

# Les politiques agricoles de l'Indonésie et de la Malaisie face aux impératifs de la sécurité alimentaire

Stéphane Bernard and Jean-François Bissonnette

Volume 14, Number 1, May 2014

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1027953ar>

[See table of contents](#)

## Publisher(s)

Université du Québec à Montréal  
Éditions en environnement VertigO

## ISSN

1492-8442 (digital)

[Explore this journal](#)

## Cite this article

Bernard, S. & Bissonnette, J.-F. (2014). Les politiques agricoles de l'Indonésie et de la Malaisie face aux impératifs de la sécurité alimentaire. *VertigO*, 14(1).

## Article abstract

Since the 1960s, most Southeast Asian countries have managed to reach greater food security, largely by focusing on output increase. The postcolonial state was instrumental in improving agricultural production in Indonesia and Malaysia; however the state policies have been changing especially since the turn of the millennium. In order to address the transformations which have taken place in contemporary agricultural policies in those states, we ask the following question: What are the strategies deployed by Indonesian and Malaysian states to insure food security? To answer this question, policies pertaining to the two most important agricultural sectors in both countries, rice and palm oil, are analysed. Both states have pursued policies of self-sufficiency in regards with rice production. Despite the adoption of liberalization policies since the end of the 1990s in both countries, many mechanisms ensure the regulation of the rice economy. In parallel, Malaysian and Indonesian administrations have been aiming to significantly expand cash crop production, especially oil palm. In both cases, the state played a key role in the development of palm oil production while supporting smallholdings. However, as states have encouraged cash crop production for exports, earlier objectives of food self-sufficiency have been abandoned to a large extent. Relinquishing food self-sufficiency as a priority appears risky especially in Indonesia where a large part of the population in rural and urban remains food insecure.



Stéphane Bernard et Jean-François Bissonnette

# Les politiques agricoles de l'Indonésie et de la Malaisie face aux impératifs de la sécurité alimentaire

## Introduction

- 1 Étant donné les défis liés à l'alimentation d'une population mondiale grandissante, l'agriculture est revenue durant les dernières années à l'avant-scène des débats politiques internationaux. La Crise financière de 2008 et la flambée des prix des denrées de base comme le riz ont clairement démontré la vulnérabilité de certaines populations des pays du Sud où la production alimentaire nationale demeure inférieure aux besoins (Bello, 2009). À cet égard, l'expérience de certains États d'Asie du Sud-Est est porteuse d'enseignements : un modèle proprement sud-est asiatique a permis une augmentation notable de la production agricole grâce à l'adoption des technologies de la Révolution verte à partir des années 1960 (De Koninck, 2003, De Koninck et Rousseau, 2012). Malgré les succès que la région a globalement connus en agriculture, la question de la sécurité alimentaire demeure prioritaire dans de nombreux États. Les gouvernements tentent à cet effet d'optimiser les stratégies d'approvisionnement en nourriture tout en favorisant le développement économique (FAO, 2013a). C'est dans cette perspective que le présent article propose une analyse comparative des trajectoires d'évolution des politiques agricoles et alimentaires de la Malaisie et de l'Indonésie. Ces politiques ont attiré plus spécifiquement à l'appui étatique à la production, à la stabilisation des revenus des agriculteurs et des prix à la consommation ainsi que la régulation du commerce extérieur. Les politiques agricoles et alimentaires en question revêtent des formes spécifiques dans chacun des États, mais témoignent également de tendances de fond dans la construction d'un système alimentaire mondialisé.
- 2 L'Indonésie et la Malaisie comportent à la fois des similarités et des différences qui rendent fructueuse leur comparaison dans la perspective de l'étude des mesures de sécurité alimentaire. En effet, les deux États voisins dont les frontières ont été tracées par les régimes coloniaux européens ont une histoire précoloniale commune et des ressources naturelles similaires, cependant leurs profils socioéconomiques contemporains sont distincts (Tableau 1). D'une part, la Malaisie avec près de 28,3 millions d'habitants en 2010 sur un territoire couvrant près de 330 000 km<sup>2</sup> a connu une industrialisation hâtive dans la région à partir des années 1960, ce qui a affirmé le caractère industriel de cette nation et précipité la diversification de son économie. De par la richesse moyenne de ses habitants, son taux d'urbanisation de 73 % en 2012 et le développement de ses infrastructures, la Malaisie se classe au rang des États à développement humain élevé (PNUD, 2013) (Tableau 1). D'autre part, l'Indonésie fait partie des géants démographiques avec une population totale de plus de 237 millions d'habitants en 2012 qui se répartit sur un archipel de près de 1,9 million de km<sup>2</sup>. Bien que l'Indonésie soit en phase d'industrialisation rapide, la population rurale représente encore près de la moitié du total et le PIB par habitant demeure près de trois fois moindre que celui de la Malaisie. De plus, le secteur agricole emploie toujours plus du tiers de la population active, alors que les infrastructures industrielles demeurent fortement concentrées dans l'île de Java, ce qui place l'Indonésie au rang des nations à développement humain moyen (Tableau 1).

**Tableau 1. Indicateurs comparatifs sur la situation de l'agriculture et de la nutrition en Indonésie et en Malaisie.**

Indicateurs (2010-2012)	Indonésie	Malaisie
Population (millions) <sup>a</sup>	237,6	28,3
PIB par habitant (\$ US) <sup>b</sup>	3 557	10 432
Indice de développement humain (IDH) <sup>c</sup>	0,629	0,769

Poids de l'agriculture dans le PIB (%) <sup>d</sup>	14 %	10 %
Emplois dans l'agriculture (% du total des emplois) <sup>e</sup>	35 %	13 %
Population rurale (% de la population totale) <sup>f</sup>	49 %	27 %
Prévalence de la malnutrition dans la population (%) <sup>g</sup>	9,1 %	≤ 5 %
Proportion des enfants de 5 ans et moins qui souffrent de déficit pondéral (%) <sup>h</sup>	19,6 %	12,9 %

