réflexion avec le personnel de la Division de l'assistance aux politiques et de la mobilisation des ressources. Ce guide a été préparé avec le concours de personnels de l'ensemble de l'Organisation et notamment de Tom Osborne, Jan Poulisse, Michael Robson, Ed Seidler, Andrew Shepherd, Brian Thompson et Robert Van Otterdijk du Département de l'agriculture et de la protection des consommateurs; Liliana Balbi, Bénédicte DeLaBriere, Mulat Demeke, Aziz Elbehri, Marco Knowles, Frank Mischler, Guendalina Pangrazio et Margret Vidar du Département du développement économique et social; Jacques de Graaf, Alberto Suppa, Jane Kronner and Takashi Takahatake de l'ISFP. Les références ont été rassemblées par Anna Ricoy du Service de soutien à la politique agricole. Materne Maetz du Service de soutien à la politique agricole a coordonné l'élaboration du guide.

L'élaboration de ce guide a bénéficié du soutien financier du gouvernement du Royaume d'Espagne.

## Acronymes

CAF	Coût, assurance, fret
CFA	Franc CFA
DECT	Transferts monétaires d'urgence (Dowa)
FACT	Transferts de vivres et d'espèces
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
HIV/AIDS	Virus de l'immunodéficience humaine /syndrome de l'immunodéficience acquise
FMI	Fonds monétaire international
ISFP	Initiative contre la flambée des prix des denrées alimentaires
ITF	Foire aux intrants
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non-gouvernementale
NIPFP	National Institute of Public Finance and Policy
PCT	Programme de coopération technique
USD	Dollar des États-Unis
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
PAM	Programme alimentaire mondial

# 1 Introduction

En mai 2008, alors que le monde faisait face à une crise alimentaire aiguë résultant de la flambée des prix des denrées alimentaires, la FAO a élaboré un "Guide des actions immédiatement réalisables au niveau du pays" dans le cadre de son Initiative contre la flambée des prix des denrées alimentaires. Au mois de mai 2008, les prix des denrées alimentaires ont atteint des niveaux qu'on ne voyait pas depuis des années. En dépit de la gravité de la crise, on espérait que les prix finiraient par retomber à des niveaux moins extrêmes. Selon diverses estimations:

"...en 2017, comparé à la moyenne des prix observés durant la période 2005-2007, le prix réel du blé (corrigé de l'inflation au moyen de l'indice de valeur unitaire des produits manufacturés) devrait avoir augmenté de 2 pour cent; celui du riz de 1 pour cent; du maïs de 15 pour cent; des oléagineuses de 33 pour cent; des huiles végétales de 51 pour cent; et celui du sucre de 11 pour cent."<sup>1</sup>

Dans son Rapport 2010 sur les Perspectives de l'alimentation, la FAO a averti la communauté internationale qu'elle devait se préparer à affronter des temps plus difficiles à moins d'une hausse significative de la production des principales cultures vivrières en 2011<sup>2</sup>. La facture des importations alimentaires des pays les plus pauvres du monde devaient augmenter de 11 pour cent en 2010 et de 20 pour cent pour les pays à déficit vivrier à faible revenu. La facture des importations alimentaires au niveau mondial, qui devrait être supérieure à 1000 milliards de dollars, atteindrait ainsi un niveau que l'on ne voyait plus depuis les sommets atteints en 2008, les prix des principales denrées s'inscrivant résolument à la hausse par rapport à 2009. Contrairement à des prévisions antérieures, la production mondiale de céréales devrait se contracter de 2 pour cent plutôt que d'augmenter de 1,2 pour cent comme on s'y attendait en juin 2010.

Les prix de la plupart des denrées agricoles ont augmenté durant le deuxième semestre 2010, en raison de multiples facteurs parmi lesquels un

fléchissement inattendu de la production dû aux intempéries, aux mesures prises par certains pays exportateurs et aux fluctuations des marchés des changes. Les cours internationaux risquent de grimper encore davantage si la production n'augmente pas sensiblement en 2011, en particulier pour ce qui est du maïs, des graines de soja et du blé. Le prix du riz, dont l'offre était restée plus équilibrée que celle d'autres céréales, pourrait se ressentir d'une hausse continue des prix des principales autres denrées alimentaires.

Bien que des prix élevés des denrées alimentaires puissent avoir un impact négatif sur la sécurité alimentaire des ménages vulnérables, ils peuvent également constituer une opportunité pour augmenter la production agricole et le développement rural. La situation actuelle exige l'intervention active des gouvernements et de la communauté internationale, l'ajustement des politiques et la mise en place de programmes visant à atténuer les impacts négatifs et à tirer parti des opportunités.

La hausse des prix des denrées alimentaires constitue un obstacle de plus sur la voie de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier du premier objectif, celui de la réduction de la pauvreté et de la faim. Mais elle a des effets différents sur les pays selon qu'ils sont exportateurs ou importateurs de produits alimentaires. Les premiers en tirent avantage et bénéficient d'une amélioration des termes de l'échange et d'une hausse de leurs revenus. Les seconds doivent faire face à une détérioration des termes de l'échange et un alourdissement de la facture des importations de produits alimentaires, qui pèse sur leur balance commerciale et fragilise leurs devises. Cela est particulièrement préoccupant

1 FAO, La flambée des prix des denrées alimentaires: faits, perspectives, effets et actions requises, Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale: les défis du changement climatique et des bioénergies, Rome 3-5 juin 2008 [ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/013/k2414e.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/013/k2414e.pdf)

2 FAO, Perspectives de l'alimentation – Analyse des marchés mondiaux, Rome, 17 novembre 2010, <http://www.fao.org/docrep/013/al969f/al969f00.pdf>



©FAO/Danfong Dennis

pour les pays en développement qui dans leur majorité (55 pour cent) sont des importateurs nets. Pratiquement tous les pays d'Afrique sont importateurs nets de céréales.

Les pays à faible revenu et à déficit vivrier ont été durement frappés par la hausse des prix des denrées alimentaires ces dernières années. Et dans la mesure où la hausse des cours mondiaux des denrées se répercute sur le marché local, elle frappe tout particulièrement les catégories de la population qui sont acheteurs nets de produits alimentaires, à savoir les résidents urbains et les petits exploitants agricoles, les pêcheurs, ceux qui vivent de la forêt et de l'élevage pastoral, les petits paysans dont les récoltes ne couvrent pas les besoins. Les producteurs qui sont des acheteurs nets en termes de valeur ont également été touchés parce qu'ils vendent au moment de la récolte pour financer leurs besoins essentiels et rachètent plus tard à un prix plus élevé.

Les **premiers bénéficiaires** de la hausse des prix des denrées alimentaires sont ceux qui détiennent des stocks qu'ils sont en mesure d'écouler, à hausse avenue, à un prix plus élevé. Les autres bénéficiaires potentiels sont les exploitations agricoles commerciales et les autres opérateurs le long de la filière alimentaire dans la mesure où celle-ci transmet jusqu'à eux les

mouvements des cours mondiaux. Les exploitations commerciales devront sans doute payer plus cher leurs engrais, mais elles seront gagnantes dans l'ensemble parce que le coût des engrais n'entre que pour une part relativement faible (encore que croissante), dans le revenu global de la production.

Dans la planification des mesures à prendre au niveau du pays, il est essentiel de prendre en compte les spécificités de la situation du pays et des différentes parties prenantes. Chercher à appliquer à tous la même stratégie sans tenir compte de ces différences conduirait tout droit à l'échec; les tentatives faites dans ce sens ont dans bien des cas été anti productives. Différents pays ont pris des mesures à cet égard, en particulier en vue de réduire l'impact de la hausse des prix sur les consommateurs. Certaines d'entre elles (par exemple l'interdiction des exportations) ont eu un effet spectaculaire sur les cours mondiaux et ont exacerbé les difficultés des pays importateurs, ce qui montre à quel point il est important d'examiner très attentivement les implications au niveau intérieur et international de toutes les mesures envisagées au niveau du pays.

Compte tenu de ces circonstances, la FAO a jugé opportun de publier un guide actualisé passant en revue les avantages et inconvénients des

différentes mesures que pourraient mettre en œuvre les pays dans le cadre de leurs politiques et programmes existants afin de faire face à la hausse des prix des denrées alimentaires et à ses effets prévisibles au niveau du pays et des ménages.

Ce guide examine les conditions les plus adaptées aux diverses politiques et programmes. Il met en garde contre des solutions pouvant sembler utiles à court terme, mais risquant d'avoir des effets nuisibles à plus long terme ou risquant d'être difficiles à supprimer et donc de devenir une entrave lors du retour à la «normalité».

**Le présent guide s'adresse à ceux qui participent à l'élaboration des plans d'action axés sur la problématique actuelle liée au niveau élevé des prix des denrées alimentaires.**

Il se divise en trois parties. Dans la première, sont précisés le contexte, l'objectif, l'auditoire visé et la structure du guide.

La deuxième partie traite des processus aboutissant aux décisions sur les mesures à prendre ainsi que de la structure analytique sous-jacente indispensable pour s'assurer que les instruments mis en œuvre sont bien adaptés aux conditions spécifiques du pays.

La troisième passe en revue les instruments pouvant être mis en œuvre immédiatement pour faire face à la hausse des prix des denrées alimentaires et les classe par domaines d'intervention (macro-économie, commerce, mesures en faveur de la consommation et de la production).

Les divers instruments sont examinés séparément. Il est donc difficile de mettre en lumière les éventuelles synergies ou contradictions pouvant résulter de l'emploi

simultané de certains de ses instruments dans un pays. Ne sont pas non plus examinés les effets que les décisions prises dans un pays peuvent avoir au niveau régional ou mondial.

**Remarque importante:** nombre de commentaires et de mises en garde concernant certaines mesures ont trait à leur incidence sur le fonctionnement des marchés et les activités du secteur privé dans des pays où le marché fonctionne relativement bien (que ce soit au niveau de la collecte des produits, de la vente en gros ou de la distribution au consommateur final), et soulignent qu'il faut éviter les mesures susceptibles de fragiliser les marchés existants. La coopération la plus complète avec les opérateurs du marché doit être recherchée pour faire face à la situation. Afin d'intervenir de la manière la plus efficace pour améliorer la situation immédiate tout en préservant les conditions de l'avenir, les mesures prises devront emprunter les mécanismes de marché existants et passer par les opérateurs en place (au moyen notamment de contrats et d'accords) lorsqu'ils fonctionnent déjà de manière raisonnable. Lorsqu'ils fonctionnent mal ou pas du tout, il peut s'avérer indispensable de prendre des mesures extrêmes qui court-circuitent les mécanismes de marché. En pareil cas, les interventions pourraient servir à promouvoir l'apparition d'opérateurs du secteur privé (de nouveau par le moyen de contrats de fourniture de services ayant le caractère de bien public).

À ce titre, il importe de préciser d'emblée dans quelle mesure les différents marchés (d'intrants et d'extrants en particulier) fonctionnent ou non dans les différentes parties du pays. C'est la clé pour pouvoir décider des actions les plus appropriées face à la hausse des prix des denrées alimentaires.

## 2 Processus et fondement analytique

### 2.1 Processus

Compte tenu des difficultés que la hausse des prix des denrées alimentaires provoque dans différents pays, y compris sur le plan politique, un soin tout particulier doit être accordé au processus de prise de décision car toute décision en la matière nécessite l'adhésion des principales parties prenantes, des décisions prises contre leur gré risquant d'aggraver la situation.

Une crise des prix des denrées alimentaires s'accompagne généralement d'une crise de confiance entre les parties prenantes. Il y a un grand risque que la méfiance s'accroisse entre les opérateurs du secteur privé et le gouvernement, les exploitants agricoles et les négociants du secteur privé, les consommateurs et le gouvernement, etc. Lorsque l'urgence commence à se faire sentir, en particulier lorsque s'intensifie la pression politique, les mesures prises pour parer au plus pressé ne donnent pas généralement les résultats attendus parce qu'elles ne reposent pas sur une consultation appropriée des parties prenantes ni sur une analyse suffisante de leurs conséquences sur l'économie.

Il est important de lancer un processus de consultation transparent permettant de discuter des mesures à prendre pour faire face à la flambée des prix des denrées alimentaires.

Cela peut prendre la forme de l'organisation d'une vaste consultation nationale, au moyen si possible des mécanismes de consultation existants, avec les principales parties prenantes, notamment:

- Les ministères du gouvernement (finance, agriculture, commerce et autres) et les représentants des organismes publics en matière d'alimentation, de nutrition et d'agriculture;
- les gouvernements locaux;
- les partenaires en développement;
- les représentants du secteur privé (négociants, importateurs, agroindustriels, etc.) et de leurs organisations;
- les organisations de la société civile, notamment les organisations d'agriculteurs et de consommateurs qui représentent les groupes faibles et vulnérables, et les organisations non-gouvernementales (ONG);

- les représentants des différents partis ou mouvements politiques;
- les experts y compris ceux provenant du monde universitaire.

Cette consultation devrait être préparée avec soin et recourir aux services de facilitateurs professionnels. Elle devrait offrir l'occasion de passer en revue les options disponibles et évaluer leurs implications éventuelles. Il importe de recueillir les points de vue des principales parties prenantes afin d'asseoir les décisions sur le consensus le plus large possible, tout en délimitant les domaines exigeant des recherches et analyses plus approfondies. Dans certains cas, cela peut exiger de réexaminer des programmes et projets en cours et de les réaménager en accord avec les partenaires au profit de mesures propres à répondre à la crise de la flambée des prix des produits alimentaires.

Cette consultation devrait déboucher sur les principaux résultats énumérés ci-après:

- accord des principales parties prenantes sur l'objectif global du plan d'action convenu;
- engagement des principales parties prenantes de mettre en œuvre les mesures immédiates retenues;
- accord sur la convocation d'une nouvelle réunion, dans les trois mois, pour examiner les actions menées par rapport aux engagements pris et prendre de nouveaux engagements sur la base des résultats obtenus et des problèmes rencontrés;
- désignation d'un comité ou d'un groupe de travail restreint chargé de piloter les actions prises contre la flambée des prix des denrées alimentaires;
- identification des questions laissées en suspens (par exemple la politique en matière d'engrais, l'amélioration du fonctionnement des principales chaînes alimentaires, les mesures de protection sociale, etc.) exigeant la poursuite des consultations dans le cadre de groupes de travail spécialisés et un travail d'analyse supplémentaire.

Dans l'idéal, la population devrait être informée par les médias des décisions prises tout au long de ce processus. Les médias devraient être chargés de relayer auprès du public les messages clés destinés à faciliter la mise en œuvre des décisions prises. Il conviendra de veiller à ce que l'information sur les mesures prises et le processus suivi soit facilement accessible et compréhensible par tous.

## 2.2 Fondement analytique

Le processus de prise de décisions ébauché ci-dessus doit reposer sur une structure analytique permettant de mener à bien de multiples analyses dans un bref laps de temps pour que les décisions puissent être prises en connaissance de cause. On trouvera ci-après quelques exemples du genre d'analyse qui seront vraisemblablement requises (en fonction de la situation et de l'information déjà disponible):

- analyse des disponibilités alimentaires et de leur emploi (bilan des disponibilités alimentaires pour les principales denrées);
- analyse de l'information relative aux prix des principales denrées alimentaires dans les marchés principaux et secondaires, aux flux d'importation, à la facture des importations de céréales et aux effets induits sur les prix;
- mise à jour ou établissement d'une carte de l'insécurité alimentaire, de la nutrition et de la pauvreté (permettant de montrer notamment qui sera le plus affecté par la hausse des prix des aliments);
- évaluation du taux de couverture des programmes de protection sociale en place, de la portée des droits juridiques, des flux d'aide alimentaire, etc.;

- identification des exploitants agricoles les mieux placés pour réagir rapidement aux augmentations de prix;
- évaluation des politiques en place (politique fiscale, monétaire, agricole, commerciale, industrielle, etc.) et de leur impact sur le prix des produits alimentaires afin d'examiner les changements à apporter;
- évaluation de la capacité de transporter et distribuer les produits et/ou les intrants alimentaires (pour le secteur privé, les ONG et le gouvernement) afin de déterminer la meilleure façon de mettre en œuvre des filets de protection en matière d'assistance sociale et d'aide à la production;
- analyse des facteurs déterminant les prix des aliments et la distribution de la valeur ajoutée et des profits le long des chaînes alimentaires (analyser les filières pour les principales denrées alimentaires de manière à déterminer les mesures correctives à prendre);
- vérification de la façon dont les prix sont transmis aux producteurs (analyse des chaînes de valeur ou systèmes d'information de marché);
- examen des points forts et des faiblesses des mécanismes en place de suivi des flux d'informations sur les marchés;
- réalisation d'analyses factuelles afin d'évaluer s'il est nécessaire de subventionner les intrants agricoles.

Ces analyses, réalisées à la demande des groupes de travail spécialisés (voir paragraphe 2.1), fourniront les données et les éléments de fait indispensables pour prendre les mesures appropriées et prévoir leurs éventuelles répercussions pour les principales parties prenantes.

### 3 Actions de politiques et programmes immédiatement réalisables

Sont passées en revue dans la présente section, les actions figurant au « menu » de la lutte contre la hausse des prix des denrées alimentaires et pouvant être mises en œuvre immédiatement dans le cadre des politiques et programmes existants. Étant donné qu'il n'existe pas de « menu unique » répondant aux besoins de tous les pays, chacun pourra composer le sien en retenant les actions les mieux adaptés à sa situation spécifique avec l'accord des principales parties prenantes. Faut de quoi ces actions n'auraient guère de chances de succès.

Certaines des options examinées ici – qui pour nombre d'entre elles ont déjà été appliquées par le passé et que certains gouvernements envisagent d'appliquer de nouveau – sont vivement déconseillées, la preuve de leur inefficacité ayant été faite dans de nombreux contextes.

**Les tableaux de l'Annexe 1 présentent un résumé des principaux effets, conditions de succès et précautions à prendre pour chacune des actions au titre des politiques et programmes examinées dans le présent guide.**

#### 3.1 Mesures macro-économiques

Dans les pays à faible revenu (inférieur à 1 000 USD /par personne /par an), les dépenses alimentaires constituent un poste important du budget pour une forte proportion de la population. Elles peuvent représenter plus de 60 pour cent des dépenses de consommation des ménages les plus pauvres. Il s'ensuit que toute mesure empiétant sur la consommation alimentaire est susceptible d'avoir des répercussions importantes sur le budget national. Ainsi, une modification des taxes ou des tarifs frappant les produits alimentaires aura un effet sur le revenu du gouvernement. Les subventions en faveur des produits alimentaires alourdiront ses dépenses budgétaires. De même, si le gouvernement décide de prendre des mesures de soutien à la production vivrière, les coûts qui en résultent se traduiront par un accroissement de la part de l'agriculture dans son budget total.

En raison de ces implications budgétaires, les gouvernements seront tenus de tailler dans leurs autres dépenses de peur de gonfler leur déficit budgétaire, avec les conséquences négatives que cela aurait sur la stabilité économique. Ce faisant, ils devront veiller à ne pas amputer des programmes essentiels pour le développement (notamment ceux concernant l'éducation, la santé et les infrastructures) qui ont d'importantes conséquences à long terme en matière de réduction de la pauvreté et d'amélioration de la sécurité alimentaire. Pour ce qui est du commerce, selon que le pays est exportateur ou importateur de produits alimentaires, la hausse des prix de ces produits provoquera une hausse de ses recettes ou de ses dépenses en devises, qui pourrait affecter le taux de change. Il s'agit là d'effets macro-économiques typiques des hausses de prix et des mesures que les gouvernements sont amenés à prendre pour y faire face.

#### 3.1.1 Mobilisation des ressources budgétaires

Les mesures prises pour lutter contre la hausse des prix des produits alimentaires, qu'elles concernent le commerce (par exemple la réduction des taxes à l'importation), la consommation (réduction des taxes et des tarifs sur les produits alimentaires, subventions sur les produits, filets de sécurité) ou la production (subventions, programmes de production) exigeront dans bien des cas des ressources budgétaires supplémentaires. Il faudra donc retirer un montant équivalent à d'autres postes de dépenses (ce qui aura une incidence sur d'autres fonctions de l'État) ou accepter de voir se creuser le déficit budgétaire.

- **Déficit budgétaire.** Il existe une limite que le déficit budgétaire ne peut raisonnablement dépasser comme l'a démontré l'expérience de nombreux pays en développement au cours des dernières années qui ont précédé les ajustements structurels. Un déficit budgétaire important se traduit par une accumulation de dettes (tant qu'il est possible de trouver des prêteurs disposés à avancer des fonds

supplémentaires), un déficit commercial, une instabilité économique et une dépréciation de la monnaie du pays. Un déficit budgétaire prolongé risque de rendre nécessaires des mesures de stabilisation et d'ajustement structurel dont le coût social s'est avéré très élevé par le passé.

**Mise en garde:** il convient d'éviter un déficit budgétaire trop important. Il est préférable de détourner des ressources d'autres postes budgétaires moins prioritaires tout en évitant les coupures dans d'autres programmes de développement ayant des implications à plus long terme. Différents pays ont déjà pris des mesures dans ce sens par exemple en mettant en œuvre des mesures d'austérité (Philippines) et en dégagant des ressources supplémentaires en faveur de l'investissement agricole (Algérie et Philippines).

- **Accroître les recettes budgétaires.** C'est une option qui peut être envisagée dans des pays relativement plus riches (disposant par exemple de ressources pétrolières et minières ou de robustes secteurs industriels ou des services) où les flux financiers sont importants. Une mesure à cette fin a déjà été mise en pratique dans certains pays émergents (par exemple au Brésil), qui consiste à imposer une taxe très minime sur les actions financières.

**Mise en garde:** le risque, si la taxe est trop lourde, c'est l'exode des capitaux, ce qui pourrait constituer un sérieux revers pour le secteur financier du pays.

### 3.1.2 Taux de change

La politique des taux de change exerce un effet considérable sur la façon dont le cours international des aliments affecte les prix sur le marché intérieur selon que la devise nationale flotte librement ou qu'elle est indexée à une ou plusieurs devises étrangères.

Dans les pays dont **la monnaie est liée au dollar des États-Unis** (par exemple, la Chine, la Malaisie et plusieurs pays d'Amérique latine et du Proche-Orient), la dépréciation du dollar s'est traduite par un renchérissement de leurs importations, et une compétitivité accrue de leurs exportations. Les prix intérieurs se trouvent doublement poussés à la hausse, sous l'effet conjugué de l'augmentation des prix des denrées alimentaires et de la dépréciation du dollar des

États-Unis, le taux de cette hausse équivalant en gros à la somme du taux d'augmentation des prix des denrées alimentaires et du taux de dépréciation de la devise nationale. En raison de l'effet incitatif du taux de change, on peut s'attendre à une **diminution des disponibilités alimentaires sur le marché local et à une situation alimentaire plus tendue.**

Dans les pays dont **la monnaie est liée à l'euro** (par exemple les pays d'Afrique occidentale et centrale qui utilisent le franc CFA), la hausse des prix sur le marché intérieur sera amortie par l'appréciation de l'euro. Elle équivaudra en gros au taux d'augmentation des prix des denrées alimentaires diminué du taux d'appréciation de l'euro. En raison de l'effet incitatif du taux de change, on peut s'attendre à un **accroissement des disponibilités alimentaires sur le marché local et à une situation alimentaire moins tendue.**

Dans les pays dont **le taux de change est fixe** (que leur monnaie soit liée au dollar des États-Unis, à l'euro, ou à un panier de devises), la monnaie aura tendance relativement:

- à être sous-évaluée si le pays est un gros exportateur de denrées alimentaires, ce qui aura tendance à encourager les exportations; ou
- à être surévaluée si le pays est un gros importateur de denrées alimentaires: ce qui aura tendance à encourager encore les importations.

Dans les deux cas, par conséquent, l'effet dû au taux de change fixe jouera au **détriment de la disponibilité locale**, par rapport à un taux de change flottant.

**Une dévaluation ou réévaluation** de la monnaie nationale (ou le flottement de la monnaie) pourrait compenser les changements observés et tendre à décourager les exportations (dans le cas des pays exportateurs, les exportations deviendraient relativement moins compétitives) ou les importations (dans le cas des pays importateurs, les importations deviendraient relativement plus coûteuses). Il conviendrait toutefois de tirer au clair les implications concernant les importations et exportations des autres denrées avant de prendre une décision sur le terrain.

**Tableau 1: Les régimes de taux de change et leur incidence**

	Taux de change flottant	Taux de change lié au dollar EU	Taux de change lié à l'euro
Pays gros importateur de denrées alimentaires	<p>La monnaie tend à se déprécier, et le prix des importations à augmenter plus rapidement que les cours mondiaux. D'où une réduction des importations et des disponibilités, et une plus forte augmentation des prix sur le marché intérieur</p> <p>Relativement plus favorable aux producteurs qu'aux consommateurs</p>	<p>La hausse des prix des importations exprimée en devise locale est plus forte que celle des cours mondiaux en raison de la dépréciation du dollar EU. Décourage les importations, réduit la disponibilité et amplifie la hausse des prix sur le marché intérieur davantage qu'un régime de changes flottants.</p> <p>Plus favorable aux producteurs qu'aux consommateurs que cette situation pénalise fortement</p>	<p>Le prix des importations exprimé en monnaie locale ne reflète pas pleinement la hausse des cours mondiaux en raison de l'appréciation de l'euro. L'effet dissuasif sur les importations est moindre, la disponibilité relativement plus abondante et la hausse des prix intérieurs est de moindre ampleur.</p> <p>Plus favorable aux producteurs qu'aux consommateurs, mais la situation est moins aiguë que dans les deux autres cas</p>
Pays gros exportateur de denrées alimentaires	<p>La monnaie tend à s'apprécier, d'où une hausse du prix des exportations plus rapide que celle des cours mondiaux. Décourage les exportations, accroît la disponibilité au plan local, atténue la hausse des prix sur le marché intérieur.</p> <p>Relativement plus favorable aux consommateurs qu'aux producteurs</p>	<p>La hausse du prix des exportations exprimé en monnaie nationale est plus rapide que celle des cours mondiaux en raison de la dépréciation du dollar EU, ce qui encourage les exportations, réduit la disponibilité locale et amplifie les hausses de prix sur le marché intérieur.</p> <p>La situation intérieure devrait être plus grave pour les consommateurs qu'avec un régime de changes flottants, mais relativement plus favorable pour les producteurs</p>	<p>Le prix des importations exprimé en monnaie locale ne reflète pas pleinement la hausse des cours mondiaux en raison de l'appréciation de l'euro. L'effet d'encouragement des exportations est moindre, la disponibilité relativement plus importante, moindre également la hausse des prix intérieurs.</p> <p>La situation intérieure devrait être meilleure pour les consommateurs qu'avec un régime de changes lié au dollar EU, mais relativement moins favorable pour les producteurs</p>

### 3.2 Mesures relatives au commerce

Dans la plupart des pays, la première réaction à la hausse des prix a consisté à modifier les politiques et mesures commerciales afin de tenter de protéger le marché intérieur des augmentations de prix sur le marché mondial. Certains pays exportateurs ont eu recours à l'interdiction ou la restriction des exportations, d'autres ont imposé des taxes sur les exportations ou les ont augmentées tandis que les pays importateurs ont privilégié la réduction des taxes sur les importations.

- **Réduction des taxes à l'importation sur les aliments, les intrants et les équipements agricoles.** Les taxes à l'importation tendent à pousser les prix à la consommation sur le marché intérieur au-dessus du niveau des cours internationaux et à freiner les importations. C'est la raison pour laquelle nombre de pays ont décidé de les réduire durant la crise de 2008 de manière à faciliter les importations et à contenir la hausse des prix.

#### Principaux effets:

- la réduction ou la suppression de droits à l'importation sur un produit donné a pour effet direct de faire baisser le prix de l'article en question contribuant par là à faire baisser les prix à la consommation sur le marché intérieur.

- Elle peut aussi avoir un effet indirect lorsque le produit concerné entre dans la production d'un autre produit. Par exemple les droits à l'importation sur les produits du pétrole affectent tous les produits alimentaires puisque la production alimentaire utilise le pétrole comme intrant. De sorte que l'incidence globale d'une taxe sur les importations consiste en la somme de ses effets directs et indirects, à savoir l'augmentation du prix du produit dû à la taxe elle-même (exemple du pétrole) et celle de tous les autres produits (produits alimentaires compris) qui l'utilisent à titre d'intrants dans leur production.
- La réduction des taxes à l'importation stimule les importations en en faisant baisser le coût. Elle rend les importations plus compétitives et réduit de ce fait la protection dont ont pu bénéficier les producteurs locaux en raison de l'existence de ces taxes.
- La réduction des droits à l'importation frappant les intrants intermédiaires (intrants et machinerie agricoles) utilisés par les producteurs nationaux contribue à abaisser les prix de revient des producteurs ce qui peut les encourager à

les acheter. Si tel est le cas, cela tendra à rendre l'agriculture plus productive. Par conséquent la réduction des taxes à l'importation sur les produits finis et intermédiaires aura plus particulièrement pour effet de stimuler la production alimentaire sur le marché intérieur de même que la consommation intérieure, en raison de la baisse des prix.

- Si elle n'est pas compensée par un accroissement du volume des biens importés, la réduction des taxes aura un effet négatif sur les recettes budgétaires de l'État avec les répercussions macro-économiques négatives qui pourraient s'ensuivre, si le déficit budgétaire devenait excessif.

- **Allégements fiscaux au profit des importateurs.** Un autre moyen de stimuler les importations à court terme et d'améliorer les disponibilités alimentaires aux fins de la consommation intérieure consiste à accorder des allégements fiscaux aux importateurs. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) frappant les importations de produits finis destinés au consommateur final peut par exemple être levée, tout comme la taxe d'accise sur les produits importés tels que le pétrole, les cigarettes et le tabac. Les allégements fiscaux au profit des importateurs ont le même effet qu'une réduction des taxes sur les importations: dans les deux cas, le coût des importations des produits finis ou des intrants intermédiaires baisse. Ils ont pour effet de stimuler les importations, d'accroître les disponibilités intérieures de même que la consommation alimentaire du fait de la baisse des prix.

- **Soutien financier ou crédits au secteur privé au titre du financement des importations des denrées alimentaires.** Parmi les mesures permettant de stimuler les importations figurent les instruments de soutien financier qui peuvent prendre la forme de garanties de prêts ou de prêts bonifiés. Elles ont le même effet que les subventions aux importations et contribuent par conséquent à faire baisser le coût des importations. D'où un accroissement des importations qui n'aurait pas eu lieu sans cela.

Le volume des importations a également tendance à croître en raison du soutien financier (subventions ou garanties de prêts). Les crédits servant à financer des importations de denrées alimentaires constituent un instrument efficace pour accroître l'offre de denrées alimentaires lorsque les importateurs ne seraient pas en mesure d'acheter à l'étranger sans cela. Il convient de s'assurer que c'est le cas par le biais de consultations avec les principaux importateurs privés qui opèrent sur le marché national. Si plusieurs pays adoptaient les mêmes mesures, cela pourrait avoir pour effet non désiré une hausse supplémentaire des cours mondiaux sous l'effet de l'accroissement de la demande sur le marché international.

- **Rationalisation des procédures et autres formalités douanières relatives aux importations de denrées alimentaires (guichet unique) avec ou sans assouplissement de la réglementation.** Les procédures et autres formalités douanières entrent dans les frais commerciaux et peuvent grever inutilement les coûts de transaction, en particulier dans les pays en développement. Leur rationalisation permettrait de réduire les frais commerciaux et de stimuler les importations de produits de consommation ainsi que celles de produits intermédiaires servant d'intrants dans la production agricole. L'incidence d'une telle rationalisation des procédures douanières est en fonction directe de l'obstacle qu'elles représentent pour les échanges commerciaux. Dans le cas des denrées alimentaires de première nécessité ou à caractère stratégique, la méthode du guichet unique pourrait permettre d'accélérer les importations.

Les principaux effets attendus de cette mesure sont très semblables à ceux des deux mesures précédentes, à ceci près qu'elle n'aurait qu'une incidence très minime sur le budget du gouvernement.

**Mise en garde:** dans la mesure où les procédures douanières s'enchevêtrent avec la réglementation sur la sécurité des aliments, il faudra procéder à leur simplification avec le plus grand soin pour éviter tout accroissement des risques de santé et de sécurité sanitaire liés aux denrées alimentaires importées.

- **Conclusion de contrats à terme pour les importations de denrées alimentaires afin d'assurer les disponibilités alimentaires à moyen terme.** Les contrats à terme peuvent permettre d'assurer de meilleures disponibilités alimentaires à moyen terme, mais ne sont pas la solution au problème du prix élevé des denrées alimentaires, étant donné que l'évolution des prix à terme suit de près celle des prix au comptant.

Mise en garde: si, comme on le rapporte, les spéculateurs ont investi massivement dans les marchés à terme sur les produits de base, contribuant par là à la hausse des prix, l'arrivée sur le marché à terme des importations de produits alimentaires des importateurs privés ou des offices nationaux d'importation risque d'exacerber davantage encore la hausse des prix puisque la demande augmenterait pour la même offre de denrées. Pour cette raison, une telle mesure à court terme ne semble pas devoir être recommandée.

- **Réduction, interdiction ou taxation des exportations de denrées alimentaires stratégiques.** Lorsque les prix des denrées alimentaires sont élevés, de nombreux pays producteurs disposant d'excédents commercialisables sont tentés de restreindre les exportations et l'ont parfois fait, quand ils ne les ont pas carrément interdites. Toutefois, ces interventions ont exacerbé la situation du marché mondial des denrées alimentaires et peuvent nuire à l'efficacité des mesures énumérées ci-dessus. Si les pays disposant d'excédents commercialisables restreignent les exportations, le marché mondial se rétrécit et devient plus volatile. Dans ce cas, les mesures de réduction des taxes sur les importations, l'octroi d'allègements fiscaux aux importateurs ou les diverses mesures de soutien financier pourront difficilement permettre d'accroître les importations ou la fourniture de denrées alimentaires aux populations locales.

**Principaux effets** (à l'intérieur du pays):

- L'interdiction ou la restriction des exportations permet de contenir la hausse des prix sur le marché intérieur et aide le consommateur en maintenant les disponibilités alimentaires à l'intérieur du pays.

- Les prix payés aux producteurs sont eux aussi soumis à une pression à la baisse ce qui tend à les décourager d'étendre la production et à causer des problèmes à moyen terme. Les producteurs des régions limitrophes tendent à être les plus touchés.
- Ces mesures tendent également à encourager les exportations illégales de denrées alimentaires et les tentatives de corruption du personnel des douanes (par exemple pour obtenir des licences d'exportation).

**Mise en garde:** en raison des conséquences graves tant sur le plan intérieur qu'à l'extérieur, qu'elle tendrait à provoquer, cette mesure n'est pas recommandée.

### 3.3 Mesures en faveur des consommateurs

Outre les mesures relatives au commerce examinées dans la section précédente, il existe toute une panoplie d'instruments permettant d'intervenir en faveur du consommateur. Pour les besoins de la présentation ils ont été regroupés sous les rubriques suivantes: (i) politiques fiscales; (ii) mesures de gestion des marchés; (iii) mesures de protection sociale; et (iv) autres mesures agissant sur le revenu disponible.

Parmi les mesures les plus couramment employées en vue d'aider les opérateurs privés du marché à accroître les importations et l'approvisionnement alimentaire dans l'ensemble du pays à des prix concurrentiels, figurent les facilités de crédit, les allègements fiscaux temporaires, les réductions de tarifs et la levée d'autres barrières commerciales. Les stocks de denrées alimentaires existantes peuvent également servir à assurer un approvisionnement suffisant du marché, en particulier lorsque il est patent que les opérateurs s'abstiennent de mettre leurs produits sur le marché, à des fins spéculatives.

La hausse des prix des denrées alimentaires menace les populations dans leurs moyens d'existence. La réplique, surtout à court terme, consistera à renforcer et à étendre les systèmes de protection sociale aux catégories qui sont vulnérables aux hausses de prix. Les filets de sécurité peuvent prévoir une aide sous la forme de denrées alimentaires, de coupons

échangeables contre des aliments ou des allocations en espèces (assorties de conditions – liées à un emploi particulier ou à la fréquentation de centres de santé – ou non), des programmes d'emploi (travail rémunéré en denrées alimentaires ou en espèces), des cantines scolaires, des programmes nutritionnels spécifiques ciblant les membres des ménages vulnérables souffrant d'insécurité alimentaire ainsi que les enfants, les femmes enceintes et celles qui allaitent, et les personnes atteintes du virus VIH/SIDA ou de la tuberculose et les membres de leur ménage. Ils peuvent également comporter des mécanismes d'assurance. Pour que ces activités soient efficaces, elles doivent reposer sur des systèmes d'évaluation des besoins et de ciblage efficaces et efficients et un maillage serré pour éviter tout détournement.

D'ordinaire les gouvernements mettent ces mesures en œuvre en priorité dans les zones urbaines, à la fois parce que celles-ci offrent plus de facilité pour leur mise en œuvre (la résolution des problèmes logistiques y est plus aisée) et aussi parce qu'elles sont la source des principales perturbations politiques. Par ailleurs, la part des denrées achetées dans l'alimentation des populations urbaines est très élevée (plus élevée que pour la population rurale). Il n'en est pas moins important toutefois de renforcer également les programmes de protection sociale dans les zones rurales où, et c'est le cas dans la plupart des pays, vit la majorité des ménages vulnérables. Dans la mesure du possible les mesures adoptées par le gouvernement devraient emprunter les canaux commerciaux privés existants ou faire intervenir des opérateurs privés sous contrat afin d'éviter de concurrencer et de détruire les canaux de distribution et de commercialisation privés dont on aura besoin dès que la situation reviendra à la normale. C'est seulement dans les cas où les canaux privés sont inutilisables que les programmes utilisant les bons d'alimentation, les transferts monétaires et les programmes nutritionnels devraient être combinés avec des ventes de denrées alimentaires ciblées par le biais de magasins publics d'alimentation.

### 3.3.1 Politiques fiscales

- **La réduction ou la suppression de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et/ou des autres**

**taxes sur les produits alimentaires.** Plusieurs pays ont déjà entrepris de réduire ou de supprimer les taxes sur certains produits alimentaires. Dans certains pays où le régime de la TVA est en place, on envisage de mettre en place une TVA diversifiée (variante du taux unique de TVA sur tous les produits).

#### Principaux effets:

- L'augmentation du prix à la consommation des produits alimentaires sera minorée du montant de la taxe. Cela renforcera le pouvoir d'achat des consommateurs, en particulier celui des catégories les plus pauvres de la population qui consacrent une partie plus importante (60 pour cent ou plus) de leur budget à l'alimentation. Cette mesure devrait freiner la diminution de la consommation alimentaire imputable à la hausse des prix.
- Une réduction des taxes se traduit par une réduction des recettes budgétaires de l'État. Le gouvernement devra donc réduire ses dépenses d'un montant équivalent et décider quels postes budgétaires seront amputés.

Le risque existe que les détaillants empochent partiellement ou totalement le montant correspondant à la réduction de la taxe, ce qui laisserait le niveau des prix des denrées alimentaires inchangé. Cela risque de se produire en situation de faible concurrence.

**Conditions de succès:** un mécanisme de suivi des prix et de contrôle des répercussions de la réduction de la taxe sur les prix sera nécessaire comme mesure d'accompagnement visant à réduire le risque. La possibilité d'imposer des amendes aux détaillants qui ne répercutent pas la baisse de la taxe sur le prix à la consommation pourrait également être envisagée. C'est une mesure qui a plus de chances de succès dans le cas de marchés concurrentiels. Une réduction ou une suppression sélective des taxes frappant certains produits alimentaires choisis pour leur importance dans le régime alimentaire des ménages pauvres (par exemple des céréales secondaires ou des grains cassés) permettra dans une certaine mesure aux pauvres de cibler eux-mêmes les achats, réduisant ainsi l'effet de dissipation. Le choix des articles alimentaires pourrait se faire également en fonction de leur

contribution nutritionnelle au regard de groupes spécifiques tels que les femmes enceintes, les enfants en âge d'être sevrés ou les malades et les infirmes.

- **Suppression des postes de contrôle et des taxes sur les routes.** Dans de nombreux pays, des taxes routières sont imposées aux transporteurs par les autorités locales. Cela a pour effet d'aggraver les écarts de prix entre les zones de production (ou les points d'importation) et les principaux marchés de consommation. En période de hausse des prix, les gouvernements locaux sont souvent tentés d'imposer des contrôles sur les mouvements des produits alimentaires qui franchissent les frontières du district, ce qui tend à renforcer les variations de prix des produits alimentaires et foment la corruption des fonctionnaires locaux. La suppression des contrôles et des taxes sur les mouvements des produits alimentaires faciliterait le flux des marchandises vers les marchés de consommation, permettrait d'atténuer les variations de prix entre les localités et offrirait aux consommateurs des prix inférieurs et aux producteurs des prix supérieurs à ceux qu'ils seraient si des mécanismes de contrôle de mouvements étaient en place.

**Principaux effets:**

- L'écart de prix entre les zones de production (ou les points d'importations) et les principaux marchés de consommation diminuera. Selon la structure du marché, cette diminution ne profitera pas également aux producteurs (importateur), aux consommateurs et aux intermédiaires. Si les producteurs en tirent avantage, ce sera par le biais d'une augmentation du prix de vente de leurs produits. Ce qui les incitera à produire davantage la saison suivante. Dans le cas des consommateurs, c'est par le biais d'une diminution des prix de vente au détail qui se traduirait par une augmentation de leur pouvoir d'achat qu'ils pourraient en tirer profit. Cela devrait freiner la tendance à la baisse de la consommation de produits alimentaires consécutive à la flambée des prix des denrées.

- Une diminution des taxes routières se traduit par une baisse des recettes pour les autorités/gouvernements locaux, qui disposeront d'un budget moindre pour financer leurs activités de développement et autres. Le gouvernement devra décider s'il est possible de leur accorder une compensation à partir du budget de l'État, et à quelles conditions.

Le risque existe que les intermédiaires empochent partiellement ou totalement le montant correspondant à la réduction de la taxe, ce qui laisserait le niveau des prix des denrées alimentaires inchangé. Cela risque de se produire en situation de faible concurrence.

La mise en œuvre de cette mesure posera des problèmes parce qu'il sera difficile d'appliquer l'exemption de la taxe routière de manière sélective aux seuls produits alimentaires alors que, comme dans de nombreux pays d'Afrique, les denrées alimentaires ne sont pas transportées à part, du lieu de production au marché, mais mélangées à d'autres marchandises.

**Mesures d'accompagnement:**

- Suivi des prix sur le marché dans les zones de production disposant d'excédents et dans les principaux marchés de consommation afin de contrôler la répercussion de la suppression de la taxe sur les prix; la possibilité d'imposer des amendes aux transporteurs qui ne la répercuteraient pas sur les prix à la consommation pourrait également être envisagée, mais on peut s'attendre à des difficultés de mise en œuvre en raison des difficultés susmentionnées.
- Le gouvernement pourrait prendre des mesures compensatoires en faveur des autorités locales pour la perte de revenus subie.

**Conditions de succès:** on peut également envisager la possibilité d'imposer des amendes aux détaillants qui ne répercutent pas la diminution de la taxe sur les prix à la consommation. Cette mesure a plus de chances de succès sur un marché concurrentiel. Pour en simplifier l'application, la mesure pourrait être appliquée en priorité aux routes qui relient les principales zones de production aux principaux marchés de consommation.

**Mise en garde:** lorsque les denrées alimentaires sont transportées mélangées avec d'autres marchandises, cette mesure ne sera pas efficace à moins d'être appliquée à toutes les marchandises transportées. Si cette option devait être retenue, il conviendrait d'examiner avec soin ses conséquences sur le budget des autorités locales.

- **Réduction de la taxe sur les carburants destinés au transport.** Dans la plupart des pays, les carburants sont lourdement taxés et cette taxe constitue une source de recettes importantes pour le budget de l'État. Les carburants entrent pour une part importante dans le coût du transport, y compris le transport des denrées alimentaires, marchandises relativement volumineuses<sup>3</sup>. En 2008, la flambée des prix des denrées alimentaires s'est superposée à une forte poussée des prix du pétrole, qui s'est traduite par une augmentation du prix des carburants. Comme la taxe est généralement exprimée en pourcentage du prix de base du carburant, son augmentation a suivi celle du prix du pétrole. Deux possibilités se présentent: (i) revoir à la baisse le pourcentage de la taxe sur le carburant et/ou le pétrole de manière à ce que le montant réellement payé par unité de carburant reste stable à un niveau n'affectant pas les recettes budgétaires tirées des carburants –la taxe pourrait même être exprimée en un montant fixe plutôt qu'en pourcentage; (ii) réduire davantage le taux de la taxe de manière à compenser en partie l'augmentation du prix du pétrole.