Légende : a. Recensement 2010, Population and housing census of Malaysia, /Hasil sensus penduduk, Badan Pusat Statistik Department of Statistics; b. Banque Mondiale, données pour 2012 en dollars américains courants, consulté en ligne (le 8 mai 2014) <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PCAP.CD>; c. PNUD (2013) Rapport sur le développement humain 2013. Consulté en ligne le 29 juin 2014. <http://hdr.undp.org/fr/content/rapport-sur-le-d%C3%A9veloppement-humain-2013>; d. Banque Mondiale, données des comptes nationaux pour 2012, consulté en ligne (le 8 mai 2014) <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NV.AGR.TOTL.ZS/countries>; e. Banque Mondiale, Organisation internationale du travail, données pour 2012, consulté en ligne (le 8 mai 2014) <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SL.AGR.EMPL.ZS/countries>; f. Banque Mondiale 2012, Source : Indicateurs du développement dans le monde, Nations Unies, consulté en ligne (le 8 mai 2014) <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.RUR.TOTL.ZS/countries>; g. Données pour la période de 2011-2013, L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde, FAO, 2013; h. Statistiques sanitaires mondiales, Organisation mondiale de la santé (2012). Données pour la période de 2005 à 2011, démontrant une diminution rapide de la proportion des enfants de moins de cinq ans en situation de déficit pondéral, celui-ci pour la période de 1990 à 1995 était de 40,1 % pour l'Indonésie et de 22,1 % pour la Malaisie.

- 3 La situation de l'agriculture et de l'alimentation qui prévaut en Indonésie et en Malaisie demeure contrastée, à l'instar de la situation économique. La prévalence de la malnutrition étant toujours plus répandue en Indonésie qu'en Malaisie. En Indonésie, près de 21 millions de personnes soit environ 9,1 % de la population vit en situation d'insécurité alimentaire, alors que la proportion des enfants de 5 ans et moins souffrant de déficit pondéral s'élèverait à près de 20 %. L'État indonésien tente donc de favoriser la diversification agricole vers des productions à plus haute valeur ajoutée pour stimuler le développement économique, tout en maintenant des programmes de distribution de denrées aux populations les plus pauvres. En Malaisie, si la prévalence de la malnutrition est estimée inférieure à 5 % (moins de 1,4 million de personnes), on note tout de même que 13 % des enfants de 5 ans et moins présentant un déficit pondéral, ce qui dénote les effets persistants de la malnutrition chez certaines populations. La Malaisie, où les populations jouissent en général d'un meilleur pouvoir d'achat, se voit de plus en plus recourir non seulement aux importations alimentaires, mais également aux importations en main-d'œuvre agricole. Dans les deux cas, pour des raisons différentes, la question de l'accès à la nourriture et de la régulation des prix des aliments de base demeure centrale.
- 4 Les politiques alimentaires et agricoles dans les cas qui nous concernent sont imbriquées dans les politiques de développement économique, elles sont donc conditionnées par des trajectoires économiques spécifiques (Tableau 1). Dans le cas de la Malaisie, une spécialisation hâtive a eu lieu dans la production des cultures de rentes pour l'exportation. Ainsi les politiques malaisiennes de sécurité alimentaire ont été depuis l'ère coloniale fortement arrimées aux objectifs de développement économique généraux qui ont davantage insistés sur l'apport de l'agriculture pour le développement des filières agro-industrielles. Dans cette optique, les productions à haute valeur ajoutée ont été favorisées afin de permettre à la population d'augmenter son pouvoir d'achat et de combler les besoins alimentaires grâce aux importations (Bruneau, 1987; Courtenay, 1984). Le cas de l'Indonésie diffère à certains égards et met en lumière des politiques agricoles qui ont longtemps encouragé l'autosuffisance en denrées de base, pour plus récemment favoriser les productions à plus haute valeur ajoutée, sans toutefois délaisser les secteurs traditionnels qui assurent un approvisionnement national, notamment en riz. Dans un cas comme dans l'autre, l'État a joué jusqu'à maintenant un rôle de premier plan afin de favoriser la sécurité alimentaire, en subventionnant massivement les denrées de base, les intrants chimiques, les carburants fossiles, et en mettant sur pied des mécanismes de stabilisation des prix. Cependant, au cours des dernières années, sous l'effet d'une reconfiguration de l'agriculture mondiale suite à la mise en place de nouvelles réglementations supranationales pour favoriser le libre-échange, on note les signes d'un

changement de cap. En effet, les acteurs étatiques remettent en question la pertinence des mesures de subvention et de stabilisation des prix de certaines denrées comme le riz et l'huile végétale, mais aussi la capacité financière de l'État à assumer de telles fonctions. L'État semble maintenant restreindre son rôle à certaines formes de régulation, pour laisser place au marché et aux investissements privés.

- 5 Nous proposons dans cette perspective une étude comparative des politiques agricoles et alimentaires de l'Indonésie et de la Malaisie. La perspective comparative offre ainsi une analyse des politiques agricoles et alimentaires à diverses échelles, dans les contextes historiques particuliers des deux États en question. Dans un premier temps, nous offrons une définition de la sécurité alimentaire dans le contexte sud-est asiatique avant d'aborder le cas des filières agricoles dans chacun des pays. Ensuite, nous abordons les filières de la riziculture et de l'huile de palme. Pour chacune de ces filières, nous examinons les programmes et acteurs étatiques appuyant la production, les mécanismes de régulation des prix (riz) et du système de production (huile de palme), ainsi que la portée de ces mesures pour accroître la sécurité alimentaire. D'abord, nous nous penchons plus particulièrement sur la filière rizicole, le riz étant la denrée de base de l'alimentation de ces deux pays. La production rizicole fait d'ailleurs l'objet d'un encadrement exemplaire de la part des États, étant donné son importance dans l'alimentation et la culture des sociétés locales. Bien que l'Indonésie se classe parmi les plus grands producteurs de riz dans le monde, alors que la Malaisie héberge une production modeste, ces deux états tentent depuis la période postcoloniale d'assurer une production nationale suffisante à la demande. Ensuite, nous abordons la filière de l'huile de palme qui représente l'ouverture croissante des agricultures de ces pays aux échanges internationaux. Bien qu'elle soit en grande partie destinée à l'exportation, l'huile de palme est également une denrée de base dans les pays concernés. En termes de développement agro-industriel, la filière représente dans les deux pays un secteur d'une grande importance tant par les superficies occupées que par la valeur des exportations qu'elle génère. L'Indonésie a récemment dépassé la Malaisie pour devenir à son tour premier producteur et exportateur mondial d'huile de palme. Cependant, l'économie de l'huile de palme de ces deux pays est fortement intégrée, en témoignent l'importance des investissements malaisiens en Indonésie et le fait que la vaste majorité des emplois non spécialisés de cette filière en Malaisie soient occupés par des travailleurs indonésiens. Les politiques qui sous-tendent le développement des filières de l'huile de palme des deux États complètent ainsi le tableau esquissé par la riziculture et démontrent la complexité du rôle des acteurs étatiques dans leur tentative d'atteindre une plus grande sécurité alimentaire.