#### Principaux effets:

- L'écart de prix entre les principales zones de production (ou points d'importation) et les principaux marchés de consommation se réduira. Selon la structure du marché, cette diminution ne profitera pas également aux producteurs (importateurs), aux consommateurs et aux intermédiaires. Si les producteurs en tirent avantage, ce sera par le

biais d'une augmentation du prix de vente de leurs produits. Ce qui les incitera à produire davantage la saison suivante. Dans le cas des consommateurs, c'est par le biais d'une diminution des prix de vente au détail, qui se traduirait par une augmentation de leur pouvoir d'achat, qu'ils pourraient en tirer profit. Cela devrait freiner la tendance à la baisse de la consommation de produits alimentaires consécutive à la flambée des prix des denrées.

- La réduction de la taxe sur l'essence ou les carburants pourrait (selon l'option choisie) se traduire par une diminution relative des recettes budgétaires de l'État (stables ou inférieures). Une réduction des taxes se traduit par une réduction des recettes budgétaires de l'État. Le gouvernement pourrait ne plus être en mesure de financer ses activités de développement et autres et serait donc amené à réduire ses dépenses d'un montant équivalent et à décider quels postes budgétaires amputer.
- **Autres exonérations de taxe ou avantages.** D'autres mesures telles que les exonérations d'impôts sur le revenu (ciblées) pourraient être envisagées, mais les principaux bénéficiaires ne seraient pas les catégories les plus pauvres de la population, mais plutôt les membres des couches moyennes intégrées à l'économie formelle et qui paient un impôt sur le revenu (par exemple, les fonctionnaires). Ces mesures qui n'affecteront pas les plus vulnérables, pourraient contribuer à apaiser certains des éléments les plus revendicatifs dans les zones urbaines.

#### 3.3.2 Mesures de gestion des marchés

On a pu constater, dans différents pays, que la hausse des prix des denrées alimentaires s'accompagnait d'un niveau très faible de l'offre de produits alimentaires sur les marchés. Selon les pays, cela pouvait être imputé soit aux mauvaises récoltes soit à la tendance des agriculteurs et des négociants à conserver leurs stocks par devers eux en attendant une hausse encore plus importante des prix pour les mettre sur le marché. Les gouvernements peuvent faire face à cette situation de diverses manières: ils peuvent importer ou faciliter les importations (différentes mesures ont déjà été examinées dans la section précédente);

<sup>3</sup> Dans certains pays, d'Afrique notamment, une proportion importante des vivres est transportée dans de petits véhicules à essence. Dans d'autres, le gros des denrées alimentaires est transporté en camions fonctionnant au gazole.

mettre sur le marché les réserves conservées dans les stocks publics ou privés; ou demander une aide alimentaire supplémentaire. Chacune de ces options a ses avantages et ses inconvénients. Le choix de l'une ou d'une combinaison d'entre elles dépendra de la situation particulière du pays et des opportunités qui s'offrent à lui.

Les politiques de gestion des marchés (hormis celles concernant les échanges commerciaux et la fiscalité) qui peuvent servir à contenir des prix qui flambent ou à les contrôler, portent en elles le risque de pousser les organismes publics à reprendre le contrôle de la commercialisation des produits alimentaires et agricoles, évolution, l'expérience universelle le prouve, qui ne peut que nuire au secteur privé aussi bien dans le domaine de la production que de la commercialisation ou du stockage. L'établissement d'un rapport de confiance entre le gouvernement et le secteur privé est souvent la clé de l'amélioration des conditions de marché dans la situation tendue sur le plan politique et commercial qui prévaut dans bien des pays en temps de crise.

- **Renforcement des importations de denrées alimentaires financées au moyen d'un soutien à la balance des paiements, au financement des importations et au budget.**  
Les pays à faible revenu et à déficit vivrier auront besoin d'un soutien budgétaire et à la balance des paiements pour pouvoir faire face à l'augmentation de la facture des importations de produits alimentaires et à la hausse des coûts de l'énergie. Au-delà des arrangements financiers tels que ceux offerts par le Fonds Monétaire International et des facilités consenties par la Banque mondiale qui ont un rôle compensatoire important, les gouvernements souhaiteront peut-être explorer avec leurs autres partenaires des voies supplémentaires pour renforcer les mesures de soutien budgétaire propres à desserrer les contraintes liées au financement des importations. D'importants programmes et projets de développement risqueraient d'être compromis s'ils ne parvenaient pas à mobiliser des ressources financières supplémentaires à un moment où les importations de denrées alimentaires absorbent des ressources nationales rares pour faire face aux besoins immédiats.

Dans les pays où une proportion importante de la population est pauvre et souffre d'insécurité alimentaire (plus de 30 pour cent avant la hausse des prix des produits alimentaires), cela peut revenir moins cher d'importer davantage de produits alimentaires en recourant à ces mesures de soutien financier et en recourant aux canaux commerciaux ordinaires pour en assurer la distribution à la population que de recourir aux mécanismes habituels très coûteux de distribution d'une aide alimentaire ciblée. Lorsque de telles mesures de renforcement des importations sont complétées par des mécanismes de distribution de coupons alimentaires (voir ci-dessous), le ciblage des subventions alimentaires peut aller de pair avec une amélioration de la distribution de la nourriture par les canaux commerciaux habituels. Il sera parfois nécessaire à cette fin de passer des accords contractuels avec des importateurs ou des négociants du secteur privé, afin de décourager la spéculation et de signaler aux détenteurs de stocks privés que c'est le bon moment pour les écouler.

#### **Principaux effets:**

- La disponibilité de denrées alimentaires est améliorée dans les canaux commerciaux habituels, contribuant par là à éviter un surcroît de hausse des prix consécutif à une pénurie réelle ou artificiellement créée.
- Le simple fait d'annoncer et de s'apprêter à mettre en œuvre ces mesures peut avoir pour effet d'améliorer immédiatement les disponibilités sur les marchés locaux dans les cas où les opérateurs préfèrent détenir leurs stocks à des fins spéculatives.
- Les denrées alimentaires étant disponibles, il devient possible de mettre en œuvre les différents programmes de protection sociale selon les modalités examinées dans la section 3.3.3.
- Si cette méthode devait être adoptée par un grand nombre de pays cela aurait pour effet de pousser les cours mondiaux à la hausse.

**Mise en garde:** il importe que cette approche soit mise en œuvre en consultation avec les opérateurs privés. Il faut veiller à ce que cela ne débouche pas sur une reprise en main des activités de commercialisation des denrées alimentaires par le secteur public, ce qui pourrait affaiblir le secteur

privé et causer des problèmes lors du retour de la situation à la « normalité ». Il pourrait également être difficile de trouver les volumes de denrées alimentaires nécessaires assez rapidement et à des prix raisonnables sur les marchés mondiaux.

- **Aide alimentaire en nature.** L'aide alimentaire peut jouer un rôle décisif à court terme et permettre de sauver des vies dans les pays pauvres où des populations hautement vulnérables peuvent souffrir de problèmes alimentaires et du manque de nourriture ou de difficultés d'accès à la nourriture. La communauté internationale, le PAM notamment, a une solide expérience des activités à mener pour acheminer de grandes quantités d'aide alimentaire dans un temps très court. On sait toutefois que c'est une modalité de fourniture de l'aide qui revient très cher (une aide alimentaire d'une valeur de 1 dollar EU coûte plus de 2 dollars EU lorsqu'elle parvient aux bénéficiaires). Elle se prête surtout à des situations où l'on a la certitude qu'il n'y a pas de disponibilités alimentaires dans le pays et qu'il n'est pas possible de s'en procurer assez rapidement en empruntant les canaux d'importation habituels (voir méthode précédente).

#### Principaux effets:

- Accroissement rapide des disponibilités alimentaires permettant la mise en place immédiate de différents filets sociaux de sécurité permettant de sauver des vies selon les modalités examinées dans la section 3.3.3;
- tendances éventuellement à la baisse des prix des denrées alimentaires sur le marché en fonction de la quantité d'aide alimentaire fournie.

**Mise en garde:** il importe de n'appliquer cette modalité d'aide que dans des conditions où l'insuffisance des disponibilités alimentaires à l'intérieur du pays est avérée et où il ne serait pas possible de fournir l'aide urgente nécessaire en temps utile par le biais des filières d'importation "normales".

- **Réquisition des stocks privés (livraisons forcées).** En cas de crise, certains pays peuvent décider de saisir les stocks privés et forcer les propriétaires à mettre sur le marché les vivres

qu'ils détiennent en réserve. Selon les modalités utilisées, pareille mesure peut avoir des conséquences très diverses. Diverses méthodes peuvent être retenues, dont trois seront brièvement examinées ci-après: (i) les biens sont mis sur le marché et les propriétaires en tirent le prix courant du marché; (ii) les biens sont achetés au prix du marché par l'État qui les met sur le marché ou les utilise dans le cadre de programmes de protection sociale; (iii) les biens sont achetés à bas prix par le gouvernement qui les utilise dans le cadre de programmes de protection sociale.

#### Principaux effets:

- Accroissement immédiat des disponibilités alimentaires.
- Option (i): résistance des propriétaires des stocks qui peuvent chercher à dissimuler une partie de leurs stocks et réticences de la part des opérateurs privés concernés à garder des stocks à l'avenir (de peur des réquisitions, ce qui réduit la rentabilité escomptée du stockage).
- Option (ii): similaire à l'option (i), avec des conséquences supplémentaires en ce sens que le gouvernement doit mobiliser des ressources pour acheter les denrées alimentaires puis les revendre, en s'occupant de ce fait directement de commercialisation (voir ci-dessous).
- Option (iii): cela réduit les coûts à la charge du budget de l'État, mais aggrave le risque que les propriétaires cachent leurs stocks, se livrent à des activités au marché noir et hésitent à stocker des denrées alimentaires à l'avenir.

**Mise en garde:** cette mesure ne devrait s'employer que dans les situations les plus extrêmes et à titre tout à fait exceptionnel, car elle risque d'être un facteur d'aggravation d'éventuelles crises alimentaires à l'avenir (l'année suivante).

- **Écoulement progressif des réserves alimentaires publiques afin de contrer la hausse des prix et/ou de fournir une assistance aux plus vulnérables.** Cela s'est fait au Burkina Faso en 2008, par exemple. Quoique les stocks alimentaires à l'échelle mondiale soient à leur plus bas niveau depuis des décennies, de nombreux pays détiennent des réserves de disponibilités alimentaires



©FAO/Giulio Napolitano

constituées en vue d'assurer l'approvisionnement alimentaire dans l'éventualité de situations d'urgence causée par la sécheresse, des désastres naturels ou des troubles civils. Ces stocks peuvent être écoulés progressivement soit sur le marché pour aider à contenir les prix, soit sous la forme de distribution d'aliments au profit de ceux qui ne sont pas en mesure d'acheter sur le marché faute de ressources financières.

Rétrospectivement, la méthode largement préconisée voulant que les pays s'abstiennent de détenir des stocks importants de denrées alimentaires (parce que leur entretien coûte cher, et qu'ils enregistrent des pertes physiques considérables avec le temps) semble mal adaptée à une situation où les prix des denrées alimentaires sont orientés à la hausse, ce qui rend leur achat sur le marché international plus difficile. Les pays qui avaient constitué des réserves financières (en particulier si ces réserves étaient libellées en dollars des États-Unis) ont vu se réduire très rapidement la quantité d'aliments qu'ils pouvaient acheter avec cet argent, beaucoup plus rapidement que s'ils avaient conservé des ressources physiques. Voilà qui apportera sans doute de l'eau au moulin de ceux qui préconisent de constituer des stocks physiques à l'avenir.

#### Principaux effets:

- Option (i): écoulement sur le marché (moyennant des ventes aux grossistes au prix du marché); selon les quantités écoules, le prix des aliments peut baisser ou ne pas augmenter davantage sur les marchés (probablement urbains pour la plupart) où sont écoules les aliments provenant des réserves. L'effet pourrait être cependant de courte durée, en fonction de la taille des réserves disponibles, mais pourrait permettre de faire la soudure en attendant l'arrivée des importations. Cela sera avantageux pour tous les consommateurs achetant sur ces marchés.
- Option (ii): emploi des stocks de denrées alimentaires aux fins de distribution auprès des groupes vulnérables. En fonction des volumes qui peuvent être écoules et de la taille des rations, un certain nombre de familles vulnérables peuvent tirer parti de cette assistance temporaire. Une partie de ces denrées alimentaires pourrait par exemple servir dans des programmes de cantine scolaire au profit d'écoles situées dans les quartiers les plus pauvres de la ville ou dans des zones rurales. Ou elle pourrait servir d'encouragement à fréquenter les centres de santé. On évitera soigneusement de fournir des céréales à bas prix à des catégories privilégiées qui pourraient

ensuite vendre à un prix de marché élevé à la recherche de bénéfices financiers.

**Conditions de succès:** les stocks existants sont de taille suffisante pour exercer un effet sur le marché ou pour permettre de gérer un programme de distribution alimentaire qui vaut la peine.

**Mise en garde:** dans la plupart des pays, on peut douter que les réserves existantes soient suffisantes pour exercer un effet significatif sur les prix de marché. La reconstitution des stocks de réserve (comme cela s'est fait au Niger durant la crise de 2008) devrait être planifiée en même temps que l'on programme des écoulements des stocks afin d'éviter une complète « rupture de stock ». Lorsque les réserves sont substantielles, l'écoulement des stocks devrait être étroitement coordonné avec le secteur privé de manière à éviter de perturber le marché à tel point que les activités de négoce et d'importation du secteur privé cessent d'être profitables.

- **Contrôle des prix sur les principales denrées alimentaires de base par la voie réglementaire.** Le gouvernement fixe un niveau de prix pour les produits alimentaires choisis, vérifie si les prix fixés sont respectés, et punit ou taxe ceux qui transgressent la règle. C'est une mesure qui pourrait avoir du succès auprès des gouvernements et qui n'entraîne d'autres coûts que celui du suivi des prix. Le Zimbabwe a donné l'exemple en 2008 d'un gouvernement qui s'efforce de contrôler les prix et les images des étagères vides dans les supermarchés du pays ont fait le tour des médias internationaux.

#### **Principaux effets:**

- Les consommateurs bénéficient de prix stables et ne doivent pas réduire leur consommation alimentaire comme ils auraient dû le faire si la hausse des prix n'avait pas été enrayée, à condition que cette mesure n'ait pas pour effet de réduire les disponibilités (voir ci-dessous). L'avantage est le même pour tous les consommateurs qu'ils soient pauvres ou riches. Selon toute vraisemblance, les contrôles donnent de meilleurs résultats dans les zones urbaines plutôt que rurales de sorte que les populations urbaines en tireront probablement un avantage relativement plus important.

- Les détaillants qui sont contraints de vendre à un prix fixe aux consommateurs paieront moins aux grossistes qui à leur tour paieront moins aux producteurs.
- Cela aura pour conséquence une diminution des volumes mis sur le marché, et l'apparition d'un marché noir où les prix seront plus élevés. Cela se fera au détriment des consommateurs qui devront payer leurs aliments beaucoup plus chers (le prix du marché sans intervention majoré d'un montant lié au risque).
- Les producteurs étant moins bien rémunérés seront tentés de réduire leur production pour la saison suivante, ce qui aggravera encore le problème alimentaire l'année suivante.

**Mise en garde:** à moins que le secteur privé ne puisse réaliser un profit acceptable, il ne se changera pas d'une activité de commercialisation. Si le contrôle des prix imposés par le gouvernement fait que l'activité de commercialisation cesse d'être rentable, les négociants ne commercialiseront pas les produits soumis au contrôle des prix. Il s'ensuivra des pénuries de denrées alimentaires de base et l'on verra se former de longues queues de personnes qui cherchent à se procurer des denrées fournies en quantité limitée. La pénurie est une conséquence inévitable du contrôle des prix.

De plus, les conséquences du contrôle des prix se répercuteront en amont sur les producteurs agricoles. Le contrôle des prix de vente au détail amènera ceux qui achètent les récoltes à offrir des prix inférieurs aux agriculteurs. Cela aura pour effet de les décourager d'accroître leurs récoltes vivrières au cours de la prochaine saison. Le contrôle des prix risque par conséquent d'entraîner une réduction de l'offre qui naturellement aboutira à une nouvelle hausse des prix. Pour toutes ces raisons, cette mesure n'est pas recommandée.

#### **3.3.3 Filets de sécurité sociale**

Les programmes de protection sociale examinés ici concernent notamment les transferts monétaires et en denrées alimentaires ainsi que les subventions alimentaires visant à aider les ménages vulnérables à maintenir un niveau acceptable de consommation alimentaire lorsqu'ils subissent des revers, en leur évitant de puiser dans leurs actifs. Ces transferts peuvent être assortis ou non de conditions, avoir un caractère

universel ou cibler des groupes spécifiques de la population. Les mesures de protection sociale peuvent être alimentées par : en matière de nourriture, à partir de stocks publics ou privés, des importations ou de l'aide en nature; en matière de subventions et de transfert en espèces – à partir du budget national ou de l'aide internationale. Une analyse de ces différentes sources est présentée à la section 3.3.2. Dans la présente section, l'examen porte sur les différentes modalités de mise en œuvre des mesures de protection sociale. Au tout premier stade de la conception de ces mesures, en particulier lorsqu'il s'agit de subventions alimentaires universelles, il conviendra de définir les caractéristiques qui décideront de leur mise en œuvre (ainsi que les bénéficiaires, dans le cas de mesures de protection ciblées) de même que les stratégies de sortie. Durant la crise de 2008, nombre de pays à revenu moyen ont adopté des mesures de ce genre ou renforcé celles qui existaient déjà, notamment le Brésil, la république populaire de Chine, l'Égypte, l'Éthiopie, l'Indonésie, le Mexique, l'Afrique du Sud, la Tunisie ainsi que des pays à faible revenu comme le Mozambique et le Sri Lanka.

- **Distribution d'espèces ou de coupons alimentaires.** Dans le cadre de ces programmes, les bénéficiaires se voient remettre de l'argent liquide ou des bons d'alimentation leur permettant de se procurer des aliments sur le marché ou auprès de magasins spécifiquement désignés. Il s'agit pour la plupart de programmes ciblés au bénéfice de ménages vulnérables sélectionnés ou de régions spécifiques. Le choix de la cible est parfois subordonné à la participation des bénéficiaires à des activités données (auto-ciblage moyennant la participation à des initiatives travail contre rémunération en argent liquide visant l'entretien ou établissement d'infrastructures de transport, de stockage, de commercialisation ou de production, la fréquentation de dispensaires, etc.)

#### Principaux effets:

- Les bénéficiaires de transferts d'argent liquide peuvent s'en servir pour acheter des denrées alimentaires ou tout autre article ou service contribuant à leur mieux-être.
- Les bons d'alimentation ne sont parfois

échangeables que contre certains types de denrées alimentaires déterminées en fonction de leur rapport coût/avantage nutritionnel (céréales secondaires, par exemple) ou de la population cible (par exemple, produits alimentaires de sevrage).

- Les deux types de mesures peuvent permettre de maintenir le niveau d'absorption calorique et la qualité du régime alimentaire, contribuant par là à prémunir les enfants contre la faim et les atteintes à leur croissance à long terme.
- La méthode des transferts monétaires ou des coupons alimentaires est plus efficace que les subventions sur une denrée spécifique ou les distributions en nature (voir ci-dessous), au regard du maintien de la qualité du régime alimentaire.
- Si les aliments font défaut sur le marché, de tels transferts peuvent avoir un effet inflationniste et entraîner une hausse supplémentaire des prix des denrées alimentaires au niveau local.
- Dans certains cas, les bons d'alimentation peuvent devenir une monnaie parallèle pouvant servir à d'autres fins qu'à l'achat de produits alimentaires. Les transferts d'argent liquide facilitent évidemment les fuites vers d'autres emplois que l'achat de produits alimentaires.
- Ce système est exposé à des fuites et aux malversations et encourage la corruption. Il est possible de réduire ces risques en assurant la transparence en matière d'admissibilité, d'allocations budgétaires et de responsabilité et en mettant en place des mécanismes de recours à tous les niveaux.
- Il fait naître également des risques d'insécurité (vol).
- Lorsque les bons d'alimentation ne sont acceptés que par des magasins spécialisés (publics), le mécanisme risque de saper le système privé de distribution et de commercialisation de denrées alimentaires.
- Selon la taille du programme et la source du financement, ces mesures peuvent avoir une incidence négative sur les finances publiques (déficit budgétaire) et de graves conséquences macro-économiques.

**Conditions de succès:** lorsqu'il existe des marchés fonctionnant bien et approvisionnés en quantité suffisante pour ne pas avoir à redouter leurs effets

inflationnistes, les transferts d'argent liquide sont plus appropriés puisqu'ils peuvent également avoir un effet multiplicateur sur l'économie locale.

- Distribution de denrées alimentaires en nature. Ce type de programme prévoit la distribution de denrées alimentaires en nature aux bénéficiaires par le biais d'un système de distribution spécial. La distribution (sous forme de rations individuelles ou familiales) peut être gratuite et bénéficier à tout le monde ou à des groupes sélectionnés, ou bien se faire en rapport avec des activités spécifiques (auto-ciblage moyennant la participation volontaire à un travail comme pour les transferts en liquide et les bons d'alimentation, cantines scolaires, hôpitaux, etc.). Les vivres ainsi distribués peuvent être achetés au niveau local (si disponibles), provenir d'autres parties du pays ou être importés (dans le cadre d'achats du gouvernement ou de l'aide alimentaire). En 2008, cette mesure a été adoptée par l'Afghanistan, le Bangladesh, le Burkina Faso, le Cambodge, la République populaire de Chine, le Honduras, l'Inde, le Kenya, Madagascar, le Mozambique et le Pérou.

#### Principaux effets:

- Les bénéficiaires ont directement et gratuitement accès à une certaine quantité (ration) de vivres.
- Si les produits alimentaires sont achetés sur place, cela peut aider à accroître la demande et à stimuler la production. Dans le cas cependant où l'offre de produits alimentaires est insuffisante ces achats auront un effet inflationniste et constitueront une cause supplémentaire de hausse des prix.
- Si les vivres proviennent d'ailleurs (d'une autre région ou de l'étranger), cela pourrait entraîner une baisse des prix locaux. Il faudra déterminer les volumes avec beaucoup de soin pour éviter que les prix ne baissent jusqu'à un niveau qui risquerait de décourager les producteurs (effet qui ne se ferait sentir que lors de la campagne agricole suivante).
- Selon le contenu de la ration, les habitudes alimentaires pourraient s'en trouver modifiées.
- Dans certains cas, une partie des vivres distribués peut être vendue par les bénéficiaires (ce qui peut être ou ne pas être une mauvaise

chose car la nourriture n'est pas le seul besoin essentiel de la vie et parce que les vivres distribués ne couvrent pas nécessairement tous les besoins nutritionnels).