## Définir la sécurité alimentaire

- 6 Assurer la sécurité alimentaire des populations a été au cœur des préoccupations des États de l'Asie du Sud-Est surtout depuis les pénuries alimentaires qui ont frappé la région dans les années 1960 et 1970. Ce sont surtout les troubles de la période postcoloniale sur fond d'affrontement idéologique qui ont rendu manifeste aux yeux de la classe politique, l'importance d'encadrer l'économie agricole afin de favoriser l'augmentation de la production et la sécurité alimentaire. De façon générale, le discours sécuritaire exprime des considérations relatives au bien-être des personnes et à leur protection contre des menaces multiples, autant militaires que sanitaires. Le concept de sécurité alimentaire est apparu en 1974 lors du Sommet mondial de l'alimentation. Il s'agissait alors d'assurer en tout temps l'approvisionnement en denrées alimentaires de première nécessité de façon à combler les besoins liés à la croissance de la consommation alimentaire mondiale et ainsi minimiser les fluctuations de la production et des prix. En 1983, la FAO a étendu la portée de la définition de la sécurité alimentaire pour y inclure la sécurisation de l'accès à la nourriture pour les plus vulnérables. Cela impliquait d'assurer à toutes les populations et en tout temps un accès physique et économique aux produits alimentaires de première nécessité. Dès lors, la définition du concept va donc de pair avec celui du droit à l'alimentation, employé formellement pour la première fois à la FAO en 1981 (Courade, 1996 : 221, FAO 2003, p.27). La sécurité alimentaire apparaît désormais comme une des conditions de l'intégrité physique des personnes et des institutions sociales.

La définition de la sécurité alimentaire retenue par la FAO (1996) à partir des années 1990 inclue les éléments suivants 1) la disponibilité d'une quantité suffisante de nourriture de qualité appropriée, issue de la production locale où des importations; 2) que les individus aient accès à des ressources suffisantes pour acquérir des aliments adéquats à une diète nutritive; 3) une diète dans des conditions sanitaires adéquates afin d'atteindre un bien-être nutritionnel; 4) et la stabilité des systèmes qui permettent l'alimentation (Wheeler and von Braun, 2013 : 509). En résumé, la sécurité alimentaire selon la FAO (2009) est l'idée selon laquelle les personnes ont un accès à une alimentation nutritive, saine et en quantité suffisante pour mener une vie active (McDonald, 2010 : 2). Selon cette définition, l'insécurité alimentaire freine le développement et l'épanouissement personnel et collectif, ce qui est peu dire lorsqu'on fait état des ravages sanitaires de la malnutrition (Ziegler, 2011).

- 7 Hormis celle que nous avons retenue, il existe de nombreuses définitions de la sécurité alimentaire. Elle comporte néanmoins deux éléments fondamentaux indissociables : la sécurité alimentaire est atteinte non seulement lorsqu'il y a disponibilité de nourriture en quantité suffisante, mais également accessibilité physique, économique et sociale. La définition de la sécurité alimentaire est passée d'une considération exclusive pour la quantité de calories disponibles à une considération de la capacité d'accès à des aliments sains (Barret, 2010). Ainsi, la définition de la sécurité alimentaire a été raffinée afin de restituer les enjeux alimentaires et agricoles comme étant imbriqués dans les questions sociopolitiques. Si des mesures assez fiables existent quant à la sous-alimentation, l'insécurité alimentaire ne peut être mesurée avec certitude étant donné la part de subjectivité inhérente au concept, « son appréhension reste approximative » (Courade, 1996 : 221). Néanmoins, les politiques de sécurité alimentaire des États visent nécessairement à éviter les crises, soit les chocs, les fluctuations trop brusques des prix et de la disponibilité des denrées. Ces politiques, même dans les États globalement riches, ne peuvent assurer un accès équitable des groupes sociaux à l'alimentation.
- 8 Le concept de la sécurité alimentaire a émergé dans un contexte où les États redoutaient une crise alimentaire mondiale liée à l'insuffisance de la production. Il était alors question d'augmenter, par une intensification et une extension de la production, la quantité de nourriture disponible dans les États en développement, ce qui était l'objectif central de la Révolution verte amorcée dès les années 1960 dans les deux pays à l'étude. Durant les décennies 1980 et 1990, les chercheurs ont affiné l'analyse des dimensions de la sécurité alimentaire alors qu'il a été reconnu qu'elle devait comprendre plus que les seules dimensions de la disponibilité alimentaire et son accès par la population. Subséquemment, la sécurité alimentaire a été conceptualisée comme un enjeu systémique qui intègre tous les aspects de l'accès aux ressources économiques, des modes de subsistance (*livelihoods*) et des relations sociales des populations à l'échelle locale (Carr, 2006 : 17). Davantage, la sécurité alimentaire est de plus en plus conçue comme une manifestation des inégalités sociales déterminant l'accès à la nourriture. Ainsi, les groupes vulnérables au sein d'une société sont davantage exposés aux crises alimentaires. Si cette conception apporte à la compréhension du phénomène, elle détourne l'attention du rôle de premier plan joué par les États dans la régulation de la production et du commerce des denrées alimentaires, surtout dans les contextes où une grande proportion de la population dispose d'un pouvoir d'achat limité comme c'est le cas en Indonésie et dans certaines strates sociales en Malaisie. En effet, le rôle de l'État s'est avéré essentiel dans la stabilité de l'approvisionnement alimentaire qu'a connu l'Indonésie depuis les 30 dernières années, et qui a permis une diminution importante de la malnutrition. Les politiques de sécurité alimentaire de l'État malaisien ont également été un facteur déterminant dans les progrès socioéconomiques réalisés par le pays depuis l'indépendance en 1957. Elles peuvent être perçues comme des mesures d'appui à l'industrialisation du pays. En effet, la politique de contrôle des prix des denrées alimentaires est même considérée comme un facteur incitatif favorisant les bas salaires dans l'industrie et par conséquent un appui à la compétitivité du secteur industriel.
- 9 L'État constitue toujours un acteur principal dans les questions de sécurité alimentaire étant donné sa capacité d'arrêter des politiques agricoles et alimentaires. Néanmoins, les États

mettent en place des politiques agricoles et alimentaires à l'échelle macro qui peuvent consister en des mesures pour favoriser la production agricole, donc la disponibilité des denrées, soit directement en appuyant les producteurs ou indirectement par des subventions aux intrants notamment. Suivant les préceptes économiques dominants, les politiques pour l'alimentation dans les pays en développement vont de pair avec un ensemble de mesures macroéconomiques visant l'amélioration du pouvoir d'achat (Timmer, 2004). À cet égard, l'Indonésie et la Malaisie ont au cours de leur histoire adopté des politiques macroéconomiques pour favoriser l'industrialisation, parfois aux dépens de certaines filières agricoles nationales, comme la riziculture en Malaisie. L'État est également responsable de programmes à l'échelle micro pour assurer l'accessibilité de populations plus démunies aux produits alimentaires, notamment par des programmes de distribution de denrées de base comme le riz et l'huile végétale aux populations défavorisées. Par exemple, l'Indonésie fournit du riz et de l'huile végétale presque gratuitement aux 28 millions de personnes sous le seuil de la pauvreté (World Bank, 2014) alors que la Malaisie fixe les prix plafond à l'échelle nationale des denrées alimentaires de bases comme le riz, le sucre et la farine. Les politiques à l'échelle micro incluent également des mesures d'éducation nutritionnelle qui visent à favoriser l'adoption de meilleures pratiques alimentaires dans les ménages. L'éducation nutritionnelle semble toutefois encore faire défaut dans les deux pays alors que les cas de problèmes de santé liés à une mauvaise alimentation, comme l'obésité et le diabète, connaissent une croissance rapide.

10 La question de l'autosuffisance demeure également pertinente au sein des politiques de sécurité alimentaire des deux états. Le principe de l'autosuffisance permet d'évaluer dans quelle mesure un état répond à la demande de sa population pour une denrée par la production nationale. Les stratégies de sécurité alimentaire indonésiennes, surtout pour la production rizicole, insistent sur la nécessité de répondre à la demande nationale en limitant le recours aux importations. Selon les responsables indonésiens des politiques agricoles, la vulnérabilité du pays aux aléas de l'approvisionnement alimentaire sur les marchés internationaux implique de miser sur l'autosuffisance. Le gouvernement indonésien veut à tout prix éviter de dépendre des importations en riz, notamment à cause de la fragilité de ses finances publiques, de la faiblesse de sa devise, et de l'importante proportion de la population à faible revenu pour laquelle il doit assurer l'approvisionnement alimentaire. Mais la stratégie d'autosuffisance serait coûteuse pour le pays selon plusieurs analystes, car elle implique que d'importantes ressources publiques soient affectées aux producteurs rizicoles (Warr, 2011; McCulloch, 2008). Les dirigeants malaisiens eux aussi réaffirment périodiquement l'objectif d'atteindre une autosuffisance totale en riz, notamment dans les plans quinquennaux. Avec le profil de pays industrialisé exportateur de biens à valeur ajoutée que la Malaisie a acquis, le gouvernement redoute moins la dépendance envers les importations pour certaines denrées.

11 Au cours des dernières décennies, de nouvelles menaces ont émergé pour la sécurité alimentaire dans le monde et en Asie du Sud-Est plus particulièrement. Trois nouveaux phénomènes intimement liés expliquent donc le nouveau contexte dans lequel la sécurité alimentaire est pensée. 1) L'augmentation de la fréquence des événements climatiques extrêmes comme les typhons, mais également les déficits hydriques répétés dans certaines grandes régions rizicoles comme Java, posent aux yeux de certains, de nouveaux défis dans la gestion de l'approvisionnement alimentaire (Wheeler and von Braun, 2013). Ces changements que certains associent à une crise climatique (Borras, 2010) vont de pair avec d'autres transformations qui ont un impact sur la structure même de la production alimentaire, soit 2) l'augmentation du coût des ressources énergétiques. En effet, la raréfaction des ressources pétrolières en Indonésie et en Malaisie et l'augmentation des cours du brut se répercutent directement sur la capacité de l'État à subventionner les intrants chimiques en agriculture. Les subventions de l'essence en Indonésie et en Malaisie deviendraient insupportables financièrement (Cochrane, 2013), ce qui amène les États à diversifier leur approvisionnement énergétique, notamment avec le recours aux agrocarburants, le biodiésel, ou l'éthanol, des carburants produits à l'aide de denrées agricoles comme l'huile de palme ou la canne à sucre. Les deux enjeux précédents seraient à l'origine 3) de nouveaux défis dans la production agricole à l'échelle mondiale, tant parce que les conditions climatiques

qui permettent l'agriculture sont plus imprévisibles que parce qu'une partie grandissante de la production alimentaire risque d'être détournée dans la fabrication d'agrocarburants (Bernard, 2009). Les risques de crise alimentaire seraient donc plus élevés notamment à cause du contrôle des échanges internationaux par des opérateurs financiers dans un contexte d'arrimage entre production alimentaire et système financier international.

- 12 Cependant, le bilan des dernières décennies en Asie du Sud-Est conduit à constater une amélioration de la disponibilité alimentaire. Or, l'accélération des processus d'industrialisation, d'urbanisation et d'accélération des échanges mondiaux rendus possibles par l'amélioration de la disponibilité alimentaire pose de nouveaux défis. On observe une demande accrue pour des produits plus caloriques, comme la viande et les aliments transformés (*processed foods*). Ces nouvelles demandes autant nationales qu'internationales, incitent à la poursuite de l'expansion agricole souvent aux dépens des forêts, et intensifient les pressions sur l'environnement. La réponse de l'agriculture à la demande mondiale contribue à approfondir l'imbrication des pays de la région dans les échanges internationaux. Citons à cet effet le cas de l'Indonésie et de la Malaisie qui exportent une grande partie de leur huile de palme vers les géants asiatiques que sont la Chine et l'Inde, mais qui en revanche importent du soja des grands pays producteurs des Amériques, les États-Unis et le Brésil notamment (Oil World, 2013). On voit ainsi émerger un système alimentaire mondialisé qui permet en théorie la spécialisation régionale des productions en fonction de l'avantage comparatif propre à chaque ensemble géographique. Cependant, si certaines filières agricoles ont la vocation de servir en grande partie à l'exportation, celle du riz, en Indonésie et dans une moindre mesure en Malaisie, semble se soustraire à une intégration poussée sur les marchés internationaux.