- Ce système peut faire l'objet de fuites et encourager la corruption. Un moyen de réduire ces risques consiste à assurer la transparence en matière d'admissibilité, d'allocations budgétaires et de responsabilité et à mettre en place des mécanismes de recours à tous les niveaux.
- Il fait également naître des risques d'insécurité (vol).
- Cette mesure pèsera sur les finances publiques (déficit budgétaire) et pourrait avoir de graves répercussions macro-économiques, selon la taille du programme et à moins qu'elle ne soit financée par le biais de l'aide.

**Conditions de succès:** dans le cas de marchés faiblement développés ou d'une offre insuffisante de denrées alimentaires sur le marché, il paraît plus approprié à court terme de procéder à des distributions de vivres en nature, au moyen de différents programmes tels que les programmes vivres contre travail, des cantines scolaires, ou des distributions générales de vivres en cas de situation extrême. Les distributions de vivres étant susceptibles de perturber la production locale, le marché du travail et les modèles de consommation, il importe, lorsque les disponibilités existent, que les vivres à distribuer soient achetés sur place. Cela a l'avantage de stimuler la production et les marchés agricoles et la croissance. Si l'approvisionnement au niveau local devait entraîner de nouvelles hausses des prix, il serait préférable de s'approvisionner ailleurs.

- Subvention alimentaire universelle. Ce type d'intervention consiste en l'octroi d'une subvention sur des articles alimentaires (généralement limitée à des denrées alimentaires de base). Du point de vue de la mise en œuvre, il n'est pas facile de déterminer à quel stade du cycle de commercialisation il convient d'appliquer la subvention. L'une des possibilités consiste à l'appliquer aux importations (les importateurs paient le prix CAF moins le montant de la subvention payée par l'État) après quoi les denrées alimentaires

suivent les canaux de commercialisation habituels. On peut également choisir de vendre les aliments subventionnés dans des magasins établis à cet effet et accessibles à tous (le montant des achats autorisés étant généralement limité pour éviter la revente sur le marché). On peut aussi accorder des subventions aux opérateurs du secteur agro-industriel (minoteries, boulangeries, sucreries, etc.) pour s'assurer que le prix de la vente au détail ne dépasse pas un certain niveau. Ce mécanisme de subventions, appliqué à des aliments de base choisis, a été adopté au Bangladesh, en Équateur, en Égypte, au Liban, au Maroc, au Sénégal et au Yémen. Par ailleurs, pendant la crise de 2008, d'autres pays (Djibouti par exemple) ont supprimé les taxes frappant les aliments de base, ce qui est toujours un bon moyen d'orienter les prix à la baisse.

#### Principaux effets:

- Tout le monde peut avoir accès aux aliments subventionnés. Cela contribue à une amélioration du bien-être de chacun. Il est possible de cibler davantage les pauvres en limitant les subventions aux aliments de base et à d'autres articles alimentaires (aliments de moindre valeur) que seuls consommeraient les catégories de la population les plus pauvres et qui souffrent de la faim.
- Une subvention universelle peut avoir un effet régressif lorsque les articles sont consommés par toutes les sections de la population et non pas exclusivement par ceux qui souffrent de l'insécurité alimentaire. Pareille mesure peut alors s'avérer extrêmement coûteuse pour le gouvernement et obérer les finances publiques (déficit budgétaire) tout en ayant des conséquences potentiellement graves au niveau macro-économique. Par le passé, les subventions alimentaires ont mis les gouvernements face à de graves difficultés financières et ont été un facteur d'inflation. C'est l'une des causes qui ont conduit à l'imposition des très impopulaires programmes d'ajustement structurel dans les années 80 et au début des années 1990.
- Il est possible de réduire significativement les coûts en limitant les subventions aux aliments de base et autres, en réduisant le montant de la

subvention accordée aux aliments de base et en n'octroyant la subvention qu'aux seuls aliments de base et autres articles alimentaires susceptibles d'entrer dans la consommation des catégories les plus pauvres de la population et qui ont faim.

- En cas de rationnement, un marché noir risque de se développer sur lequel les prix atteindraient des niveaux bien plus élevés que s'il n'y avait pas de subventions.

#### Mise en garde:

- Lorsque les denrées alimentaires sont vendues par l'entremise des canaux de commercialisation habituels, des accords doivent être passés avec les principaux opérateurs du marché au terme desquels ils devront renoncer à capturer une fraction de la subvention et s'engager plutôt à la répercuter sur les prix au détail. Il faut prévoir la mise en place d'un système de suivi et de mesures tendant à décourager le non-respect de l'accord. La menace de recourir aux mécanismes publics pourra être utilisée pour convaincre le secteur privé de la nécessité de coopérer, de peur des effets dévastateurs que cela pourrait avoir pour lui.
- Lorsque les aliments transitent par les canaux publics, cela fragilisera les circuits privés de commercialisation. Cette option n'est pas recommandée.
- Les subventions universelles, une fois établies, sont difficiles à supprimer. Elles tendent à s'ancrer. Toute tentative de suppression devra faire face à la résistance opiniâtre des consommateurs même dans l'hypothèse où les cours mondiaux baisseraient. Lors de leur instauration il importe de bien fixer le niveau de prix qui déclenche l'octroi des subventions. Une indexation de ce niveau sur l'évolution du coût de la vie ou un processus de lissage permettant d'absorber le choc des prix rendrait sans doute possible une réduction progressive des subventions alimentaires et leur suppression complète une fois le marché revenu à des conditions plus normales. Le prix de déclenchement et ce processus devront faire l'objet de négociations avec les parties prenantes au moment de l'instauration de la subvention.
- Les subventions alimentaires risquent également d'encourager la contrebande de

produits alimentaires des zones frontalières vers les pays voisins où il n'y a pas de subvention (ce qui souligne le besoin d'une harmonisation des politiques entre groupes de pays de la même sous-région).

Remarques complémentaires sur les mesures de protection sociale:

- Ciblage. La question de savoir si les programmes de protection sociale devaient être ou non ciblés et la nature des critères de ciblage font l'objet d'un vif débat. Mais quelle que soit la stratégie de ciblage retenue, il faut absolument s'assurer que cette stratégie et/ou les programmes de transfert soient conçus de manière à bénéficier aux groupes les plus vulnérables, où s'accompagnent d'autres mesures permettant de toucher ceux qui en ont besoin et qui risqueraient autrement de passer à travers les mailles du filet. À titre d'exemple, un programme de transfert subordonné à la participation à un travail n'est accessible qu'aux personnes aptes au travail et pourraient de ce fait exclure les personnes âgées et les handicapés; un programme des cantines scolaires ne touchera que les enfants en âge d'être scolarisés, mais pas les plus jeunes. Tous les critères d'admissibilité doivent être transparents et non discriminatoires au regard du sexe, de la race, de la religion ou du statut social.
- Processus. Il convient d'assurer une large diffusion de l'information concernant les mesures de protection sociale, les critères d'admissibilité et de ciblage, les autorités locales responsables, les allocations budgétaires et les mécanismes de recours, assortie des explications nécessaires, afin de maintenir l'adhésion du public, d'atténuer les tensions éventuelles, de renforcer l'efficacité et de protéger les droits des personnes. Cela tendra également à réduire les fuites et à décourager la corruption.
- Il est également possible de subventionner des articles de consommation non alimentaires afin d'agir sur le revenu disponible pour l'achat de nourriture (l'effet sera semblable à celui des transferts d'argent liquide ou des bons d'alimentation).
- Ajustements. En période de hausse des prix, les transferts monétaires doivent être ajustés de manière à préserver leur pouvoir d'achat. Par exemple, au Malawi, le Food and Cash Transfer

(FACT) et le Dowa Emergency Cash Transfer (DECT) sont ajustés en fonction des variations des prix des aliments. Faute de procéder à ces ajustements, la valeur des transferts monétaires – et par conséquent leur efficacité en matière de protection de la consommation alimentaire et des moyens d'existence des ménages – diminuera en proportion de l'augmentation des prix des aliments. Cela s'est produit récemment en Éthiopie et au Kenya. Toutefois, une mise en œuvre attentive permettra d'éviter d'obérer indûment le budget de l'État et d'éventuels effets pervers au niveau des ménages.

- Interactions entre les filets de sécurité sociale et les interventions en faveur du développement. Il est extrêmement important de prendre en considération les interactions entre mesures de protection sociale et interventions en faveur du "développement" afin de tirer parti des synergies potentielles et d'éviter que les unes ne nuisent aux autres. Par exemple, les transferts d'argent liquide peuvent servir à soutenir la production agricole si le programme de transfert est conçu de manière à encourager les investissements dans les intrants agricoles. D'autre part, un transfert de denrées alimentaires dans le contexte de marchés qui fonctionnent bien risque de perturber les efforts tendant à développer le marché de denrées alimentaires ou la production agricole. Une fois identifiés les synergies et les conflits potentiels, il s'agit de déterminer la juste combinaison de mesures qui en se complétant mutuellement permettront de réaliser les objectifs à court et à long terme puis de les ajuster au fil du temps en fonction de l'évolution de la situation.

### 3.3.4 Autres mesures affectant le revenu disponible

Différents pays ont opté pour des mesures qui agissent directement sur le revenu disponible de certains ménages (en plus des mesures de protection sociale examinées dans la section précédente). Certains d'entre eux (le Cameroun par exemple) ont augmenté les salaires et les allocations logement des fonctionnaires. On trouvera ci-dessous un bref examen de ce genre de mesures.

- **Augmentation des salaires et des autres avantages des travailleurs du service public.** Dans certains pays, suite à certaine agitation

dans les zones urbaines, la décision a été prise d'augmenter les salaires et avantages des travailleurs de la fonction publique. Une telle mesure, propre à réduire les tensions dans les zones urbaines (en particulier dans les villes "administratives" où les fonctionnaires constituent une proportion importante de la population), n'aide pas directement les catégories les plus pauvres qui tirent leurs moyens d'existence de leur activité dans le secteur informel. En fait, dans certains cas, elle peut même leur être dommageable. Plusieurs pays ont adopté des mesures de ce genre: augmentation des salaires et des allocations logement au Cameroun; réduction sur le coût de l'électricité au Burkina Faso.

#### Principaux effets:

- La rémunération des fonctionnaires augmentera et du même coup leur capacité d'acheter des produits alimentaires.
- Les salaires du secteur privé pourraient leur emboîter le pas ce qui se traduirait par une perte de compétitivité de l'économie et d'éventuels effets inflationnistes.
- L'augmentation des salaires et avantages alourdira la situation budgétaire de l'État, et pourrait avoir des conséquences néfastes sur la situation macro-économique en cas de déficit budgétaire comme on l'a vu à la section 3.1.
- La combinaison de l'ensemble de ces facteurs risque d'attiser l'inflation, en ce qui concerne particulièrement les produits alimentaires, au détriment des catégories les plus pauvres de la population qui travaillent dans le secteur informel.

**Mise en garde:** une telle mesure peut se justifier politiquement (le gouvernement montre qu'il fait quelque chose pour résoudre le problème et cherche à apaiser d'éventuelles tensions politiques dans les zones urbaines), mais elle peut avoir des répercussions négatives au plan macro-économique et elle ne soulage pas les catégories les plus pauvres les plus directement frappées par la hausse des prix des denrées alimentaires.

- **Facilités de crédit pour les consommateurs.** Ces mesures peuvent prendre diverses formes, par exemple rééchelonnement du

remboursement de certains crédits ou encouragements donnés aux banques pour étendre les crédits à la consommation (par exemple taux d'intérêt subventionné pour des prêts à la consommation à court terme). Comme c'était le cas pour la mesure précédente, ce genre de mesures profitera davantage aux catégories plus aisées de la population, alourdira le déficit budgétaire et alimentera l'inflation. Cette mesure n'est pas recommandée.

- **Renforcement des capacités (en matière de formation et d'équipement) relatives aux activités génératrices de revenus par le biais d'une valorisation plus poussée des produits alimentaires et agricoles.**

**Effets:** les activités créatrices de valeur ajoutée sur les produits agroalimentaires auront des retombées positives en termes de stimulation de la croissance économique, de création d'emplois et de possibilités de revenus en amont et en aval de la chaîne de valeur et horizontalement également par le biais de la valorisation des sous-produits. Les aliments transformés ont une durée de vie plus longue et peuvent répondre aux besoins alimentaires des populations urbaines.

**Exigences:** un minimum de capacité humaine et d'infrastructure est nécessaire.

- **Autres mesures.** D'autres mesures pouvant aider à accroître le revenu disponible qui sont liées aux mesures de protection sociale, de soutien à la création d'activités génératrices de revenus dans les zones urbaines (au moyen du financement de travaux publics ou de l'ouverture de lignes de crédit en faveur des petites entreprises) ou de soutien à la production de cultures de rente et d'autres activités économiques dans les zones rurales.

### 3.4 Mesures en faveur des producteurs

Dans nombre de pays en développement, en raison du mauvais fonctionnement des marchés agricoles, il n'est pas rare que les prix élevés ne soient pas bien répercutés au niveau des producteurs; de ce fait, ces derniers ne sont pas pleinement incités à investir et à produire davantage. Ainsi, on court le risque de voir les

programmes qui visent à encourager l'offre de produits agricoles à court terme - c'est-à-dire dans l'immédiat, pour la prochaine campagne agricole ou la suivante - provoquer, de façon paradoxale, un effondrement des prix des denrées agricoles dans les zones rurales, tandis que ces mêmes prix demeurent élevés dans les secteurs en prise directe avec les marchés mondiaux. Une telle situation ne pourrait que nuire aux producteurs, qui répugneraient alors à augmenter leur production à moyen ou à long terme. C'est pourquoi nous recommandons fortement que l'application de tout programme concernant la production soit, de façon interactive, assorti de mécanismes de commercialisation garantissant un juste prix aux producteurs, c'est-à-dire reflétant l'augmentation générale des prix à la consommation.

Ce qui précède met également en relief l'importance que revêt l'analyse de la transmission des prix et la mise au jour des carences du marché, afin d'identifier les politiques et les dispositions institutionnelles susceptibles d'être rapidement mises en œuvre afin d'éliminer les entraves à la transmission du prix et des encouragements à la production.

Il est possible de lancer des programmes qui contribueront à améliorer la réactivité de l'offre à court terme. Ces programmes peuvent prendre la forme de mesures visant à encourager la production des jardins potagers ainsi que l'utilisation hors saison des terres irriguées pour des cultures à cycle court de légumes ou d'autres spéculations. Ceci permettrait de lancer, en l'espace de quelques semaines, la production vivrière dans les régions où les conditions climatiques et les ressources en eau le permettent (voir plus loin).

Il est également possible, durant la période de préparation de la campagne agricole, de faciliter l'achat et la distribution d'intrants au niveau national et même au niveau régional, en fournissant les fonds nécessaires et/ou des facilités de crédit aux opérateurs privés. On pourrait également distribuer une partie de ces intrants par le biais de mécanismes d'aide à la production (sous forme de paquets de semences et d'engrais) ou par voie de transferts d'argent liquide visant à atténuer les difficultés liées au crédit et à promouvoir des investissements modestes de la part des petits exploitants. Par

ailleurs, le recours à certaines formes de « subventions intelligentes » pour les intrants agricoles, par exemple d'engrais et de fertilisants subventionnés, de systèmes de bons d'achat d'intrants, est de nature à stimuler la production vivrière destinée à l'autoconsommation ou à la vente sur les marchés locaux, contribuant ainsi à modérer les prix à l'échelon local et à atténuer partiellement la charge exercée par les prix des aliments. Comme nous l'avons déjà évoqué dans l'introduction, il convient de mettre soigneusement au point les modalités d'application de telles initiatives, en veillant à ce qu'elles ne risquent pas de nuire aux mécanismes de marché ou, mieux encore, à ce qu'elles contribuent à leur création dans les secteurs où ils sont fragiles ou inexistantes.

Enfin, on peut envisager des programmes visant à entretenir ou à remettre en état les infrastructures rurales (réseau routier, ponts, petites installations d'irrigation, d'entreposage et de marchés), encore que leurs effets risquent de se faire sentir avec un certain retard. Il reste qu'à condition de les étayer des programmes de travail contre nourriture, intrants agricoles ou argent liquide, de tels programmes pourraient constituer des filets de sécurité efficaces (voir l'analyse proposée dans la Section 3.3.3).

#### 3.4.1 Mesures de gestion des marchés

Afin d'éliminer les entraves à la transmission des prix aux producteurs, on peut intervenir selon une double approche, macro et micro-économique: au niveau macro, on peut s'attaquer au problème en mettant en place, de façon prioritaire, un système national d'information sur les marchés - ou observatoire des prix -, et en effectuant une analyse rapide de la chaîne de valeur, ou encore en tenant des ateliers de développement de la chaîne de valeur afin d'identifier les entraves à une bonne transmission des prix; au niveau micro-économique, il est possible de mettre en place des mécanismes de commercialisation tels que la création de groupements de producteurs dans le cadre de programmes de soutien et d'agriculture contractuelle.

- **Le système national d'information sur les marchés (observatoire des prix).** Ce système repose sur la collecte, la diffusion et l'analyse



©FAO/Sailendra Kharel

des données relatives aux prix des denrées agricoles de base sur les principaux marchés du pays. Cette initiative présente les avantages suivants: (i) les agents économiques, y compris les producteurs, se trouvent ainsi informés des prix à l'échelle du pays; (ii) il est possible d'analyser le phénomène de transmission des prix et de segmentation du marché. Ce type de système existe déjà dans plusieurs pays, par exemple à Madagascar, mais il mérite souvent d'être renforcé.

#### Principaux effets:

- Les opérateurs économiques sont mieux informés des opportunités que leur offre le marché, ce qui peut aider à en combattre la segmentation et, partant, à transmettre les prix à dans tout le pays. Ainsi, en conjoncture de hausse des prix, les cours en vigueur dans les différentes régions auront de meilleures chances de se propager efficacement, ce qui profitera aux producteurs et les avertira des possibilités de débouchés; à l'inverse, les effets seront négatifs pour les consommateurs des régions du pays où la production est excédentaire.
- Les agriculteurs et les petits négociants seront mieux placés pour négocier les prix avec leurs partenaires.

- Dans les cas de mauvaise transmission des prix, l'analyse des données aidera à identifier les problèmes éventuels, au niveau des produits comme des régions. Dans un tel cadre, il sera possible d'établir des priorités pour la conduite d'études plus détaillées visant à identifier les entraves et expliquer les causes de la mauvaise transmission des prix.

**Conditions de succès:** mobiliser suffisamment de ressources pour pouvoir couvrir l'ensemble du pays. Organiser la collecte et la dissémination immédiate des données, à savoir dans un délai d'un ou deux jours, en leur assurant une large diffusion – gratuite ou à un prix minime -, par exemple par radio ou par téléphone. Il est souhaitable que les autorités diffusent des programmes de vulgarisation à la radio ou à la télévision, afin d'avertir les agriculteurs des prix en vigueur comme des prévisions de cours, en indiquant qu'il pourrait être rentable d'augmenter la production lors la prochaine campagne agricole. La participation des systèmes d'alerte précoce en matière agricole, qui assurent le suivi des campagnes de semis, de l'évolution des cultures, des récoltes et des prix dans les différentes localités est essentielle. Cependant, si l'on veut que les agriculteurs se consacrent, et de façon rentable, à des cultures d'aliments de base, il faut

que le gouvernement continu d'autoriser le libre fonctionnement du marché, afin que les opérateurs puissent répondre aux signaux émis par les prix.

**Mise en garde:** afin de limiter les coûts, ces initiatives peuvent être confiées par voie de sous-traitance à des entreprises privées (lorsqu'elles existent). La mise sur pied de telles initiatives peut être assez longue et leurs effets sur les marchés ne se font pas sentir avant un certain temps. Même s'il convient de les mettre en œuvre sans délai, elles ne porteront leurs fruits qu'à moyen ou à long terme.

- **L'analyse et les ateliers de développement de la filière<sup>4</sup>.**

Il est possible, lorsqu'on est confronté à des problèmes prioritaires identifiés grâce à l'analyse des informations sur les prix, de procéder à une étude analytique spécifique et/ou d'organiser un atelier de développement de la filière. L'atelier de développement de la filière est un processus à travers lequel les parties prenantes à une chaîne de valeur donnée peuvent négocier et se concerter pour prendre des décisions, des initiatives et des engagements afin d'améliorer son fonctionnement. Il est possible, lorsque l'urgence de la situation l'exige, de mettre en œuvre un tel atelier sans analyse détaillée préalable de la filière. Cependant, si l'on dispose du temps nécessaire à une telle analyse, celle-ci constituera un apport essentiel pour les délibérations tenues dans le cadre de l'atelier.

**Principaux effets:**

- Les décisions, les initiatives et les engagements sont pris de manière concertée par un ensemble d'opérateurs économiques appartenant à une filière et par les autorités, en vue d'améliorer le fonctionnement et la gouvernance de la filière et de renforcer la confiance mutuelle.
- Les engagements sont pris de façon publique et transparente, et leur suivi peut être assuré,

également de façon publique, au cours d'ateliers ultérieurs. Ainsi, on évite de tenir des réunions au cours desquelles sont prises des décisions dont le suivi n'est pas assuré, et l'on renforce, ce faisant, la responsabilisation des différentes parties prenantes.

- Une telle démarche peut contribuer à créer la confiance dans la manière dont fonctionnent les marchés, à réduire le risque, et, partant, stimuler les investissements pour la production, le stockage et la transformation.
- Autres effets possibles de ce processus: certaines des parties prenantes pourraient décider de réduire leurs marges de profit, tant que les autorités gouvernementales adoptent des mesures leur apportant une compensation indirecte.

- **Négociations des marges commerciales avec le secteur privé.** En règle générale, ce genre de question fait partie d'un processus de négociation élargi entre différentes parties prenantes d'une filière, y compris les représentants du gouvernement. Cette négociation se déroule dans le cadre de l'analyse et/ou dans des ateliers de développement d'une filière, déjà évoqués. Il est essentiel, avant de tenir ce genre de réunion, de se faire une idée précise des coûts que doivent affronter les opérateurs privés.

**Principal effet obtenu:**

- Une distribution équitable de la valeur ajoutée le long de la filière.

- **Favoriser l'agriculture contractuelle.** Au niveau local, dans les régions où sont mis en œuvre des programmes de soutien visant à intensifier la production vivrière, les agents de développement facilitent la conclusion de contrats entre, d'une part, les producteurs ou groupements de producteurs et, d'autre part, les acheteurs ou transformateurs, et ce pour leur profit mutuel. En vertu des contrats de production agricole, les agriculteurs s'engagent à fournir les variétés, en qualités et quantités convenues à un acheteur spécifique, en échange d'un appui technique et, dans certaines occasions, de la fourniture d'intrants à crédit. Ainsi, les agriculteurs sont mieux

<sup>4</sup> Il s'agit davantage d'une mesure concernant les processus que d'une action concrète visant à juguler la flambée des prix. Cependant, elle a le potentiel pour constituer un facteur essentiel de succès dans la gestion de l'offre.

assurés d'avoir un débouché, ce qui réduit le risque qu'ils encourent. En règle générale, les contrats stipulent les quantités, les dates de livraison, la qualité et le prix.