## L'encadrement de la filière rizicole en Indonésie

- 13 En Indonésie, c'est encore près de la moitié des calories consommées qui provient du riz, une situation demeurée inchangée malgré l'augmentation récente du prix de cette denrée (Dodge et Gemessa, 2012 : 1). Le choix du riz comme denrée de base relève davantage d'une préférence gustative et culinaire liée à une habitude culturelle qu'à d'autres facteurs. Pour cette raison, l'État postcolonial indonésien a accordé une importance stratégique au riz. Dans un contexte de croissance démographique rapide, l'Indonésie a dû avoir recours aux importations en riz durant la majeure partie de son histoire postcoloniale. Bien que le pays demeure parmi les plus grands producteurs de riz dans le monde, troisième derrière l'Inde et devant le Bangladesh, l'attachement des Indonésiens au riz et la taille de la population nationale en ont fait un des principaux pays importateurs, alors que seulement 5 % de son approvisionnement en moyenne selon les années est couvert grâce au marché international (McCulloch, 2008 cité par Dodge et Gemessa 2012 : 3).
- 14 L'Indonésie a au long de son histoire postcoloniale été marquée par des troubles liés à des problèmes d'approvisionnement alimentaire. La production rizicole indonésienne était largement déficitaire depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. En effet, c'est suite aux émeutes de la faim et des troubles politiques plus généralisés des années 1965, que d'importantes mesures ont été prises d'une part pour assurer l'approvisionnement dans le pays et d'autre part pour stabiliser les prix du riz. Au début des années 1960, une baisse de production en Indonésie couplée à une dévaluation de la monnaie nationale avait causé une flambée des prix du riz qui avait surtout affecté les populations urbaines (Dodge et Gemessa, 2012 : 4). Les troubles liés aux difficultés de l'approvisionnement en riz avaient déstabilisé le pouvoir politique et conduit à la chute du régime de Sukarno, ce que son successeur n'oubliera pas. Le gouvernement de l'Ordre nouveau a ainsi placé au cœur de ses priorités l'approvisionnement en riz, et surtout l'atteinte de l'autosuffisance à l'échelle nationale. L'objectif étant de maintenir le prix du riz bas et stable, surtout pour les consommateurs urbains (McCulloch et Timmer, 2008). Pour ce faire, des mesures politiques ont favorisé l'augmentation de la production nationale. Les grandes institutions internationales telles l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) ont historiquement suivi de près l'évolution de la filière rizicole dans le pays. Étant donné l'importance de la population indonésienne, les enjeux de l'approvisionnement en

riz dans le pays étaient considérés comme prioritaires à l'échelle mondiale, puisque les importations de riz en Indonésie menaçaient de faire augmenter les prix sur le marché mondial (Arifin, 2008 : 141). L'augmentation majeure de la production en Indonésie depuis la fin des années 1970 a été saluée comme un accomplissement majeur par la communauté internationale.

15 À partir des années 1965, le gouvernement indonésien considère l'agriculture comme secteur prioritaire pour le développement économique. C'est surtout à partir de la crise alimentaire de 1973-74 et compte tenu des difficultés d'importer sur le marché international que les autorités indonésiennes redoublent d'efforts pour l'augmentation de la production alimentaire (Gérard, 2010). L'Indonésie était le plus important importateur de riz du monde dans la deuxième moitié de la décennie 1970. Une série de programmes d'intensification (INSUS) ont suivi à partir des années 1979 afin d'accélérer l'augmentation des rendements. La filière rizicole, comme l'ensemble de l'économie agricole a fait l'objet d'une attention particulière de l'État par la mise sur pied de nombreux programmes pour la formation technique des producteurs. À cet effet, le programme BIMAS a permis l'organisation des riziculteurs et la dissémination des connaissances auprès des producteurs qui ont favorisé l'adoption à grande échelle des technologies de la Révolution verte. BIMAS a également favorisé l'approvisionnement des producteurs en intrants en amont et le développement des activités de mise en marché par le biais des coopératives agricoles à l'échelle du village en aval. Avec la diffusion de nouvelles variétés plus productives, l'amélioration des pratiques d'irrigation et le recours aux intrants chimiques hautement subventionnés, l'économie rizicole indonésienne a connu un essor spectaculaire. De plus, l'introduction de la machinerie agricole dont les motoculteurs, ainsi que les techniques de gestion intégrée des nuisibles (IPM) ont favorisé autant l'augmentation des rendements que les gains en productivité. D'ailleurs, selon la FAO (2001 : 75), l'Indonésie aurait été le premier pays du Sud à adopter les techniques de la gestion intégrée des nuisibles (IPM) comme politique agricole.

16 Suite à l'adoption de ces mesures, les rendements moyens à l'hectare sont passés d'un peu plus de deux tonnes de paddy à l'hectare en 1968 à plus de quatre tonnes en 1998, le rendement oscillant autour de 4,40 tonnes à l'hectare dans les années 2000 (Arifin, 2008 : 142) pour atteindre près de 5 tonnes à l'hectare en 2011 (Tableau 2). Compte tenu de l'augmentation des superficies cultivées, la production totale a plus que triplé, passant de 12 millions de tonnes à 40 millions de tonnes durant cette même période (FAO, 2001) et atteignant plus de 60 millions de tonnes en 2011. L'augmentation de la productivité à l'hectare dans la riziculture a permis l'absorption d'une main-d'œuvre grandissante, alors que les potentiels d'expansion territoriale de la riziculture étaient limités.

17 Le contrôle de l'approvisionnement du marché est lié de près au mécanisme de stabilisation des prix qui forme la pierre angulaire du système encadrant l'économie rizicole en Indonésie, permettant d'éviter les variations trop brusques dans le prix. Ainsi, le gouvernement a-t-il été en mesure historiquement de subventionner le riz, donc de maintenir une pression à la baisse sur les prix lorsque le marché mondial s'est emballé, et une pression à la hausse en cas de chute des cours. Cette mesure vise à protéger autant les consommateurs que les producteurs, donc à limiter la hausse des prix, mais également à assurer un prix minimal aux producteurs lorsque les cours baissent. L'atteinte de l'autosuffisance en riz dans les années 1980 a favorisé la gestion de l'approvisionnement et des prix. Cependant, les importants surplus dégagés au milieu des années 1980 amènent l'État à réviser ses mesures de subvention des intrants. Étant donné les importantes ressources allouées par l'État pour favoriser la production et la formation de stocks de riz, la gestion des surplus, et ce qui revient à la subvention des exportations, coûte cher à l'État. Dès les années 1990, l'Indonésie redevient un importateur de riz, alors que l'augmentation de la production n'arrive plus à suivre le rythme de la croissance démographique. Des événements périodiques comme la sécheresse provoquée par le phénomène climatique El Niño en 1997 ont forcé le pays à recourir à des importations massives de riz. L'Indonésie compte sur l'importation pour une part modeste des besoins domestiques, et évite ainsi d'avoir à gérer l'exportation des surplus produits à des coûts supérieurs à ceux du marché international (Timmer, 1989).



- 18 En Indonésie, mis à part les succès liés à l'augmentation de la production, et le développement des infrastructures rurales, les mesures gouvernementales pour garantir l'approvisionnement en riz consistaient également à mettre en place de nouveaux mécanismes de régulation des stocks et du commerce. BULOG, l'agence de gestion logistique, établie en 1967, a joué un rôle de premier plan dans la gestion de l'approvisionnement, et dans le contrôle sur les prix, afin de protéger autant les producteurs que les consommateurs en cas de ratés du marché. Cette agence dispose de deux moyens principaux pour assurer la régulation du marché : 1) un monopole sur le commerce international de cette denrée et 2) la gestion des stocks afin de gérer l'approvisionnement du marché national. La gestion des importations par l'Agence et les barrières tarifaires élevées aux importations et aux exportations ont permis au gouvernement indonésien de contrôler l'approvisionnement du marché en riz, et par le fait même, de fixer des prix plafonds et planchers. BULOG gère également l'achat d'une importante proportion du riz produit dans le pays (moins de 12 % de la production) afin d'alimenter les stocks et les programmes d'aide alimentaire nationaux (Gérard, 2010 : 5). L'Agence gère des entrepôts de stockage de riz à l'échelle de chaque district et s'assure ainsi d'une réserve alimentaire pour atténuer l'effet d'une mauvaise récolte ou d'une hausse soudaine des prix.
- 19 Les politiques agricoles qui ont permis à l'Indonésie d'améliorer sa production rizicole ont pu être mises en application dans un contexte d'autoritarisme et de mobilisation nationale. Or, le régime de l'Ordre nouveau tombe en 1998 suite à la Crise financière. Dans la foulée des nombreuses réformes économiques et politiques qui suivent le changement de régime, les mesures d'ajustements structurelles du FMI ont limité les pouvoirs du gouvernement dans sa gestion de la production agricole. Le commerce extérieur du riz a été partiellement libéralisé, et le gouvernement a ainsi mis un terme au monopole sur les importations et a abaissé les barrières tarifaires, sans pourtant démanteler le système de régulation. Si BULOG a constitué un acteur important dans l'atteinte d'une plus grande sécurité alimentaire dans le pays, son rôle a été fortement remis en cause au cours des dernières années suite aux politiques de libéralisation et de démocratisation qui ont démontré son inefficacité et la corruption qui y régnait (Arifin, 2008 : 138).
- 20 Nombreux sont les analystes qui ont critiqué le maintien des politiques de régulation du marché du riz en Indonésie, surtout depuis la fin des années 1990. Dans ce sens, l'objectif d'autosuffisance en riz nuit à l'importante proportion de la population indonésienne vulnérable qui doit se procurer du riz sur les marchés. Selon Warr, cette population pourrait bénéficier de prix plus faibles pour le riz si les échanges de cette céréale n'étaient pas régulés pour maintenir plus élevé le prix payé aux producteurs (Warr, 2011). En effet, depuis la Crise de 1997, le prix du riz sur le marché indonésien est demeuré plus élevé que sur le marché international, ce qui a protégé les producteurs contre cette baisse de prix. Les tenants de la libéralisation des économies agricoles se sont empressés de voir en cela, une dérive du système de stabilisation des prix. Ce système tendrait à subventionner la minorité des grands producteurs qui arrivent à vendre du riz, au détriment des consommateurs les plus vulnérables incluant les populations urbaines ou rurales pauvres ne disposant pas d'accès à la terre, ainsi que les petits producteurs qui doivent acheter une portion du riz qu'ils consomment. Selon certains économistes agricoles, cette situation empêcherait les prix du riz de diminuer en Indonésie, ce qui encourage la production du riz, et maintient artificiellement une importante allocation des terres et du travail à la production rizicole, en empêchant la diversification de l'agriculture et le passage à des productions d'une plus haute valeur ajoutée. En effet, il y aurait actuellement encore près de 25 % des terres cultivées allouées à la riziculture en Indonésie, un chiffre qui a peu diminué au cours des dernières décennies, ce qui indique une lente diversification de l'agriculture nationale (Tableau 2). En contraste, les superficies rizicoles malaisiennes sont passées de 25 % en 1972 à environ 8,7 % en 2012 du total des terres cultivées du pays, ce qui indique une importante diversification, mais également un abandon progressif de l'objectif d'atteindre l'autosuffisance en riz à l'échelle nationale (Timmer, 2004 : 11). On constate dans cette interprétation, une conception classique de l'économie, voulant que les marchés permettent l'autorégulation de l'allocation des ressources et néglige l'importance

du riz et de la riziculture comme enjeux politique, autant qu'alimentaire dans la société indonésienne.

- 21 Au-delà de la seule filière rizicole, l'État indonésien en collaboration avec les grandes institutions internationales effectue un suivi à l'échelle du district de la situation de la sécurité alimentaire dans le pays. Prenant en compte les problèmes d'accessibilité au riz produit surtout à Java dans les régions périphériques de l'archipel mal desservies par des routes, l'État fait la promotion de denrées de bases alternatives accessibles localement comme le manioc, le maïs ou la patate douce (Potter, 2013). C'est dans cette perspective que l'Agence indonésienne de la sécurité alimentaire en collaboration avec le Programme alimentaire mondial ont mis sur pied l'Atlas de la sécurité et de la vulnérabilité alimentaires en Indonésie en 2005, qui a d'ailleurs été mis à jour en 2009. Cet Atlas, basé sur la production d'un indice composite, présente la situation alimentaire et socioéconomique dans 346 districts ruraux dont près de 100 sont considérés en situation de vulnérabilité chronique à l'insécurité alimentaire. Parmi les secteurs du pays les plus sévèrement touchés on retrouve l'île de Papua, le grand Est ou Nusa Tenggara, le Kalimantan (Bornéo) ainsi que les îles situées au large de la côte ouest de Sumatra.