**Principaux effets:**

- Il y a réduction des risques tout au long de la chaîne alimentaire, étant donné que les producteurs savent qu'ils auront un débouché pour leur production à un prix convenu, et que les acheteurs/transformateurs ont une certaine garantie concernant les sources d'approvisionnement et les volumes de matières premières à transformer.
- Ces mécanismes peuvent contribuer à renforcer les investissements en matière de production, de commercialisation, de stockage et de transformation.

**Mise en garde:** à ce jour, l'agriculture contractuelle n'est pas très répandue pour les cultures d'aliments de base; elle concerne davantage les cultures d'exportation, notamment celles qui doivent être transformées sans délai une fois récoltées. On peut envisager de promouvoir cette forme de production pour les aliments de base, à titre de mesure à long terme visant à remédier aux incertitudes du marché. Cependant, compte tenu de la multiplicité des acheteurs pour ce type de produits, il est très tentant, pour les producteurs, d'enfreindre la clause d'exclusivité; c'est pourquoi, tant que l'on n'aura pas surmonté ce problème de commercialisation hors-contrat, on ne voit guère comment la production agricole contractuelle peut être la solution aux préoccupations actuelles. Il conviendrait de mettre en place et d'appliquer de façon effective des dispositions réglementaires garantissant les intérêts des parties à la transaction, afin qu'elles se sachent assurées d'une protection en cas de violation du contrat. Enfin, si ce type de contrat est accordé à des exploitants capables de satisfaire à certains critères de qualité, cela risque de marginaliser davantage les agriculteurs qui ne sont pas en mesure de répondre à ces conditions spécifiques.

La réintroduction de l'État comme acteur des activités de commercialisation. Lorsqu'on se penche sur les causes de la flambée des prix en 2008, on s'explique cette situation par les

conditions climatiques, les facteurs économiques, l'emploi des terres arables à des fins non agricoles, ou encore l'augmentation de la demande de produits de base tels que les aliments pour animaux ou les matières premières servant à la production de biocarburants. Toutes ces explications ne justifient guère une intervention directe de l'état, qui se chargerait lui-même de la fonction de commercialisation. Il arrive que cette approche soit proposée au motif que les négociants et les intermédiaires profitent de prix élevés. Même si tel peut être parfois le cas, ce n'est pas en s'en prenant à cette conséquence des prix élevés que l'on s'attaquera aux causes profondes de la situation; en revanche, une telle approche ne manquerait pas d'avoir des conséquences néfastes et de grande ampleur, comme nous l'avons déjà exposé dans cette section et dans la Section 3.3.3. En conséquence, nous ne pouvons recommander une telle démarche. Cependant, on pourrait éventuellement se servir de cette option au cours de négociations afin d'obtenir une meilleure collaboration du secteur privé.

Le retrait de l'état et des offices publics de commercialisation a été l'une des composantes des mesures d'ajustement structurel - appliquées en particulier, mais pas de façon exclusive, en Afrique. On considèrerait alors qu'il était nécessaire de réduire les activités déployées par l'État à travers les offices de commercialisation et d'autres organismes assimilés, car ces instances ne présentaient pas de rentabilité financière, n'étaient pas en mesure de commercialiser les céréales alimentaires à un coût raisonnable, et étaient assujetties à des impératifs politiques de court terme qui les rendaient ingérables au plan financier. Les pertes de stockage étaient souvent considérables, les coûts de commercialisation excessifs et il arrivait même que les agriculteurs ne reçoivent pas de paiement pour la récolte. Or, rien ne permet de penser que des offices gouvernementaux obtiendraient de meilleurs résultats dans les circonstances actuelles.

Toutefois, il existe peut-être une exception à cette règle générale, à savoir la fourniture de services d'achat de récoltes dans des régions éloignées, là où l'offre est insuffisante pour que les négociants puissent opérer de façon rentable (un cas de « défaillance du marché »). Cependant, si les négociants ne peuvent réaliser de marges

bénéficiaires, il est évident que toute opération d'achat de la part de l'État nécessitera une forme ou une autre de subventionnement.

**Livraisons forcées.** Au fil des années, la méthode des livraisons forcées a été mise à l'essai dans un grand nombre de pays. Elle ne présente, en réalité, qu'un attrait superficiel car elle provoque beaucoup plus de problèmes qu'elle n'en saurait résoudre. Très mal reçue par les agriculteurs, qui perçoivent des prix inférieurs à ceux qu'ils pourraient obtenir sur le marché libre, et qui réagissent généralement en réduisant la production, elle contribue par là au maintien de prix élevés. Par ailleurs, les livraisons forcées provoquent presque inévitablement l'apparition d'un marché parallèle, ou marché noir. Or, comme les opérateurs sur ce marché parallèle se livrent à des activités illicites, leurs transactions portent sur des quantités réduites; ils sont par ailleurs forcés de soudoyer les agents de l'État; les coûts de commercialisation s'en trouvent augmentés pour ces deux raisons et l'augmentation est répercutée sur les prix à la consommation. Cette méthode a été utilisée au Myanmar en 2008.

Certains pays, dont le Myanmar jusqu'à il y a peu, ont appliqué cette méthode en ne réquisitionnant qu'une portion de la récolte des agriculteurs, et en les autorisant à vendre le restant sur le marché libre. Complexe sur le plan administratif, cette politique incite invariablement les agriculteurs à réserver leur production la plus médiocre à l'État. L'application de la méthode des livraisons forcées en Chine au cours des années 70 a entraîné une autolimitation de la production de la part des agriculteurs; en revanche, lorsque les ventes libres ont été autorisées par la suite, la production a fait un bond. Pour toutes ces raisons, nous ne pouvons recommander cette mesure.

- **Prix plancher garanti aux producteurs pour les denrées alimentaires de base essentielles.** L'octroi d'un prix minimum aux producteurs des denrées alimentaires de base essentielles aurait pour effet de réduire les risques de commercialisation pour les producteurs et les encouragerait à investir dans la production des denrées concernées. Cette mesure a été appliquée en Chine pour le riz et pour le blé.

#### **Principaux effets:**

- approvisionnement stable ou en croissance de la denrée alimentaire concernée;
- réduction du risque pour les agriculteurs, ce qui les encourage à mettre la denrée concernée en culture et à investir.

**Conditions de succès:** l'établissement du prix minimum devrait résulter des négociations entre les parties prenantes à l'occasion d'ateliers de développement de la filière déjà évoqués dans cette section.

**Mise en garde:** l'expérience montre qu'un prix minimum imposé par l'État est très difficile à appliquer. Cela nécessiterait qu'un organisme public se charge d'acheter la denrée sur le marché (voir la section intitulée « La réintroduction de l'État comme acteur des activités de commercialisation ») et demanderait des sommes considérables. Cette démarche a démontré son inefficacité dans le passé. Aujourd'hui, l'idée prévaut que l'on pourrait obtenir la mise en place de mécanismes analogues par voie d'accord impliquant les parties prenantes d'une filière donnée; un tel accord, une fois obtenu, pourrait se révéler bénéfique pour toutes les parties impliquées.

#### **3.4.2 Mesures de soutien à la production**

Les mesures immédiates qui peuvent être prises en soutien à la production peuvent être divisées en celles ayant un effet immédiat sur la production (filets de sécurité productifs) et celles qui ne porteront leurs fruits dans les deux ou trois années à venir et qui résultent d'une intensification durable des systèmes de production

##### **Filets de sécurité productifs**

**On peut envisager un certain nombre de mesures visant à fournir des intrants destinés à stimuler la production à court terme.** Il est essentiel de procéder à des évaluations initiales, afin d'identifier les agriculteurs vulnérables et de déterminer quelles sont les cultures qu'il convient d'entreprendre ainsi que les variétés appropriées de semences. La distribution d'intrants peut se faire par différents moyens: distribution directe aux agriculteurs, foires commerciales d'intrants, coupons, mécanismes de crédit, etc. On peut également distribuer les intrants en même temps que des rations alimentaires, afin de s'assurer

qu'ils sont effectivement utilisés pour la production agricole. Les semences de haute qualité des variétés de cultures appropriées devront être obtenues localement, pour s'assurer qu'elles sont adaptées aux conditions locales et qu'elles correspondent aux préférences des agriculteurs et des consommateurs. On veillera également à surveiller les achats et la distribution, pour que les agriculteurs reçoivent des intrants répondant aux normes de qualité établies. Il est essentiel, si l'on veut soutenir et protéger de façon durable la production agricole tout en veillant à ne pas perturber les circuits commerciaux, de s'appuyer sur les mécanismes existants pour assurer la fourniture efficace d'intrants aux agriculteurs ainsi que la commercialisation du surplus de production. Lorsque la situation s'y prête, il convient également d'envisager des circuits d'approvisionnement alternatifs et s'appuyant davantage sur le secteur privé.

- **Le soutien immédiat à la production des jardins potagers et aux zones irriguées.** Ce programme d'intervention vise à fournir de petites quantités de semences et d'engrais, gratuitement ou à un prix subventionné, ainsi que des services de vulgarisation pour les petits agriculteurs qui sont des acheteurs nets de produits alimentaires et qui, soit parce qu'ils sont pauvres soit en raison des carences du marché, emploient des quantités insuffisantes de semences et d'engrais ainsi qu'aux agriculteurs des zones périurbaines. Cette assistance privilégie les jardins potagers et les zones irriguées, où il est possible d'obtenir des résultats rapides en matière de production et de disponibilité de produits vivriers.

#### Principaux effets:

- Cette démarche permet de stimuler la production de cultures à cycle court, notamment de légumes, contribuant ainsi à la production d'autoconsommation des ménages visés et, dans une certaine mesure, à l'approvisionnement des marchés locaux dans les zones périurbaines et voisines des terres irriguées.
- un choix approprié de cultures vivrières pour leur valeur nutritive, combiné à une action de sensibilisation aux questions de nutrition, peut

favoriser une augmentation de la consommation et une amélioration de la nutrition.

- on observera une amélioration des approvisionnements en certaines denrées alimentaires dans certaines zones et leurs marchés.
- Il y a de bonnes chances que le prix de certains produits alimentaires baisse dans les régions qui ne sont pas suffisamment reliées aux principaux marchés nationaux, eux-mêmes en phase avec les marchés mondiaux. Cette observation s'applique en particulier aux terres irriguées éloignées des grandes villes. Il peut être nécessaire d'organiser des campagnes de commercialisation des produits de ces régions, afin d'éviter l'effondrement des prix en début de récolte.
- Si le ciblage est efficace, cette mesure peut contribuer à améliorer le bien-être des petits agriculteurs économiquement défavorisés.
- Cependant, le processus de ciblage ouvre la porte à la constitution de rentes de situation pour les agents chargés de désigner les bénéficiaires ou pour les responsables de la distribution. C'est pourquoi ce programme devra être assorti de mesures assurant la transparence et l'obligation redditionnelle, telles que décrites à la Section 3.3.3.
- En fonction de l'envergure du programme, ce dernier pourrait peser sur le budget de l'État et entraîner des déficits nuisibles au niveau macro-économique (les détails de cet aspect ont déjà été discutés plus haut dans le texte).

#### Conditions de succès:

- Dans les régions où le marché des intrants fonctionne relativement bien et les intrants sont disponibles, c'est le système des bons d'achat qui constitue la bonne méthode, car il présente le double avantage de cibler les catégories pauvres tout en respectant les mécanismes de marché existants. En effet, dans un tel contexte, la distribution gratuite de paquets d'engrais et de semences nuirait au fonctionnement du marché des intrants; certains engrais distribués gratuitement ne manqueraient pas de réapparaître sur les marchés, où, rivalisant avec les produits commerciaux, ils entraîneraient un fléchissement des prix et des marges bénéficiaires des commerçants, menaçant ainsi leur existence.

- Dans les régions où les circuits commerciaux de distribution des intrants ne remplissent pas leur office, on pourrait envisager les options suivantes: (i) conclure des contrats avec les négociants du secteur privé pour qu'ils distribuent les paquets d'intrants; (ii) en l'absence de négociants du secteur privé, prendre des dispositions avec les ONG, les responsables de projets et les services gouvernementaux afin qu'ils distribuent les paquets d'intrants. L'adoption d'un système de bons d'achat dans de telles circonstances provoquerait sans doute une hausse du prix des intrants; les producteurs ne bénéficiant pas de cette mesure seraient alors contraints d'acheter moins d'intrants que d'habitude, avec comme conséquence négative une réduction correspondante de la production pour la campagne suivante.
- Dans les deux cas, il est essentiel que l'on dispose de stocks d'intrants nécessaires; dans le cas contraire, l'échec de l'initiative est inévitable.
- Cette démarche présente toutefois un risque: une fois le programme en place, il deviendra difficile de le supprimer lorsque la situation sera redevenue «normale». Il est donc important de s'entendre au départ avec les principales parties prenantes sur une stratégie de sortie; celle-ci devra fixer les critères justifiant la poursuite ou l'interruption du programme pour la campagne suivante, à savoir le prix des produits alimentaires, les niveaux estimatifs des stocks, le niveau de la production de la campagne précédente, ou encore le ratio entre le volume d'engrais employés et la production alimentaire générale, le tout basé sur une analyse objective et sur des critères qui seront déterminés en fonction des conditions locales et en consultation avec les parties prenantes.
- Il conviendra de planifier, avant même de fournir un soutien à la production, les dispositions relatives à la commercialisation, afin de s'assurer que tout excédent de production pourra être écoulé sur le marché à des prix rémunérateurs; dans le cas contraire, les producteurs hésiteront, au moins pendant un certain temps, à augmenter la production dans le futur.

**Mise en garde:** à signaler, toutefois, qu'il sera sans doute difficile de cibler de façon concrète les acheteurs nets de produits alimentaires, car ceux-ci

seront difficiles à identifier rapidement. Il faudra donc, pour des raisons d'application pratique, concentrer l'attention sur les petits agriculteurs, dont certains sont des acheteurs nets de produits alimentaires, sans pour autant exclure que d'autres puissent en être des vendeurs nets. Ajoutons que même le ciblage des petits agriculteurs pourrait être une entreprise difficile, en raison de la résistance de la communauté ou de l'élite. On pourrait, pour remédier à ces difficultés, élaborer un programme pilote de travail pour intrants ou pour bons d'intrants, qui présentera de meilleures chances d'entraîner un auto-ciblage efficace. Cependant, plus on investit dans une conception soigneusement élaborée des programmes, plus il faut s'attendre à ce que le temps de réaction soit long. Or, dans un grand nombre de pays, il importe d'agir rapidement. La solution la plus pragmatique pourrait consister à accepter d'opérer avec un ciblage limité, en s'efforçant d'améliorer progressivement les modalités du programme pour en affiner le ciblage et en atténuer les effets perturbateurs éventuels pour le marché des intrants. En outre, il se peut que l'on ait du mal à offrir un assortiment de semences nécessaire à la gamme des cultures contribuant à un bon régime alimentaire, notamment dans le cas des jardins potagers. Peut-être sera-t-il nécessaire de mettre en place un programme de développement de semences afin d'en garantir un approvisionnement suffisant pour la campagne suivante (voir plus loin).

- **Les bons d'achat d'intrants pour les agriculteurs vulnérables:** les bons distribués aux agriculteurs vulnérables leur permettent de se procurer des intrants (principalement des semences, des engrais et des outils) auprès de commerçants qui acceptent de participer au programme. Cette démarche a été utilisée, entre autres, en Éthiopie et au Malawi par une combinaison de services gouvernementaux, de donateurs et d'ONG. La principale justification de ce système est son moindre coût relativement à des subventions appliquées de façon généralisée aux engrais et au subventionnement des importations commerciales de denrées alimentaires. Lorsqu'on la compare à l'aide alimentaire, cette approche récompense l'initiative et la bonne gestion, et elle encourage le développement plutôt que la dépendance.

### Principaux effets:

- Les agriculteurs vulnérables peuvent se procurer les intrants nécessaires à la production.
- Grâce aux bons d'achat, ils peuvent sélectionner les intrants dont ils ont besoin, contrairement à la distribution de paquets d'intrants, qui ne leur donne pas le choix.
- Tout comme les autres systèmes analogues, les bons peuvent être utilisés comme monnaie parallèle par les agriculteurs vulnérables pour se procurer d'autres articles que les intrants.
- Lorsque les conditions climatiques sont favorables, il est moins onéreux de distribuer aux catégories vulnérables des bons d'intrants que des denrées alimentaires.
- En cas de pénurie d'intrants, le système de bons risque d'avoir un effet inflationniste sur le prix des intrants.
- Outre le potentiel d'augmentation de la productivité, de telles interventions, lorsqu'elles sont efficacement ciblées, peuvent également améliorer le bien-être des populations pauvres.

**Conditions de succès:** le système de bons d'intrants nécessite que l'on dispose d'un réseau fiable et efficace de distributeurs d'intrants avec lesquels le gouvernement (ou les ONG et les responsables de projets) peut conclure des contrats; il nécessite également que l'on dispose de stocks d'intrants de bonne qualité et en quantité suffisantes. S'agissant de semences, il faut mettre en place un système adéquat de vérification de la qualité, afin d'éviter notamment que des grains ne soient vendus pour des semences, et veiller à disposer d'une diversité suffisante de variétés pour qu'elles répondent aux conditions et aux préférences locales. Il est en outre essentiel de se concerter avec le secteur privé pour la conception et la mise en œuvre de tout exercice pilote, tant pour garantir l'efficacité à court terme que pour obtenir un effet catalytique à moyen terme: le secteur privé est le seul capable d'étendre rapidement l'application d'approches efficaces.

Il conviendra par ailleurs de planifier, avant même de fournir un soutien à la production, les dispositions relatives à la commercialisation, afin de s'assurer que tout excédent de production pourra être écoulé sur le marché à des prix rémunérateurs; dans le cas contraire, les producteurs hésiteront, au

moins pendant un certain temps, à augmenter la production dans le futur.

**Mise en garde:** étant donné que les agriculteurs s'approvisionnent auprès d'un réseau de commerçants-distributeurs, il est difficile de surveiller la qualité des intrants qui leur sont vendus - contrairement au cas des foires aux semences ou aux intrants, notamment. En outre, cette démarche risque de ne pouvoir être recommandée dans les régions particulièrement exposées aux sécheresses et aux inondations, car les risques y sont trop élevés. Ces éléments affaiblissent les avantages que présente cette approche relativement à la distribution de denrées alimentaires.

- **Programme pilote de crédit à l'achat d'engrais et de semences pour les petits agriculteurs en vue de la prochaine campagne:** la mise en place d'un programme pilote d'engrais et de semences permet aux groupements d'agriculteurs volontaires animés par une motivation commune d'obtenir à crédit des engrais recommandés et d'autres intrants dûment testés pour entreprendre des cultures spécifiques dans une zone donnée. Le programme, outre qu'il fournit aux agriculteurs les intrants nécessaires, leur dispense des services de vulgarisation qui les encouragent à améliorer leurs techniques agricoles. L'ensemble du programme repose sur le recours à un fonds de roulement, si bien que son incidence peut se prolonger au-delà de la campagne en cours. Précisons que, pour ce genre de programme, les intrants ne sont pas subventionnés.

Ce type de système a été mis en œuvre dans de nombreux pays depuis 2008, notamment: l'Algérie, le Botswana, le Brésil, le Burundi, le Cameroun, la République démocratique du Congo, l'Équateur, l'Éthiopie, l'Indonésie, le Kenya, le Lesotho, le Maroc, le Nigéria, les Philippines, le Pérou, la Syrie, la Tunisie et la Turquie.

### Principaux effets:

- Les avantages potentiels pour les petits agriculteurs sont importants. En effet, sous réserve que les précipitations soient suffisantes, l'utilisation d'un sac d'engrais avec des semences améliorées permet généralement d'obtenir au moins 15 sacs de grains, comme l'indique la base de données de réponse aux

- nutriments de la FAO, consultable à l'adresse: <http://www.fao.org/ag/agl/agll/nrdb/index.jsp?lang=fr>
- L'offre de certains produits alimentaires s'en trouvera améliorée dans les ménages des régions pilotes et sur les marchés environnants.
  - Les prix de certains produits alimentaires risquent de subir un tassement dans les régions qui ne sont pas bien reliées aux principaux marchés nationaux qui, eux, sont en phase avec les marchés mondiaux. Cette observation vaut particulièrement pour les terres irriguées situées à distance des grandes villes. Il pourrait être nécessaire d'organiser des campagnes de commercialisation des produits de ces régions afin d'éviter un effondrement des prix en début de récolte.
  - Si le ciblage est efficace, cette mesure peut contribuer à améliorer le bien-être des petits agriculteurs.

#### **Conditions de succès:**

- La mise en place réussie et viable d'un système de distribution d'intrants à crédit ne pourra se faire que si les agriculteurs, les commerçants-distributeurs et les organismes de crédit sont satisfaits. Cela suppose que l'on parvienne à obtenir un ratio adéquat entre le coût des intrants, notamment les engrais, et le prix obtenu pour la production. On peut dire que la situation est idéale lorsqu'on a réussi à intégrer le crédit, la vulgarisation et la commercialisation des produits agricoles et que le fonds de roulement conserve l'intégralité de son pouvoir d'achat initial. Cela nécessite que l'on maintienne une surveillance étroite afin de garantir les remboursements, et que soit fixé un taux d'intérêt réel positif qui tienne compte de l'inflation et qui englobe les coûts de supervision. Afin de réduire ces derniers coûts, il est recommandé d'adopter une approche par groupes afin de créer une pression sociale suffisante pour le remboursement du crédit. Enfin, il est absolument essentiel de disposer d'intrants en quantités suffisantes, de même que de services de vulgarisation et de commercialisation fiables.
- L'on veillera à mettre en place et de faire respecter un cadre réglementaire adéquat afin

- que les contractants sachent qu'ils bénéficient d'une protection en cas de non-respect du contrat. C'est là une condition nécessaire pour l'adoption d'une approche intégrée.
- Il conviendra, avant même d'apporter un appui à la production, de prendre des dispositions en vue de la commercialisation afin que les excédents de production puissent trouver des débouchés à des prix rémunérateurs. Dans le cas contraire, les producteurs hésiteront, au moins pendant un certain temps, à augmenter la production dans le futur.

**Les foires d'intrants:** il s'agit d'une approche basée sur le marché en vue de fournir des semences, des engrais et des outils aux agriculteurs vulnérables, en organisant des foires spécialement conçues à cet effet auxquelles participeraient des marchands d'intrants et de semences. Des bons sont distribués aux bénéficiaires, qu'ils peuvent échanger dans ces foires contre des intrants. Des foires ont été organisées avec l'appui de la FAO au Lesotho, au Mozambique et au Swaziland, de même que dans un grand nombre d'autres pays avec l'appui d'ONG. En Zambie, on a également offert, avec les intrants, de petits équipements utiles à la production et au travail d'après-récolte.

**Principaux effets:** lorsque les agriculteurs vulnérables ont du mal à se procurer des intrants, notamment lorsqu'ils n'ont pas les moyens de les acheter, cette mesure leur permet d'obtenir les intrants dont ils ont besoin pour la prochaine campagne et de lancer la production. Ce faisant, ils renforcent le système local de production de semences.

**Conditions de succès:** cette approche nécessite que l'on organise la participation des agriculteurs, des animateurs de foire, des marchands d'intrants et des producteurs de semences agricoles afin de mettre sur pied des foires permettant l'accès à un maximum de 1000 agriculteurs par jour. Il convient de vérifier la qualité des semences avant l'ouverture de la foire et pendant son déroulement, et de veiller à ce qu'une gamme suffisante de ces semences soit offerte afin de répondre aux conditions et aux préférences locales. Les foires seront de préférence organisées juste avant les semailles: il faut en outre que les agriculteurs puissent s'y

rendre, et que se mette en place une bonne coopération et une bonne coordination entre le gouvernement, les commerçants-distributeurs ainsi que les organismes, notamment les ONG, chargés de l'organisation locale de la foire.

**Mise en garde:**

- Il risque d'être difficile d'atteindre un nombre important d'agriculteurs. En cas de sécheresse ou d'inondation, l'effort d'augmentation de la production pourrait ne pas aboutir.
- Il conviendra, avant même d'apporter un appui à la production, de prendre des dispositions en vue de la commercialisation afin que les excédents de production puissent trouver des débouchés à des prix rémunérateurs.

La distribution directe de semences. Lorsque les agriculteurs vulnérables ont des difficultés à se procurer des intrants, soit par manque de moyens, soit par manque de disponibilité des produits, on leur distribue des colis de semences et d'autres intrants agricoles. Cette méthode a été employée au Burundi, en République démocratique du Congo, en Côte d'Ivoire, en Éthiopie et en Tanzanie.

**Principaux effets:** Les agriculteurs bénéficiaires obtiennent les intrants qui leur permettent de produire des denrées alimentaires.

**Conditions de succès:** On devra veiller à se procurer les semences longtemps avant le lancement de la saison de production, à disposer d'une source fiable de semences de qualité, et des moyens de les livrer aux agriculteurs vulnérables; on prévoira également un système de contrôle de la qualité de semences.

**Mise en garde:** Il est essentiel de livrer les semences en temps utile aux agriculteurs. Dans une région donnée, ils ont tous besoin de mêmes semences et au même moment. Souvent, cette approche ne contribue pas à renforcer le système semencier local. Enfin, en cas de sécheresse ou d'inondation, l'effort d'augmentation de la production alimentaire risque de ne pas aboutir.

Il conviendra en outre, au moment de fournir un appui à la production, de prendre à l'avance des dispositions relatives à la commercialisation afin que tout excédent de production puisse trouver des débouchés à des prix rémunérateurs.

- **Mesures visant à assurer la disponibilité des engrais.** On devra se préparer à aider les pays à faible revenu et à déficit vivrier à équilibrer leur budget et leur balance des paiements afin qu'ils puissent importer des engrais en quantité suffisante, étant donné qu'ils doivent également acquitter des factures d'importation et supporter des coûts énergétiques plus élevés. Outre les facilités qui pourraient leur être accordées par le FMI et la Banque mondiale, les gouvernements souhaiteront peut-être explorer, avec leurs autres partenaires, les perspectives de renforcement du soutien budgétaire afin d'alléger leurs contraintes de financement des importations. Les ressources ainsi obtenues, venant s'ajouter aux ressources propres fournies par le budget national, aideront à la mise en place d'une ligne de crédit pour le secteur privé et à l'organisation d'achats en vrac au niveau national ou sous-régional.

« Politiquement parlant, il est plus facile de mobiliser des fonds pour appliquer des expédients tels que la distribution gratuite d'engrais, que pour adopter des solutions nécessaires mais n'agissant qu'à plus long terme, telles que construire des routes ou former des agronomes... [Cependant,] l'octroi illimité de subventions aux engrais, sans investir des ressources substantielles pour la mise sur pied d'une infrastructure de base, d'une plateforme technologique et d'activités de formation, ne pourra que laisser l'Afrique à la merci d'une crise alimentaire pour la saison à venir. »<sup>5</sup>

Par ailleurs, si la distribution d'engrais n'est pas étayée par des initiatives en matière de formation et de vulgarisation, elle risque même d'avoir des effets pervers et d'aboutir à des utilisations inappropriés, à du gaspillage et à des externalités négatives.

Les mesures visant à améliorer la disponibilité des engrais devront alors être accompagnées d'accords contractuels avec le secteur privé ou avec des ONG en vue de la distribution ou de la mise en place d'un système de bons d'achat -

---

5 Mc Pherson, P. Et R. Rabbinge. 2006. Déclaration du Sommet spécial des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine, Sommet africain sur les engrais, Abuja, Nigeria, 13 juin 2006.

rappelons, comme nous l'avons dit plus haut, que le bon fonctionnement d'un système de bons d'achat nécessite que l'on dispose d'intrants en volume suffisant. Une partie des ressources mobilisées pourrait également être utilisée pour la création d'un fonds de partage des risques afin de faciliter l'émission de lettres de crédit. Ainsi, les petits importateurs expérimentés, notamment ceux opérant directement avec le secteur agricole, seraient encouragés à participer au marché, actuellement dominé par quelques gros importateurs, et contribuer à le rééquilibrer et à stimuler la concurrence dans le secteur. On devrait faciliter les acquisitions en temps utile en annonçant l'ampleur et la nature des subventions sur les engrais plusieurs mois avant les semences. Parallèlement, on facilitera une meilleure constitution de stocks d'intrants suffisants en accordant des lignes de crédit aux distributeurs locaux ainsi qu'aux coopératives ou aux groupements d'agriculteurs, afin de s'assurer que les intrants sont commandés en temps utile pour les semis. À ce propos, il y a lieu d'encourager la tenue de foires aux intrants qui permettent d'approvisionner les agriculteurs.

#### Principaux effets:

- Les engrais seront distribués dans le pays en temps utile et en quantité et qualité appropriées.

#### Conditions de succès:

Pour qu'une telle initiative réussisse, il importe de créer un cadre fonctionnel qui soit acceptable aux parties prenantes - publiques et privées - du secteur des engrais, afin de tenir un dialogue constructif sur la voie à suivre. Cela pourrait se faire en réactivant un cadre existant ou en formant une équipe de travail de volontaires pendant une période limitée de trois à cinq ans.

Si l'on décide de subventionner les intrants au moyen de bons d'achat, il est essentiel de bien s'assurer que ces intrants sont disponibles en grandes quantités sans quoi il s'ensuivrait inévitablement une hausse locale des prix des intrants. Par ailleurs, on devra absolument consulter le secteur privé sur la conception et l'exécution de tout exercice pilote, tant dans le but d'obtenir une efficacité à court terme que dans la perspective d'un effet catalyseur à moyen terme: la seule

chance d'étendre rapidement les approches efficaces réside dans le secteur privé. Enfin, il importe de bien comprendre que les subventions sur les engrais risquent de n'avoir pas d'effet durable, ni même d'effet de brève durée, si elles ne sont pas accompagnées d'investissements à long terme visant à atténuer les contraintes structurelles telles que l'absence de réseau routier et de marchés, la mauvaise gestion de l'eau et le manque d'outils de gestion des risques du marché.

- **Le subventionnement universel (non ciblé) des engrais.** Il s'agit d'une mesure qui a été mise en œuvre par plusieurs pays, au motif que les prix des engrais en particulier avaient connu une augmentation extrêmement rapide en raison de l'accroissement de la demande et de l'augmentation des coûts de production (le prix des engrais azotés est étroitement tributaire du prix de l'énergie). Dans certains cas, on a également justifié cette politique en invoquant les imperfections des mécanismes du marché des intrants, qui entraîneraient une utilisation sub-optimale des engrais dans un grand nombre de pays. Dans d'autres pays encore, on a argumenté qu'il était moins coûteux de subventionner les engrais (et leurs importations) que les denrées alimentaires (et les importations correspondantes).

Un redressement brutal du prix des engrais, s'il n'est pas entièrement compensé par une augmentation du prix des produits agricoles, rend l'utilisation de ces engrais moins attrayante, et leur consommation fléchira. Afin de renverser cette tendance, on peut, entre autres, réinstaurer le subventionnement des engrais.

#### Principaux effets:

- Lorsque les marchés des intrants fonctionnent convenablement, les subventions aux intrants entraînent une distorsion des décisions de production et encouragent le suremploi d'intrants.
- Lorsque les mécanismes de marché des intrants sont imparfaits, ce qui est le cas dans un grand nombre de pays en développement, les subventions aux intrants peuvent améliorer l'efficacité économique. Cependant, il convient de plafonner le montant des subventions ainsi accordées de manière à ce qu'elles

n'entraînent pas une utilisation exagérée des engrais au delà du point où cela est économiquement rentable (à titre d'exemple, une augmentation marginale de l'utilisation d'engrais due à l'excès de subventions n'entraîne pas une augmentation correspondante de la production); par ailleurs, un surcroît d'utilisation des engrais par suite de subventions excessives provoque des effets négatifs pour l'environnement, comme la contamination de l'eau.

- Pour un grand nombre de petits agriculteurs qui ont du mal à réunir l'argent nécessaire à l'achat d'engrais, l'obtention d'une subvention peut en rendre l'achat abordable et, partant, plus attrayant.
- L'utilisation accrue d'engrais rendue possible par les subventions, en contribuant à augmenter les rendements agricoles, aide à briser le cercle vicieux de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. Cependant, de nombreux observateurs et de nombreuses études continuent de conclure que ces subventions n'ont qu'une incidence limitée.
- Par ailleurs, une subvention universelle profite à ceux qui consomment déjà davantage d'engrais. De la sorte, ce sont les gros agriculteurs qui en bénéficient plus que les petits exploitants pauvres.
- Qui plus est, l'expérience a démontré qu'une bonne partie des subventions aux engrais est absorbée par l'industrie agroalimentaire, lorsqu'elle existe dans le pays. Ainsi, en Inde, le National Institute of Public Finance and Policy a démontré qu'au cours des vingt dernières années, près de 38 pour cent des subsides aux engrais étaient allés à l'industrie, contre 62 pour cent seulement aux agriculteurs.
- Ajoutons que les subventions aux intrants risquent d'encourager la contrebande d'engrais depuis les régions limitrophes vers les pays voisins lorsqu'ils ne sont pas subventionnés dans ces derniers - d'où la nécessité d'harmoniser les politiques entre les pays appartenant à la même sous-région.

#### Conditions de succès:

- Il y a davantage de chances de succès dans les régions où la pluviométrie est suffisante ou fiable, ainsi que dans les zones irriguées.

- L'existence de systèmes fiables de distribution, par exemple l'amélioration des mécanismes des marchés ruraux. En apportant un soutien aux négociants privés, les gros comme les petits, on garantit que les agriculteurs auront à leur disposition des engrais au moment voulu.

**Mise en garde:** l'expérience en matière de subventions aux engrais démontre que de telles subventions finissent bien souvent entre les mains de quelques individus bien introduits politiquement, et ne profitent pas à la majorité des agriculteurs. En outre, même lorsqu'un engrais subventionné est bien distribué, la subvention tend à créer une dépendance de la part des agriculteurs. En temps normal, le but des subventions est d'encourager les agriculteurs à utiliser des engrais ou à en accroître l'emploi. Les subventions peuvent donner des résultats positifs à court terme et constituer ainsi une réponse aux augmentations de prix des produits alimentaires; cependant, à long terme, il est loin d'être démontré qu'elles réussissent à augmenter l'utilisation d'engrais par les petits agriculteurs.

Dans un système agricole pluvial et vulnérable aux sécheresses, l'utilisation d'engrais est une activité à risque, et les subventions peuvent ne pas obtenir l'effet escompté. Les variations climatiques imprévues risquent de se répercuter sur la réponse des cultures à l'engrais. En réduisant les coûts par le biais d'une subvention, on augmente la probabilité de voir les agriculteurs prendre ce risque, mais aussi celle d'un gaspillage de ressources.

Il importe de bien comprendre que les subventions aux engrais risquent de n'avoir pas d'effet durable, ni même d'effet de brève durée, si elles ne sont pas accompagnées d'investissements à long terme visant à atténuer les contraintes structurelles telles que l'absence de réseau routier et de marchés, la mauvaise gestion de l'eau et les carences de l'outil de gestion du risque de marché.

Il importe de suivre de près l'efficacité de l'utilisation des engrais, notamment par rapport aux mesures cherchant à augmenter la productivité du fonds de roulement investi par les agriculteurs dans les engrais. On devra s'efforcer de recueillir de façon continue auprès

des agriculteurs des informations sur l'emploi d'engrais pour différentes cultures, et établir une corrélation entre ces informations, le coût des engrais, les prix versés aux producteurs et les revenus des ménages agricoles, afin de déterminer la rentabilité de l'utilisation d'engrais et la capacité d'achat des agriculteurs dans ce domaine. L'évolution de la commercialisation des produits agricoles exige que l'on prévoit avec précision les besoins futurs en engrais; cela comporte l'évaluation de la faisabilité de la satisfaction de la demande future d'engrais au moyen d'importations ou de la production locale. L'existence d'un cadre institutionnel efficace est une condition préalable au lancement d'un programme national de promotion des engrais.

Il est en outre urgent de démontrer l'efficacité d'applications équilibrées d'azote (N), de phosphate (P<sub>2</sub>O<sub>5</sub>) et de potasse (K<sub>2</sub>O) sur les cultures vivrières, notamment en augmentant les doses de phosphate et en utilisant au moins une dose d'entretien de potasse, afin d'enrayer l'épuisement des sols en potassium. Le rapport optimal N:P est de 2:3.

Dans le même ordre d'idées, il conviendra de prendre des dispositions relatives à la commercialisation, afin de s'assurer que tout excédent de production pourra être écoulé sur le marché à des prix rémunérateurs; dans le cas contraire, les producteurs hésiteront, au moins pendant un certain temps, à augmenter la production dans le futur.

- **La suppression des garanties et la création d'un fonds gouvernemental de garantie** pourrait améliorer l'accès des agriculteurs aux financements nécessaires à l'achat d'intrants et de petits équipements, de même qu'à la remise en état des actifs de production. Les banques se montreront plus enclines à octroyer des prêts aux petits agriculteurs ne disposant pas des garanties nécessaires si elles en obtiennent auprès du gouvernement. Ce dernier pourra décider de consulter les partenaires du développement afin d'explorer leur éventuelle contribution au fonds. Il demeure que la participation du système bancaire privé à ce type de fonds de pourrait jouer un rôle déterminant, en en assurant le caractère durable.

#### Principaux effets:

- Les agriculteurs, et les petits exploitants en particulier, disposeront d'un certain accès au crédit leur permettant d'acheter des intrants et de petits équipements, et d'entreprendre la remise en état de leurs actifs de production.
- Augmentation de la production, avec effet immédiat (dès la campagne suivante) et à moyen terme.

**Conditions de succès:** il importe que les agriculteurs comprennent bien que l'argent obtenu provient d'un crédit et qu'ils devront veiller à le rembourser s'ils souhaitent pouvoir profiter du même service l'année suivante. Il conviendra donc de suivre attentivement le remboursement. Une répartition des coûts entre le gouvernement et les banques pour ce qui est du suivi des prêts pourrait être envisagée, car cela encouragerait les banques. Cet aspect devra être négocié avec elles.

**Mise en garde:** on court le risque de voir le fonds de garantie s'épuiser après un ou deux ans du fait de la lenteur des remboursements de prêts.

- **Fournir un soutien mécanique et financier à l'extension des surfaces cultivées,** notamment pour les cultures vivrières, au moyen de mécanismes de partage des coûts ou de crédit pour les opérations de mise en culture, associés au crédit pour l'achat d'intrants (voir plus haut).

#### Principaux effets:

- Augmentation de la surface mise en culture au cours de la campagne suivante, avec probabilité d'une production accrue et de meilleurs approvisionnements en produits alimentaires.
- Risque d'intensifier les mises en culture au-delà des conditions de durabilité, du fait des empiètements sur les terres en jachère.
- Extension éventuelle des surfaces cultivées au détriment des forêts, des pâturages ou des autres catégories de terres, ce qui comporte des risques et des conséquences.

#### Conditions de succès:

- Des moyens mécaniques sous-utilisés devront être disponibles pour l'extension des superficies cultivées.
- Les agriculteurs devront avoir la capacité de

gérer convenablement les nouvelles superficies afin d'obtenir de bonnes récoltes et d'éviter le gaspillage de ressources.

#### **Mise en garde:**

- Les nouvelles mises en culture ne devront pas menacer le système agricole existant, notamment sous l'angle de la gestion de la fertilité des sols. Dans le cas contraire, il conviendra de prendre des mesures pour préserver la fertilité des sols, et non pas seulement des surfaces supplémentaires. En outre, l'exploitation de ces dernières ne doit pas menacer l'équilibre écologique ni encourager l'empiétement des cultures sur les terres marginales.
- Par ailleurs, il conviendra de prendre des dispositions relatives à la commercialisation afin de s'assurer que tout excédent de production pourra être écoulé sur le marché à des prix rémunérateurs.

**Programme pilote de bons d'achat permettant l'accès des agriculteurs aux moyens de traction.** Mettre en œuvre et tester, avec les partenaires locaux, un système de bons d'achat permettant aux petits exploitants d'avoir accès aux moyens de traction et les équipements nécessaires à la production agricole et à son transport jusqu'au marché.

#### **Principaux effets:**

- Les agriculteurs vulnérables obtiennent les moyens de traction et l'équipement dont ils ont besoin pour préparer les terres, entretenir les cultures et transporter les produits.
- Comme les autres catégories de bons, ces bons peuvent devenir une monnaie d'échange parallèle utilisée par les agriculteurs vulnérables à d'autres fins.
- Si l'offre de moyens de traction et d'équipement est insuffisante, le système de bons risque d'avoir un effet inflationniste dans les zones où le programme pilote est mis à l'essai.
- Outre le potentiel d'augmentation de la productivité, de telles interventions, lorsqu'elles sont ciblées de façon efficace, peuvent également améliorer le bien-être des catégories défavorisées.

**Conditions de succès:** l'application du système de bons d'achat exige que l'on dispose d'un réseau fiable et fonctionnel de fournisseurs de moyens de traction et d'équipement avec lesquels les gouvernements (les ONG ou d'autres organismes) pourront passer des contrats, afin de pouvoir répondre à la demande suscitée par la distribution des bons.

Par ailleurs, il conviendra de prendre des dispositions relatives à la commercialisation, afin de s'assurer que tout excédent de production pourra être écoulé sur le marché à des prix rémunérateurs.

- **Interrompre toutes les activités de subventions ou d'encouragement orientées vers la production animale qui encouragent à alimenter les animaux avec des produits également destinés à la consommation humaine, notamment les céréales.** Cette mesure vise à interrompre l'appui aux activités économiques non durables qui pourraient concurrencer la consommation humaine de céréales.

#### **Principaux effets:**

- Réduction de la production animale non viable au plan économique, avec comme conséquence une réduction de l'offre de produits animaux et une augmentation du prix de ces produits destinés à la consommation humaine, produits généralement consommés par les catégories plus aisées de la population;
- Disponibilité accrue de certaines céréales pour la consommation humaine;
- Disponibilité accrue de terres agricoles pour la production de céréales destinées à la consommation humaine.

**Mise en garde:** selon toute probabilité, il faudra un certain laps de temps pour que cette mesure produise des effets perceptibles sur l'offre de produits alimentaires - à savoir le temps voulu pour que les agriculteurs reviennent à la production de céréales de consommation humaine.

#### **L'intensification durable du système de production**

Si l'on veut obtenir des résultats durables sur le long terme, il convient d'adopter une approche

systémique qui commence par un meilleur accès aux intrants en vue d'un accroissement de la production excédentaire des systèmes agricoles destinée au marché. Étant donné qu'il est impératif d'obtenir des améliorations rapides, on optera pour le renforcement et le prolongement des activités déjà en cours. L'accent sera mis sur l'augmentation de l'offre d'intrants, l'intensification de la productivité agricole par unité d'intrant (sans effets contraires sur l'agro-écosystème) et l'amélioration de la vente des produits grâce à de meilleurs circuits de commercialisation.

L'utilisation de semences de haute qualité appartenant au type de culture et à la variété voulues représente un élément cardinal de l'intensification de la production. Le renforcement du système national de distribution de semences permet d'améliorer l'obtention à long terme, par les agriculteurs, de semences de qualité, notamment grâce aux modalités suivantes: renforcement de la production la première génération de semences; renforcement des capacités du service semencier national; réforme de la politique semencière; création d'entreprises de production de semences agricoles; sensibilisation à de meilleures pratiques productives et à la présence de nouvelles variétés améliorées, grâce aux démonstrations sur des parcelles communautaires. Il faut également régénérer les éléments nutritifs dans les sols dégradés utilisés par les petits exploitants, afin d'enrayer la chute de la productivité et relancer la production. Ces mesures sont particulièrement utiles en Afrique, où le revenu disponible des ménages est trop minime pour permettre aux agriculteurs de passer de l'agriculture à faible utilisation d'intrants et productivité, sans jachère - ce qui entraîne une perte de fertilité -, à une production plus intensive et plus spécialisée, répondant aux besoins des consommateurs et nécessitant davantage d'investissements agricoles. Il existe, dans les différentes zones agro-écologiques, des solutions techniques à de tels problèmes, même si l'amélioration de la santé des sols nécessite du temps, des connaissances et un régime foncier garanti. Il faut en outre surmonter les obstacles à une utilisation accrue d'engrais en organisant les approvisionnements, mais aussi et tout particulièrement en améliorant l'accès aux

marchés de distribution de produits et de denrées alimentaires. Il convient, à cette fin, d'impliquer les parties prenantes des secteurs public et privé, de manière à améliorer l'accès des agriculteurs aux engrais et au crédit, et ce tant à court terme qu'à long terme.

L'augmentation de la production exige non seulement l'accès aux intrants, mais également de meilleures méthodes de production. Grâce à des méthodes de vulgarisation, comme les écoles pratiques d'agriculture de terrain, on peut dispenser des conseils utiles par le biais de démonstrations, sur les exploitations, des techniques d'intensification durable de la production, des bonnes pratiques agricoles, d'agriculture de conservation, de gestion de la fertilité des sols, de la protection intégrée des cultures et de leur diversification.