**Tableau 2. Riz (Paddy). Comparaison entre la Malaisie et l'Indonésie.**

Pays	Superficies récoltées (milliers d'hectares) <sup>a</sup>		Production (milliers de tonnes) <sup>a</sup>		Rendement à l'hectare (t/ha) <sup>a</sup>		Part des rizières sur le total des terres cultivées (%) <sup>b</sup>	
	2001	2011	2001	2011	2001	2011	2001	2011
Indonésie	11 500	13 204	50 461	65 757	4,38	4,98	24,8 %	24,2 %
Malaysia	674	688	2 095	2 576	3,1	3,7	8,5 %	8,7 %

Légende : a. FAOSTAT, consulté en ligne, <http://www.fao.org/home/fr>; b. Calculé à partir des données sur les superficies agricoles totales de la Banque Mondiale. <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur>.

## L'encadrement de la filière rizicole en Malaisie

- 22 Durant la période coloniale, la Malaisie est devenue l'une des nations agricoles les plus performantes de la planète avec la mise en place d'une agriculture de plantation de grande envergure basée d'abord sur l'hévéa et par la suite sur le palmier à huile (Abdul Samad Hadi, 1994). Tant en Malaisie qu'en Indonésie, les politiques agricoles postcoloniales ont été intimement imbriquées à lutte contre la pauvreté, du moins jusqu'au début de la décennie 1990. Cela est vrai tant dans la riziculture que dans les grands fronts pionniers associés à la progression de la culture du palmier à huile. L'État malaisien a contribué par son financement à l'ouverture de vastes espaces forestiers à la colonisation agricole pour le compte de la petite paysannerie. Cela a permis la mise en place d'infrastructures publiques en grande partie sous la tutelle de la Federal Land Development Authority (FELDA), l'agence gouvernementale dotée d'un budget considérable (Bahrin et Lee, 1988).
- 23 Sur le plan de l'autosuffisance en riz, à l'indépendance en 1957, la Malaisie produisait environ 50 % du riz consommé dans le pays. Ce faible niveau d'autosuffisance s'explique par les politiques coloniales britanniques qui ont favorisé la spécialisation des productions dans les différentes colonies d'Asie, les marchands britanniques s'assurant ainsi le contrôle sur le lucratif commerce des produits agricoles de l'Empire (Lim, 1977). L'ère postcoloniale a mené le gouvernement malaisien à accorder plus d'importance à la sécurité alimentaire du pays. Tout comme en Indonésie, la Malaisie postcoloniale a rapidement mis en place un système visant à accroître la production rizicole. La visée première était l'atteinte de l'autosuffisance par l'introduction des pratiques de la Révolution verte tant dans les grands périmètres rizicoles irrigués que chez les petits paysans de la péninsule. Dans un cas comme dans l'autre, de nouvelles variétés de riz à haut rendement ont été introduites alors que s'intensifiaient la mécanisation et l'usage des intrants chimiques. Grâce aux investissements publics, et comme préalable à l'intensification de la production, la superficie totale irriguée est passée de 235 000 à 1 550 000 hectares entre 1965 et 2005 ce qui a permis de doubler la récolte<sup>1</sup>. Le rendement moyen de paddy est ainsi passé de 1,2 tonne à l'hectare en 1965 (FAO, 2014) à 3,1 tonnes en 2001 pour atteindre près de 3,7 tonnes à l'hectare en 2011 la production atteignant environ 2,6 millions de tonnes la même année (Tableau 2).

- 24 Au début des années 1990, les mesures de soutien à la riziculture mises en place par le nouvel État indépendant avaient permis de hisser la production rizicole à près de 90 % des besoins internes (De Koninck et Bernard, 2000). Cependant, la disponibilité de riz par habitant incluant la production locale et les importations a diminué de 128 kg en 1965 à quelque 91 kg en 2005 dénotant une diminution graduelle de la part relative du riz dans les habitudes de consommation de la population (Yeong-Sheng, 2009). Cette tendance s'affirme, la consommation annuelle moyenne de riz par habitant se situait à environ 77 kilos par personne en 2011 (FAO, 2014). Étant donné la hausse des coûts de production du riz en Malaisie et la tendance à la baisse des prix du riz sur le marché mondial, la part des importations s'est accrue. Dans les années 1980, dans un contexte de libéralisation des marchés agricoles, le gouvernement malaisien a momentanément mis de côté la recherche de l'autosuffisance en riz, se rabattant sur les importations pour combler le déficit de production. Cependant, l'État a maintenu une politique serrée et efficace de contrôle du prix du riz et des denrées alimentaires de base sur les marchés locaux. La production nationale de riz a tout de même continué à augmenter dans les années 1990, mais moins rapidement que la croissance démographique. Les rendements moyens toujours en progression sont évalués à quelque quatre tonnes à l'hectare en 2012 selon la FAO, ce qui permet de combler de 65 à 70 % des besoins rizicoles de la nation selon les récoltes annuelles. Selon les nouveaux objectifs fixés par le gouvernement, soit d'atteindre le seuil de 75 à 80 % d'autosuffisance en riz d'ici 2020, les rendements devront d'ici là doubler pour atteindre près de 8 tonnes à l'hectare alors qu'il est peu probable que la superficie cultivée soit étendue notamment en raison du manque de main-d'œuvre. Selon les grandes firmes agro-industrielles, cela semble possible en intensifiant la mécanisation de la filière et par l'introduction de nouvelles variétés de riz. Poursuivant sur sa lancée, le ministère de l'Agriculture et de l'Agroindustrie (MOA) lance en 2012 le National Field Mechanization and Automation Plan (NFMAP) qui vise à mettre en place des politiques plus proactives pour accroître l'usage des nouvelles technologies dans l'agriculture en stimulant la recherche et le développement agricoles.
- 25 Toujours à titre de mesure pour la sécurité alimentaire, il existe en Malaisie des produits dont la distribution est contrôlée par un système de licences d'importations comme le riz et ses sous-produits, mais également le sucre, le tabac, le lait, les choux, le café, les farines et les céréales. Concernant l'importation et la distribution du riz, Padiberas Nasional Berhad (BERNAS)<sup>2</sup> une ancienne agence gouvernementale entièrement privatisée en 1997, était le seul organisme malaisien autorisé à importer du riz avant sa privatisation. BERNAS demeure aujourd'hui très active dans l'approvisionnement en riz alors que ce groupe est impliqué dans les activités de préparation du paddy, de distribution et d'entreposage, de mise en marché de la production nationale et des importations de riz. BERNAS contrôlait en 2012 près de 25 % du marché du paddy en Malaisie et fournissait environ 45 % de la demande en riz du pays. Les activités de BERNAS comportent également des opérations d'affaires privées dans les secteurs de la distribution de semences, l'exploitation des terres et réalise également des investissements internationaux dans le secteur du riz. BERNAS a également le mandat au nom du gouvernement malaisien de maintenir les réserves nationales de riz. Elle est ainsi impliquée dans l'achat de riz en provenance des producteurs locaux, en particulier les stocks n'ayant pas trouvé preneurs sur le marché, et d'assurer la distribution des subventions aux riziculteurs (BERNAS, 2013).
- 26 La plus grande part des dépenses publiques relatives à l'agriculture, dont le budget totalisait quelques 126 millions US \$, est liée au financement d'un prix minimal pour les producteurs rizicoles. Pour garantir le maintien de la production nationale à un « seuil acceptable » face à la concurrence des grands pays exportateurs, le gouvernement malaisien a mis en place un régime qui garantit aux riziculteurs locaux un prix minimum pour leur production ainsi qu'une allocation directe sous forme de subvention pour chaque tonne produite. En vertu de ce programme, le prix minimum garanti pour le paddy était de 14,5 US \$ par 100 kg. De plus, en vertu du système de subvention, l'État Malaisien verse 6,60 US \$ par 100 kg aux producteurs pour approvisionner les rizeries commerciales privées. Les subventions aux engrais réservées uniquement à la riziculture représentent également un important poste