#### **Étoffer les services de conseil et de vulgarisation en matière de production alimentaire.**

Les services conseil et de vulgarisation, qu'ils soient offerts par le secteur public, le secteur privé (en association avec la vente d'intrants) ou encore par les ONG ou d'autres parties prenantes, sont d'une importance critique pour l'intensification de la production agricole – laquelle implique, entre autres changements, l'adoption de démarches à forte intensité de connaissances. Certaines de ces démarches tendent à aller à l'encontre des méthodes traditionnelles ou vont à l'encontre de l'intuition des agriculteurs. Dans d'autres cas, il est nécessaire d'adapter les techniques aux conditions locales avant qu'elles ne soient adoptées.

Le renforcement des programmes des écoles pratiques d'agriculture de terrain constitue un bon investissement à court et à moyen terme en vue d'intensifier la productivité agricole, et il complète utilement la distribution d'intrants et les autres mesures à court terme déjà décrites. On trouvera une documentation sur la méthodologie des écoles pratiques d'agriculture de terrain de la FAO aux adresses suivantes:

<http://www.farmerfieldschool.info/> (en anglais seulement) et

[http://www.fao.org/bestpractices/content/12/12\\_01\\_fr.htm?lang=fr](http://www.fao.org/bestpractices/content/12/12_01_fr.htm?lang=fr)

Les principales options qui s'offrent pour le court terme et le moyen terme sont décrites ci-dessous.

- **La production communautaire de semences.** Cette démarche vise à améliorer l'accès des communautés aux semences de qualité, qu'il s'agisse de variétés traditionnelles ou modernes. Les semences peuvent être produites par certains agriculteurs, par des écoles pratiques d'agriculture de terrain par des groupements d'agriculteurs ou des coopératives agricoles sous la supervision d'un personnel technique. Elles peuvent ensuite être distribuées ou commercialisées à la communauté selon des modalités adaptées à la situation, parfois après une initiative d'introduction d'une variété. Entre autres pays, cette démarche est largement employée à des fins de restauration et de développement au Burkina Faso, au Cameroun, en Éthiopie, au Lesotho, au Soudan, et au Swaziland.

**Effet principal:** amélioration des approvisionnements en semences pour les variétés appropriées.

**Conditions de succès:** il faut disposer de sources d'approvisionnement en semences de qualité, de supervision technique, et d'agriculteurs ou de groupements d'agriculteurs à l'esprit ouvert pour multiplier des semences.

**Mise en garde:** la démarche nécessite des précipitations suffisantes ou un bon système d'irrigation, une supervision technique adéquate, des agriculteurs ou des groupements d'agriculteurs bien organisés, et une commercialisation planifiée des semences produites.

- **L'agriculture mécanique de conservation à faible coût:**

Il s'agit d'une combinaison d'agriculture sans labour avec l'utilisation d'engrais, le recours à un semis à poquets permanents, et sans herbicides. Le semis peut être effectué avec une petite houe afin d'ouvrir le poquet, ou avec un semoir manuel, ce qui présente l'avantage supplémentaire de doser l'engrais de manière uniforme pour chaque poquet. La méthode est utilisée dans plusieurs pays, dont le Lesotho, l'Afrique du Sud, le Swaziland, la Zambie et le Zimbabwe. Elle a servi de plate-forme aux programmes d'urgence et de réhabilitation de la Zambie et a été également employée dans des programmes analogues au Lesotho et au Swaziland.

**Principaux effets:** au fil du temps, cette mesure améliore la structure du sol et atténue le dur travail requis par le bêchage et le labourage des champs; les poquets peuvent être préparés avant l'arrivée des pluies et, pour les campagnes ultérieures, le travail nécessaire aux semis s'en trouve sensiblement réduit; en effet, les racines des cultures suivent les canaux creusés par les racines des cultures précédentes, ce qui améliore l'accès à l'eau à partir de la deuxième campagne; de la sorte, on obtient une meilleure efficacité des engrais et, d'emblée, des rendements généralement meilleurs – toujours avec engrais.

**Conditions de succès:** cette mesure donne les meilleurs résultats lorsque la concurrence avec le bétail pour les résidus de culture ne pose pas de gros problèmes – qui peuvent, par exemple, être résolus par voie d'ententes communautaires pour le contrôle du pâturage -, et lorsque l'humidité est suffisante pour faire pousser des cultures vivrières et des cultures de couverture tout au long de l'année. Les avantages présentés par l'agriculture de conservation augmentent à mesure que le processus se prolonge.

**Mise en garde:** ces méthodes ne se limitent pas à une simple fourniture d'intrants. Elles nécessitent une certaine formation technique et une attention initiale à la gestion des adventices. En outre, elles exigent l'emploi d'un équipement spécifique et la pratique de la rotation des cultures ou de la diversification des associations de cultures.

Par ailleurs, il conviendra de prendre des dispositions relatives à la commercialisation, afin de s'assurer que tout excédent de production pourra être écoulé sur le marché à des prix rémunérateurs

- **La protection intégrée (PI) des cultures contre les ravageurs.** La PI repose sur une compréhension approfondie des agro-écosystèmes, qui permet aux agriculteurs de prendre des décisions en connaissance de cause pour la gestion des ravageurs. Cette dernière a pour piliers des cultures saines, des relevés réguliers et la maîtrise biologique. La PI permet aux agriculteurs de réduire l'utilisation des pesticides, dont le suremploi ou le mauvais emploi peut perturber les agro-écosystèmes et exacerber les problèmes posés par les ravageurs. Ce genre de situation est bien

documenté dans le cas du riz, où le suremploi d'insecticides a causé d'importantes épidémies de Cicadelle brune du riz (*Nilaparvata lugens*). Les gouvernements des pays d'Asie ont adopté un éventail de mesures afin de promouvoir la gestion intégrée des ravageurs, notamment en éliminant les subventions aux pesticides et en mettant sur pied des programmes de sensibilisation destinés aux agriculteurs. La protection intégrée contre les ravageurs est employée dans un grand nombre de pays appartenant à différentes régions. Les subventions aux pesticides sont à éviter comme mesures de promotion de la production.

#### Principaux effets:

- Production plus efficace, grâce à un usage réduit de pesticides relativement coûteux;
- Moindres risques d'épidémie de ravageurs dus aux pesticides;
- Atténuation des risques pour l'environnement et la santé publique, grâce la réduction de l'utilisation de pesticides.

#### Conditions de succès:

- Formation adéquate des agriculteurs et des agents de vulgarisation aux démarches de PI;
- Cadre directeur propice à la promotion de la PI et comprenant les éléments suivants:
- Elimination des subventions à effets pervers sur les pesticides;
- Promotion de la recherche en matière de PI;
- Adoption de normes régissant les niveaux résiduels de pesticides et encourageant l'application de la PI;
- Amélioration de la réglementation en matière de distribution de pesticides par les marchands d'intrants.

#### • Réduire les pertes d'après-récolte et promouvoir les produits ayant une plus longue durée de vie

Cette option vise à promouvoir dans les communautés rurales la création de valeur par la transformation des produits agricoles primaires - en particulier les denrées riches en amidon et en protéines -, afin de les transformer en produits finis, cuits ou rôtis, prêts à être consommés et donc commercialisables comme aliments ayant une

durée de vie prolongée ainsi qu'une qualité et une valeur nutritionnelle élevées. Le gari fabriqué à partir du manioc en est un bon exemple, lorsqu'il est enrichi avec des ingrédients protéiques. Les céréales, les racines et tubercules, l'arbre à pain, la banane, le plantain, le niébé, les haricots, les arachides, le poisson séché et le copra, (noix de coco séché) sont tous d'excellents ingrédients pour la fabrication de tels produits alimentaires, qui peuvent, en principe, être fabriqués par des transformateurs ruraux avec des moyens relativement rudimentaires pour la fermentation, le rôtissage, la cuisson, le séchage, le broyage et le mélange. Ces produits alimentaires peuvent être fabriqués à des fins d'autoconsommation ou être destinés aux marchés locaux et/ou extérieurs.

#### Principaux effets:

- Réduction des pertes d'après-récolte.
- Réduction des coûts de transport.
- Mise à disposition immédiate d'aliments dans les régions rurales
- Réalisation de bénéfices par les pauvres des campagnes grâce à la valeur ajoutée.
- Emploi et revenu pour les ruraux ne participant pas aux activités agricoles primaires.

#### Conditions de succès:

- Ingrédients de bonne qualité, disponibilité d'équipement et d'énergie pour les transformateurs ruraux.
- Technologie de transformation vérifiée et améliorée.
- Formation des transformateurs ruraux aux technologies améliorées, à la gestion de la qualité et aux rudiments de la gestion de l'entreprise et de la commercialisation.
- Disponibilité de matériaux d'emballage et d'étiquetage adaptés aux marchés ciblés.

• **Encourager la production de céréales à moindre coefficient de transformation.** Dans un grand nombre de pays, on observe une augmentation de la demande de céréales à transformation plus poussée, notamment de maïs. En encourageant la production de maïs moins tamisé ou de farine de blé entier, plutôt que de maïs ou de farine de blé surtamisés ou

dégermés, on obtiendrait un taux d'extraction plus élevé et, partant, une production supérieure de produits transformés. En outre, la consommation de produits à moindre coefficient de transformation/raffinement offre une meilleure nutrition à la population.

**Principaux effets:**

- Meilleurs taux d'extraction et, par conséquent, volume accru grâce à une moindre perte en sous-produits.
- Meilleure qualité nutritive du produit.

**Conditions de succès:** l'initiative doit être discutée et adoptée en concertation avec les transformateurs. En outre, il faudra lancer une campagne pour informer la population de la valeur nutritive plus élevée du produit obtenu.

- **Informer le secteur privé de l'incidence de l'augmentation des prix sur la rentabilité des investissements dans le secteur agricole et dans les filières.** Il convient de constituer des argumentaires démontrant que l'augmentation des prix des produits alimentaires contribue à améliorer la rentabilité des investissements dans le secteur agricole et dans les filières. Ces argumentaires pourront ensuite être débattus avec les parties prenantes et avec les investisseurs potentiels, à l'occasion d'un forum d'investissement. Les discussions devront systématiquement conduire à l'identification d'autres contraintes nuisant aux investissements dans le secteur agricole et dans les filières alimentaires.

**Principaux effets:** pour l'immédiat, identifier les mesures d'accompagnement qui peuvent stimuler les investissements dans le secteur agricole et dans les filières alimentaires. À moyen terme, obtention de flux supérieurs d'investissements dans le secteur, ce qui aura pour effet de stimuler la production, de stabiliser les marchés, d'accroître la palette de produits alimentaires offerts aux consommateurs et de créer des emplois.

- **Moratoires sur les permis de construction sur des terres cultivables.** La prolifération de la construction, notamment dans les zones périurbaines, a été reconnue comme cause importante de réduction des surfaces exploitables en agriculture. Cette mesure, adoptée aux Philippines, vise à protéger les terres cultivables

**Principaux effets:**

- Limite l'expansion de la construction sur les terres agricoles.
- Provoquera des tensions dans les zones urbaines, où l'offre de logements s'en trouvera réduite, avec le risque d'augmentation des prix.
- Pourrait favoriser les rentes de situation et la corruption.

## ANNEXE:

### Tableaux récapitulatifs des actions immédiatement réalisables dans le cadre des politiques et programmes existants– (L'Initiative de la FAO contre la flambée des prix des denrées alimentaires)

Mesures prévues par les politiques et programmes en place	Effets attendus	Conditions pour la recommandation	Mise en garde
<b>Mesures commerciales</b>			
- réduction des taxes à l'importation sur les produits alimentaires les intrants et les équipements agricoles (3.2)	- baisse du prix des biens importés - stimulation des importations - diminution des recettes budgétaires de l'État	- recommandée, à condition que le budget soit réaménagé pour éviter un déficit excessif - l'effet sur les prix doit faire l'objet d'un suivi	
- allègements fiscaux pour les importateurs (3.2)	- idem	- idem	
- soutien financier ou crédits au secteur privé destiné à financer les importations de denrées alimentaires (3.2)	- idem	- idem	- si de nombreux pays adoptent cette mesure, elle pourrait pousser les cours mondiaux à la hausse
- rationalisation des procédures douanières et autres formalités relatives aux importations de produits alimentaires (guichet unique) avec ou sans assouplissement de la réglementation (3.2)	- idem - accélère les importations	- veiller à ne pas augmenter les risques en matière de santé et de sécurité sanitaire liée aux produits alimentaires importés	
- passation de contrats à terme pour les importations alimentaires en vue de garantir les approvisionnements à moyen terme (3.2)	- inefficace face au problème de la hausse des prix		- <b>pas recommandée</b> comme mesure à court terme
- réduction, interdiction ou taxation des exportations des denrées alimentaires stratégiques (3.2)	- réduction des prix - répercussions à moyen long terme sur les producteurs - risque d'encourager la contrebande et la corruption		- <b>pas recommandée</b>
<b>Mesures en faveur des consommateurs</b>			
<b>Politiques fiscales</b>			
- réduction ou suppression de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et/ou des autres taxes sur les produits alimentaires (3.3.1)	- baisse du prix des aliments - effet négatif sur les recettes budgétaires de l'État	- plus efficace si le marché intérieur est concurrentiel - l'effet sur les prix doit faire l'objet d'un suivi - recommandée, à condition que le budget soit réaménagé pour éviter un déficit excessif	
- suppression des contrôles et des taxes routiers (3.3.1)	- faciliter le flux des marchandises - réduit l'écart des prix à la production et à la consommation - baisse des recettes pour les gouvernements /autorités locales	- plus efficace si le marché intérieur est concurrentiel - l'effet sur les prix doit faire l'objet d'un suivi	- difficile à appliquer de manière sélective pour les produits alimentaires
- réduction des taxes sur le carburant pour les transports (3.3.1)	- réduit l'écart des prix à la production et à la consommation - effet négatif sur les recettes budgétaires de l'État	- difficile de cibler les denrées alimentaires ou agricoles: risques de fuites élevés - implique que le budget soit réaménagé pour éviter un déficit excessif	- difficile à appliquer de manière sélective pour les produits alimentaires

Mesures prévues par les politiques et programmes en place	Effets attendus	Conditions pour la recommandation	Mise en garde
- réduction ciblée de l'impôt sur le revenu (3.3.1)	- accroissement du revenu disponible pour les groupes cible		- <b>pas recommandée</b> car ne profitera pas aux catégories les plus pauvres
<b>Politiques de gestion des marchés</b>			
- augmentation des importations de produits alimentaires financées par les mesures de soutien à la balance des paiements, au financement des importations, et au budget (3.3.2)	- disponibilités alimentaires accrues dans les canaux de commercialisation habituels	- la mise en œuvre doit se faire en consultation avec les opérateurs privés	- trouver assez rapidement le volume de denrées alimentaires nécessaires à un prix raisonnable sur le marché mondial pourrait être problématique - contribuera à la hausse des cours internationaux par le biais de l'augmentation de la demande
- aide alimentaire en nature (3.3.2)	- accroissement très rapide des disponibilités alimentaires pour la mise en œuvre immédiate de diverses modalités de protection sociale permettant de sauver des vies	- seulement lorsqu'il est avéré que les disponibilités alimentaires sont insuffisantes sur le marché intérieur et - seulement lorsque les besoins sont urgents et que se procurer des denrées alimentaires par les canaux "normaux" prendrait trop de temps.	- contribuera à la hausse des cours internationaux par le biais de l'augmentation de la demande
- réquisition des stocks privés (vente forcée) (3.3.2)	- accroissement relatif des disponibilités immédiates en denrées alimentaires - les propriétaires de stocks peuvent chercher à les dissimuler - le secteur privé hésitera à conserver des stocks à l'avenir	- le gouvernement a besoin de ressources financières	- ne doit être envisagée que dans des situations extrêmes, autrement n'est pas recommandée
- écoulement progressif des stocks alimentaires publics (3.3.2)	- peut améliorer les disponibilités de manière temporaire sur les marchés - peut faciliter la mise en place des mesures de protection sociale	- le volume des stocks devrait être suffisant pour avoir un impact réel	- la reconstitution des stocks de réserve doit être planifiée au moment même où est programmé l'écoulement des stocks - une étroite coordination avec le secteur privé est nécessaire
- contrôle des prix sur les principales denrées alimentaires de base par la voie réglementaire (3.3.2)	- tous les consommateurs tirent avantage de prix stables et modérés - affectera vraisemblablement de manière négative les prix payés aux producteurs; ce qui peut les induire à réduire la production à l'avenir - Risques de marché noir		- cette mesure n'est pas recommandée car elle aura nécessairement pour effet d'aggraver la crise dans l'immédiat et à l'avenir (l'année suivante)
<b>Mesures de protection sociale</b>			
- transfert d'argent liquide ou coupons alimentaires (3.3.3)	- les bénéficiaires disposent de ressources supplémentaires pour l'achat d'aliments - peut aider au maintien de la qualité du régime alimentaire - peut avoir un effet inflationniste - les coupons risquent de devenir une monnaie parallèle - mesure sujette aux fuites, aux malversations, aux trafics illicites et comportant des risques d'insécurité (vol) - représente un coût budgétaire	- quand existent des marchés fonctionnels - quand existent les disponibilités alimentaires - ciblage efficace moyennant l'emploi de mécanismes travail contre argent liquide/coupons alimentaires ou d'autres moyens d'identification géographique et au niveau du ménage - distribution gratuite pour tous en cas de situations extrêmes	- si les coupons ne sont échangeables qu'auprès de magasins publics spécifiques, le système privé de commercialisation et de distribution des denrées alimentaires risque d'être fragilisé
- distribution en nature d'aliments (3.3.3)	- les bénéficiaires ont directement et gratuitement accès à une quantité donnée (ration) d'aliments - si les achats sont faits au niveau local, cela peut stimuler la production. - En cas d'insuffisance de l'offre, les achats au niveau local auront un effet inflationniste - l'arrivée sur le marché local d'aliments venus de l'extérieur peut faire baisser les prix - peut entraîner une modification des habitudes alimentaires - mesure sujette aux fuites, aux trafics illicites et comportant des risques d'insécurité (vol) - représente un coût budgétaire	- en l'absence de marchés fonctionnels - en l'absence de disponibilités alimentaires - ciblage efficace moyennant l'emploi des mécanismes vivres contre travail, cantines scolaires ou de distribution gratuite en cas des situations extrêmes	

Mesures prévues par les politiques et programmes en place	Effets attendus	Conditions pour la recommandation	Mise en garde
- subvention alimentaire universelle (3.3.3)	- tout le monde a accès aux aliments subventionnés - ciblage possible axé sur des aliments de base choisis - coût très élevé et conséquences macro-économiques potentielles graves - risque de marché noir en cas de rationnement	- si la vente des aliments emprunte les canaux commerciaux habituels, des accords devront être conclus avec les principaux opérateurs du marché	- <b>la distribution/vente par le biais de canaux publics n'est pas recommandée</b> - difficile à supprimer une fois mise en place - risque de contrebande transfrontalière
<b>Autres mesures affectant le revenu disponible</b>			
- augmentation du salaire et autres avantages des membres de la fonction publique (3.3.4)	- amélioration de la situation des employés de la fonction publique - risque d'inflation		- politiquement avantageuse (pour mettre fin aux émeutes urbaines), mais risquée du point de vue macro-économique
- Facilités de crédit aux consommateurs (3.3.4)	- Avantage les catégories plus aisées		- <b>pas recommandée</b> . Risque d'attiser l'inflation
- renforcement de la capacité (formation et équipement) en matière d'activités génératrices de revenus par la valorisation des produits alimentaires et agricoles (3.3.4)	- stimule la croissance économique - crée des emplois et des possibilités de revenus - répond à la demande des consommateurs urbains	- un minimum de capacité humaine et d'infrastructure est nécessaire	
<b>Mesures en faveur des producteurs</b>			
<b>Mesures de gestion des marchés</b>			
- système national d'information sur le marché (observatoire des prix) (3.4.1)	- meilleure information des opérateurs économiques sur les possibilités qu'offre le marché - limite la segmentation du marché - les agriculteurs et les petits négociants sont mieux placés pour négocier les prix - possibilité d'identifier les points faibles du marché	- ressources - bonne diffusion de l'information - le fonctionnement du marché ne doit pas être entravé pour que les opérateurs puissent répondre aux signaux	- pourrait être sous-traité par le gouvernement à des compagnies privées (lorsque la capacité existe) pour éviter un dérapage des coûts - la mise en place et l'obtention de résultats prennent du temps
- analyse de la filière et/ou ateliers de développement de la filière (3.4.1)	- décisions concertées, actions et engagements de la part de différents opérateurs économiques et du gouvernement pour améliorer le fonctionnement et la gouvernance de la filière et renforcer la confiance mutuelle.		
- négociation des marges commerciales avec le secteur privé (3.4.1)	- contribue à une distribution équitable de la valeur ajoutée tout au long de la filière		- exige des consultations entre les parties prenantes qui utilisent la méthode des ateliers de développement de la filière susmentionnée
- conclure/faciliter les arrangements contractuels avec les agriculteurs (3.4.1)	- offre une meilleure garantie d'écoulement aux producteurs et supprime en partie le risque de la production agricole - offre la possibilité d'obtenir un soutien technique et, à l'occasion, la fourniture d'intrants avec des facilités de crédit - peut contribuer à promouvoir l'investissement.	- l'expérience acquise concerne avant tout les cultures de rente, notamment pour l'exportation - suppose un cadre réglementaire et un dispositif d'application solides	- pour les cultures vivrières, vu la multiplicité des acheteurs, les agriculteurs sont tentés de ne pas respecter le contrat
- ré-intervention du gouvernement dans la commercialisation (3.4.1)	- vise à freiner la spéculation des opérateurs privés	- seulement dans les zones isolées où le secteur privé n'est pas actif, à condition qu'il soit accepté de subventionner cette activité	- l'expérience enseigne que cela <b>ne peut être recommandé en général</b>
- Livraisons forcées (3.4.1)	- marché noir - décourage la production		- <b>pas recommandée</b>
- prix minimum garanti aux producteurs pour les principales denrées alimentaires de base. (3.4.1)	- stabilité et accroissement de l'offre de ces denrées alimentaires - diminution du risque pour les agriculteurs, ce qui les encourage à cultiver ces denrées alimentaires et à investir	- le prix minimum doit être négocié entre les parties prenantes	- l'expérience montre qu'il est très difficile de faire respecter un prix minimum imposé par le gouvernement

Mesures prévues par les politiques et programmes en place	Effets attendus	Conditions pour la recommandation	Mise en garde
<b>Mesures de soutien à la production</b>			
- soutien immédiat à la production dans les potagers familiaux et les zones irriguées (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- production rapide de cultures à cycle court y compris les cultures maraîchères dans les zones périurbaines et sur des terres irriguées</li> <li>- amélioration de la fourniture de certaines denrées alimentaires sur certains marchés</li> <li>- baisse éventuelle des prix de certains aliments sur certains marchés</li> <li>- un ciblage efficace peut permettre d'améliorer la situation des petits exploitants pauvres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- le système des coupons est recommandé lorsque les marchés d'intrants fonctionnent relativement bien et que les intrants sont disponibles</li> <li>- lorsque les marchés d'intrants ne sont pas fonctionnels il faudra chercher à passer des contrats avec les opérateurs privés pour la distribution de colis d'intrants ou des arrangements avec les ONG, les projets et avec les services gouvernementaux</li> <li>- les intrants doivent être disponibles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- risque de favoriser la recherche de rentes à exploiter</li> <li>- ce programme de subventions risque de se transformer en une activité régulière difficile à interrompre l'avenir. Il faut convenir dès le départ d'une stratégie de sortie avec les principales parties prenantes</li> <li>- les accords de commercialisation doivent être planifiés à l'avance</li> <li>- l'attention consacrée au ciblage ne doit pas retarder la mise en place du programme.</li> </ul>
-coupons d'achat d'intrants (semences, engrais et outillages) en faveur des agriculteurs vulnérables (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les agriculteurs vulnérables peuvent se procurer les semences, les engrais et l'outillage de leur choix</li> <li>- il est moins coûteux de distribuer des coupons d'intrants que de la nourriture aux catégories vulnérables</li> <li>- peut améliorer la situation des pauvres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- suppose l'existence d'un réseau fiable de négociants en intrants qui fonctionne bien</li> <li>- suppose l'existence d'un système approprié de vérification de la qualité des intrants, en particulier des semences</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les coupons risquent de devenir une monnaie parallèle</li> <li>- les accords de commercialisation doivent être planifiés à l'avance</li> <li>- <b>pas recommandée</b> dans les zones présentant un risque élevé de sécheresse ou d'inondations, car un risque trop élevé réduit les avantages de cette approche</li> </ul>
- mécanismes pilote de crédit au profit des petits exploitants pour l'achat d'engrais et de semences pour la campagne suivante (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les petits exploitants peuvent en tirer un grand avantage</li> <li>- les ménages dans les zones pilotes et les marchés avoisinants bénéficieront d'une meilleure disponibilité de certaines denrées alimentaires</li> <li>- un ciblage bien fait peut permettre d'améliorer la situation des petits exploitants.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les avantages sont bien répartis entre les parties prenantes</li> <li>- le fonds renouvelable de départ doit conserver l'intégralité de son pouvoir d'achat pour que le mécanisme soit durable</li> <li>- pareille approche intégrée suppose l'existence d'un cadre réglementaire et d'un dispositif d'application solides assurant le respect des contrats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- baisse probable des prix de certaines denrées alimentaires en particulier dans les zones moins accessibles</li> <li>- les accords de commercialisation doivent être planifiés à l'avance</li> </ul>
- foire commerciale aux intrants (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les agriculteurs vulnérables peuvent se procurer les semences, les engrais et l'outillage de leur choix</li> <li>- renforcer le système local de semences</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- exige une bonne capacité d'organisation</li> <li>- offre la possibilité d'établir un contrôle de la qualité des semences</li> <li>- les foires doivent être réalisées juste avant les semailles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- il peut être difficile de toucher un grand nombre d'agriculteurs</li> </ul>
- distribution directe de semences (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les exploitants bénéficiaires ont accès à des intrants qui leur permettent de produire des aliments</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- il faut procéder aux achats longtemps avant le début de la campagne de production</li> <li>- bonne source de semences de qualité</li> <li>- capacité de livrer aux exploitants vulnérables</li> <li>- système de vérification de la qualité de semences</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- cette approche ne permet pas de développer le système local de semences</li> <li>- les accords de commercialisation doivent être planifiés à l'avance</li> </ul>
- mesures visant à assurer l'approvisionnement en engrais (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- allocation de ressources budgétaires de l'État au titre d'une ligne de crédit en faveur du secteur privé</li> <li>- organisation d'achats groupés au niveau national ou subrégional</li> <li>- création d'un fonds de partage des risques pour faciliter l'émission de lettres de crédit</li> <li>- disponibilité des engrais en temps opportun dans les quantités et la qualité voulues</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- plate-forme pour un dialogue constructif entre parties prenantes du secteur public et privé des engrais</li> </ul>	

Mesures prévues par les politiques et programmes en place	Effets attendus	Conditions pour la recommandation	Mise en garde
- distribution universelle (non ciblée) d'engrais subventionnés (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- si les marchés des intrants fonctionnent, les subventions provoqueront des distorsions dans les décisions de production et encourageront une sur-utilisation</li> <li>- si le marché des intrants est imparfait, les subventions peuvent accroître l'efficacité économique</li> <li>- les petits exploitants ont plus facilement accès aux engrais et peuvent accroître leur rendement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- le succès est plus probable dans les zones où les pluies sont suffisantes ou fiables ou dans les zones irriguées</li> <li>- existence de systèmes de distribution fiable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- le montant de la subvention doit être soigneusement déterminé pour éviter la sur-utilisation des engrais</li> <li>- cette subvention est avantageuse pour les gros exploitants qui utilisent de grandes quantités d'engrais et pour un petit nombre d'individus politiquement puissants</li> <li>- une grande proportion de la subvention au titre des engrais va à l'industrie (lorsqu'il en existe une dans le pays)</li> <li>- contrebande d'engrais dans les zones frontalières avec les pays voisins</li> <li>- <b>pas recommandée si les marchés fonctionnent bien ou dans les zones exposées au risque de sécheresse et d'inondations</b></li> <li>- des arrangements de commercialisation sont indispensables pour s'assurer que toute production excédentaire pourra être écoulee sur le marché à un prix rémunérateur</li> </ul>
- suppression des garanties exigées des exploitants et établissement d'un fonds gouvernemental de garantie (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les exploitants agricoles, en particulier les petits exploitants, pourront accéder au crédit pour acheter des intrants et du petit outillage, et pour des activités de remise en état des actifs de production.</li> <li>- Accroissement de la production</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les agriculteurs doivent bien comprendre qu'ils obtiennent de l'argent à crédit et qu'ils devront le rembourser</li> <li>- les prêts accordés devront faire l'objet d'un suivi attentif</li> <li>- une formule de partage des coûts du suivi des prêts entre les gouvernements et les banques pourrait être envisagée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- le risque existe qu'un faible taux de remboursement des prêts n'entraîne un épuisement rapide du fonds de garantie</li> </ul>
- apport d'un soutien (matériel) et financier pour favoriser l'accroissement des superficies (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- accroissement des superficies cultivées, de la production et des disponibilités alimentaires la saison suivante</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les moyens mécaniques d'accroître les superficies sont disponibles et actuellement sous utilisés.</li> <li>- les agriculteurs seront en mesure de gérer convenablement les superficies supplémentaires pour assurer de bonnes récoltes et éviter le gaspillage des ressources.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- risque d'une intensification excessive des systèmes de cultures existantes incompatible avec une agriculture durable, en empiétant sur les jachères</li> <li>- l'accroissement des superficies pourrait se faire au détriment des forêts, des pâturages et autres terres, avec les risques et conséquences que cela comporte</li> <li>- les accords de commercialisation doivent être planifiés à l'avance</li> </ul>
- projet pilote de coupons de fourniture de moyens de traction aux agriculteurs (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les agriculteurs vulnérables ont accès aux moyens de traction et à l'équipement nécessaires pour préparer la terre, pour cultiver et transporter les produits agricoles</li> <li>- lorsque les disponibilités en services et équipements de traction sont limitées, le système des coupons peut provoquer une hausse de leurs prix</li> <li>- amélioration de la situation des pauvres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- suppose un réseau fiable et fonctionnant bien de fournisseurs de moyens de traction et d'équipements à l'agriculture avec lesquels le gouvernement (ou les ONG ou les projets) peuvent passer des arrangements contractuels</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les coupons risquent de devenir une monnaie parallèle</li> <li>- les accords de commercialisation doivent être planifiés à l'avance</li> </ul>
- cessation de toute subvention ou mesure d'encouragement en faveur de la production animale (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- diminution de la production animale non rentable économiquement entraînant une diminution des disponibilités en produits animaux et une hausse des prix de ces produits</li> <li>- plus grande disponibilité de certaines céréales pour la consommation humaine</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'impact sur les disponibilités alimentaires tardera à se faire sentir: les producteurs d'aliments pour les animaux auront besoin de temps pour se reconvertir à la production de céréales destinées à la consommation humaine</li> </ul>

Mesures prévues par les politiques et programmes en place	Effets attendus	Conditions pour la recommandation	Mise en garde
- intensification durable des systèmes de production culturale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- méthode de développement agricole axé sur les systèmes et systèmes d'exploitation agricole durables</li> <li>- collaboration avec les exploitants agricoles en matière de recherche appliquée</li> <li>- amélioration des moyens d'existence des exploitants agricoles, et moindre perturbation de l'environnement associée à l'intensification</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- accès aux intrants et adoption de pratiques d'exploitation agricole durables telles que l'agriculture de conservation, de protection intégrée des cultures contre les ravageurs, de bonnes pratiques agricoles, etc.</li> <li>- méthodes de vulgarisation efficaces comprenant le recours à des écoles pratiques d'agriculture de terrain,</li> <li>- disponibilité de services professionnels de vulgarisation fonctionnels</li> </ul>	
- extension des services de vulgarisation et de conseils en matière de production alimentaire (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- plus grande efficacité de l'emploi des engrais, compte tenu de son prix plus élevé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- à étudier</li> </ul>	
- agriculture de conservation mécanique à faible prix de revient (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- amélioration de la structure des sols et réduction des travaux pénibles de creusement et de labour</li> <li>- efficacité accrue des engrais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- donne de meilleurs résultats lorsque la concurrence avec le bétail pour les résidus de culture ne pose pas de gros problèmes</li> <li>- ces avantages ne se font sentir qu'après un certain temps</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- exige une certaine formation technique et un effort initial en matière de gestion des adventices.</li> <li>- équipement spécifique requis</li> <li>- les accords de commercialisation doivent être planifiés à l'avance</li> </ul>
- protection intégrée des cultures contre les ravageurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- production plus efficace</li> <li>- réduction des risques d'infestation par les parasites dus aux pesticides</li> <li>- diminution des risques pour l'environnement et la santé publique du fait du moindre recours aux pesticides</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- formation adéquate des agriculteurs et des travailleurs des services de vulgarisation</li> <li>- cadre indicatif d'orientation (pas de subventions en faveur des pesticides, promotion de la recherche en matière de gestion intégrée des ravageurs, éducation des exploitants agricoles, etc.)</li> <li>- établissement de normes pour les niveaux de résidus de pesticides peut militer en faveur de l'adoption de méthodes de gestion intégrée des ravageurs</li> </ul>	
- réduction des pertes après-récolte et prolongement de la durée de vie utile des produits	<ul style="list-style-type: none"> <li>- réduction des pertes après-récolte</li> <li>- réduction des coûts du transport - disponibilité immédiate d'aliments nutritifs dans les zones rurales</li> <li>- la valorisation des produits profite aux pauvres ruraux</li> <li>- sources d'emploi et de revenu pour les ruraux non employés dans l'agriculture</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- disponibilité d'ingrédients, d'équipements et d'une énergie de qualité</li> <li>- une technologie de transformation testée et améliorée</li> <li>- formations préalables des transformateurs ruraux</li> <li>- disponibilité des matériaux d'emballage et d'étiquetage</li> </ul>	
- encouragement de la production de céréales subissant une moindre transformation (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- meilleur taux d'extraction et par conséquent plus grande disponibilité (moindre perte de sous-produits).</li> <li>- Meilleure qualité nutritionnelle du produit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- doit faire l'objet de discussions et d'un accord avec les transformateurs.</li> <li>- campagne pour informer la population de la meilleure qualité nutritionnelle du produit obtenu</li> </ul>	
- informer le secteur privé de l'impact de la hausse des prix sur la rentabilité des investissements dans l'agriculture et les filières alimentaires (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dans l'immédiat, identifier les mesures d'accompagnement susceptibles de promouvoir l'investissement dans l'agriculture et les filières alimentaires</li> <li>- à moyen terme, flux d'investissements accrus dans le secteur tendant à accroître la production, à stabiliser les marchés, à accroître la diversité des produits alimentaires disponibles sur le marché et à créer des emplois</li> </ul>		
- moratoire sur les permis de construire sur des terres cultivables (3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- limite l'expansion de la construction sur les terres agricoles - provoquera des tensions dans les zones urbaines en réduisant l'offre de logements ce qui pourrait en faire augmenter le prix.</li> <li>- pourrait favoriser la recherche de rentes de situation et la corruption.</li> </ul>		

## Bibliographie sélective

### Mesures commerciales

Trade reforms and food security - Conceptualizing the linkages

Commodity Policy and Projections Service

Trade and Markets Division, FAO, Rome, 2003

<http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4671E/Y4671E00.HTM>

Considérations liées à la réforme des politiques commerciales agricoles dans les pays en développement à faible revenu

Dossier de politiques commerciales de la FAO concernant des questions liées aux négociations sur l'agriculture de l'OMC No.14 FAO, Rome, 2006

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/j7724f/j7724f00.pdf>

### Aide alimentaire

Food Aid in Response to Acute Food Insecurity

Christopher B. Barrett

ESA Working Paper No. 06-10

FAO, Rome, 2006

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/ag036e/ag036e00.pdf>

Food Aid's intended and unintended consequences

Christopher B. Barret

ESA Working Paper No. 06-05

FAO, Rome, 2006

<http://www.fao.org/docrep/009/ag301e/ag301e00.htm>

### Mesures de protection sociale

Les filets de sécurité et le droit à l'alimentation

Document d'information, Rome

Groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer un ensemble de directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale

[http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/007/J1444f.HTM#P101\\_26844](http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/007/J1444f.HTM#P101_26844)

Linking Social Protection and Support to Small Farmer Development

A paper commissioned by FAO

Stephen Devereux, Rachel Sabates, Bruce Guenther

April 2008

Introducing basic social protection in low-income countries:

Lessons from existing programmes

Armando Barrientos

Brooks World Poverty Institute, Working Paper 6

Manchester, October 2006

## **Transferts d'argent liquide ou coupons alimentaires**

The experience of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean

Sudhanshu Handa and Benjamin Davis

Agricultural and Development Economics Division, FAO, Rome, 2006

<http://www.fao.org/docrep/009/ag429e/ag429e00.htm>

An assessment of the impact of increasing wheat self-sufficiency and promoting cash-transfer subsidies for consumers in Egypt: A multi-market model

Gamal M.Siam

Agricultural and Development Economics Division, FAO, Rome, 2006

<http://www.fao.org/docrep/008/af842e/af842e00.htm>

## **Distribution d'une aide alimentaire en nature**

Food Aid as Part of a Coherent Strategy to Advance Food Security Objectives

Christopher B.Barrett

ESA Working Paper No. 06-09,

Agricultural and Development Economics Division, FAO, September 2006

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/ag037e/ag037e00.pdf>

Food-based Safety Nets and WFP

Wolfgang Herbinger

Strategy and Policy Division, World Food Program, Rome, 1998

[http://www.wfp.org/policies/policy/background/faad/FAAD\\_English/faaq1\\_525e98.html](http://www.wfp.org/policies/policy/background/faad/FAAD_English/faaq1_525e98.html)

## **Systèmes nationaux d'information sur le marché (observatoire des prix)**

Planifier l'avenir. Évaluation des systèmes d'alerte précoce pour la sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne. Rapport de synthèse préparé pour l'Union africaine avec l'aide financière de l'Union européenne dans le cadre du Programme de sécurité alimentaire CE-FAO

Tefft, J., McGuire, M., Maunder, N., / FAO, Rome (Italie). Div. de l'économie du développement agricole, 2007

<http://www.fao.org/docrep/010/a0894f/a0894f00.htm>

Understanding and Using Market Information

Andrew W. Shepherd

Marketing Extension Guide 2

Marketing and Rural Finance Service, Agricultural Support Systems Division, FAO, Rome, 2000

<http://www.fao.org/waicent/faoinfo/agricult/ags/AGSM/unmis/cont.pdf>

Market Information Services: Theory and Practice

Andrew W. Shepherd

FAO, Rome, 1997

<http://www.fao.org/waicent/faoinfo/agricult/ags/AGSM/mis/mispref.pdf>

## **Analyse de la chaîne de valeur et/ou ateliers de développement**

Guidelines for rapid appraisals of agri-food chain performance in developing countries

Agricultural Management, Marketing and Finance Occasional Paper 20

Carlos A. da Silva, Hildo M. de Souza Filho

Agricultural Management, Marketing and Finance Service, Rural Infrastructure and Agro-Industries Division, FAO, Rome, 2007

[http://www.fao.org/AG/AGS/publications/docs/AGSF\\_OccasionalPapers/agsfop20.pdf](http://www.fao.org/AG/AGS/publications/docs/AGSF_OccasionalPapers/agsfop20.pdf)

Governance, coordination, and distribution along commodity value chain

FAO Commodities and Trade Proceedings No.2

Trade and Markets Division, FAO, Rome, 2007

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1171e/a1171e.pdf>

## **Négociation des marges commerciales avec le secteur privé**

A guide to MARKETING COSTS and how to calculate them

Marketing Extension Guide

Agricultural Management, Marketing and Finance Service, Rural Infrastructure and Agro-Industries Division, FAO, Rome, revised 2007

[http://www.fao.org/ag/ags/subjects/en/agmarket/U8770E\\_10.07.pdf](http://www.fao.org/ag/ags/subjects/en/agmarket/U8770E_10.07.pdf)

## **L'exploitation agricole contractuelle**

Contract farming – Partnerships for growth

A guide by Charles Eaton and Andrew W. Shepherd

FAO Agricultural Services Bulletin 145, FAO, Rome, 2001

<http://www.fao.org/ag/ags/subjects/en/agmarket/docs/cfmain.pdf>

Overview of small holder contract farming in developing countries

Phil Simmons

ESA Working Paper No. 02-04

Agricultural and Development Economics Division, FAO, 2002

<http://www.fao.org/docrep/007/ae023e/ae023e00.htm>

The growing role of contract farming in agri-food systems development: drivers, theory and practice

Carlos Arthur B. da Silva

Agricultural Management, Marketing and Finance Service Working Document 9  
FAO, Rome, July 2005

<http://www.fao.org/ag/ags/subjects/en/agmarket/docs/AGSF9.pdf>

## **Mécanismes pilotes d'octroi de crédit aux petits exploitants agricoles pour l'achat d'engrais et de semences utilisés comme intrants pour la campagne suivante**

FERTICREDIT "Saving for Development" Credit for Small Farmers Groups

Land and Water Development Division, FAO

<http://www.fao.org/ag/agl/agll/fertcred/Default.htm>

### **Bons d'achat d'intrants destinés aux agriculteurs vulnérables**

Preliminary assessment of the fertilizer voucher system

Report prepared by professor E.C. Nwagbo

Department of Agricultural Economics, University of Nigeria, NSUKKA for FAO  
Special Program on Food Security, September 2005

### **Foires commerciales aux intrants**

Seed Vouchers and Fairs: A Manual for Seed-based Agricultural Recovery after  
Disaster in Africa

Catholic Relief Services, in collaboration with Overseas Development Institute  
and International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics, 2002

### **Distribución directa de semillas**

Seed Vouchers and Fairs: A Manual for Seed-based Agricultural Recovery after  
Disaster in Africa

Catholic Relief Services, in collaboration with Overseas Development Institute  
and International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics, 2002

### **Distribution directe de semences**

Guidelines for Planning Local Seed Systems Interventions

"Improving the Efficiency in Seed Distribution" project

Published by International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics  
(ICRISAT) and Instituto Nacional de Investigación Agronómica (INIA), 2002

### **Autres travaux de référence sur les mesures d'assistance semencières**

Towards effective and sustainable seed relief activities

Rapport de l'Atelier sur les interventions efficaces et durables d'assistance  
semencière d'urgence, qui s'est tenu à Rome du 26 au 28 mai 2003, en  
anglais seulement, note de synthèse en français.

FAO Plant Production and Protection Paper No. 181

Edited by Sperling, L.; Osborn, T.; Cooper, D.

FAO, Rome, 2004

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5703e/y5703e00.pdf>

Moving towards more effective seed aid

L. Sperling, H.D. Cooper and T. Remington

Journal of Development Studies

Vol 44, No.4, 573-600, April 2008

Addressing Seed Security in Disaster Response: Linking Relief with Development.

L. Sperling, T. Remington, J. M. Haugen, and S. Nagoda

International Center for Tropical Agriculture, 2004

<http://www.ciat.cgiar.org/africa/seeds.htm>

## **Engrais**

### Fertilizer Strategies

FAO and IFA, Rome, revised November 199

<ftp://ftp.fao.org/agl/agll/docs/fertstr.pdf>

### Fertilizer use in African Agriculture - Lessons learned and good practice guidelines

Michael Morris, Valerie A. Kelly, Ron J. Kopicki, and Derek Byerlee

The World Bank, Washington DC, 2007

## **Agriculture de conservation**

### Conservation Agriculture in Zambia: A case study of Southern Province

Frédéric Baudron, Herbert M. Mwanza, Bernard Triomphe, Martin Bwalya

Conservation agriculture in Africa Series

FAO, CIRAD, ACT, 2007

[http://www.fao.org/ag/ca/doc/Zambia\\_casestudy.pdf](http://www.fao.org/ag/ca/doc/Zambia_casestudy.pdf)

### Conservation Agriculture in China and the Democratic People's Republic of Korea

Claire Mousques, Theodor Friedrich

FAO Crop and Grassland Service Working Paper

Plant Production and Protection Division, FAO, Rome, 2007

<http://www.fao.org/ag/ca/doc/WorkPaperKorea.pdf>

### Conservation Agriculture - Case Studies in Latin America and Africa

FAO Soils Bulletin 78

FAO, Rome, 2001

<http://www.fao.org/docrep/003/y1730e/y1730e00.htm>





Pour plus d'informations, s'adresser au:  
Sous-directeur général  
Département de la coopération technique  
Organisation des Nations Unies pour  
l'alimentation et l'agriculture  
Viale delle Terme di Caracalla  
00153 Rome, Italie  
Tél: + 39 06 57051  
Fax: + 39 06 57053152  
E-mail: [FAO-HQ@FAO.org](mailto:FAO-HQ@FAO.org)  
[www.fao.org](http://www.fao.org)