budgétaire qui s'élevait à quelques 49 millions US \$ (WTO, 2010). Comme mesures de soutien interne à l'agriculture, il faut aussi compter les investissements dans les systèmes de drainage et d'irrigation, la recherche et le développement (une des forces de la Malaisie en partie héritée de l'administration coloniale) ainsi que des services de commercialisation et de vulgarisation pour les petits exploitants. En 2011, la Malaisie était devenue le 7<sup>e</sup> plus important importateur de riz à l'échelle mondiale achetant quelque 1,1 million de tonnes. Le pays dépensait alors quelque 1.84 milliard US \$ en subventions sur la nourriture, dont quelque 1,32 milliard US \$ pour subventionner le prix du riz à lui seul. En vertu du 10th Malaysia Plan (2011-2015), la politique de sécurité alimentaire de l'État comprend des mesures pour assurer l'approvisionnement en riz par le maintien d'une réserve nationale de près de 292 000 tonnes de façon à assurer en permanence 45 jours d'approvisionnement (FAO, 2013 b, Government of Malaysia, 2010). Un système visant à sécuriser les importations de riz à long terme en échange de contrats d'exportation d'huile de palme doit être mis en place alors que l'objectif à atteindre en termes d'autosuffisance en riz a été à nouveau abaissé à 70 %.

## La filière de l'huile de palme en Indonésie

- 27 Le riz demeure la production agricole la plus importante d'Indonésie, représentant à elle seule 23 % de la valeur monétaire totale de l'économie agricole, alors que l'huile de palme compte pour 10 %. L'Indonésie est le premier producteur et le premier exportateur mondial d'huile de palme devant la Malaisie (FAO 2014, Oil World 2013). La filière de l'huile de palme en Indonésie est d'une tout autre origine que celle du riz dans le pays. La production d'huile de palme a vu le jour à l'époque coloniale au moment de la mise en place de vastes plantations dans les îles périphériques à Java, telles Sumatra et Bornéo (Kalimantan) au début du 20<sup>e</sup> siècle. Cette culture importée d'Afrique de l'Ouest s'est rapidement acclimatée à l'environnement de l'Archipel du Sud-est asiatique sous l'impulsion de certains grands magnats de l'économie de plantation. Cette production était à l'origine destinée uniquement à l'exportation, au même titre que l'hévéaculture. C'est tardivement, à partir des années 1960 que l'huile de palme a fait son entrée dans les habitudes alimentaires en Indonésie, remplaçant ainsi l'huile de cocotier. C'est par ses propriétés gustatives, son goût moins marqué, et sa plus grande polyvalence que l'huile de palme s'est progressivement imposée dans les habitudes alimentaires comme huile de friture. De plus, l'huile de palme résiste bien à la chaleur : sa stabilité est son principal avantage comparatif pour les agro-industriels. Mais sa composition montre une plus forte concentration en acides gras saturés que les autres huiles végétales, sans que cela puisse être associé à un risque de maladie cardio-vasculaire accru notamment pour des populations consommant peu de matières grasses d'origine animale (Siri-Tarino, 2010).
- 28 Le gouvernement mise sur la production d'huile de palme surtout dans la perspective de favoriser la croissance économique. Cependant, la production d'huile de palme demeure fortement liée à la grande plantation, ou encore aux périmètres à grande échelle. Quelques grands acteurs corporatifs nationaux et étrangers détiennent environ la moitié du secteur en termes de superficies. Plus de 40 % des terres consacrées à cette culture sont exploitées par des petits producteurs, dont la grande majorité est encadrée au sein de vastes structures de production dans le cadre du programme du Perkebunan Inti Rakyat (PIR)<sup>3</sup> (Bissonnette, 2013a, 2013 b). Le PIR est un volet du programme de transmigration qui a permis la relocalisation de centaines milliers de familles des campagnes surpeuplées des îles centrales vers des périmètres de colonisation agricole dans les îles extérieures. Le programme du PIR démarré dans les années 1980 a été calqué sur celui de l'agence malaisienne FELDA (voir ci-bas) et a permis la formation d'une importante classe de producteurs parcellaires. La production d'huile de palme en Indonésie, comme en Malaisie, est imbriquée dans un vaste complexe agro-industriel de raffinage et de transformation qui nécessite des investissements importants. Le gouvernement mise sur l'expansion de la production afin de générer des produits transformés à valeur ajoutée, ainsi que pour la création d'emplois directs et indirects.
- 29 Les recommandations du FMI suite à la Crise dans le cadre des ajustements structurels ont mené à une restructuration du secteur. Le président Habibie (1998-1999), mettant en œuvre les politiques d'ajustement structurel, a favorisé par un ensemble de réformes l'expansion

agressive de la production d'huile de palme, notamment par une ouverture accrue aux investissements étrangers (Casson, 2002 : 224). Dans le contexte de la décentralisation administrative en Indonésie, c'est aux nouvelles administrations de district qu'a été confiée la gestion des concessions pour le développement de l'agriculture industrielle. Les administrations locales investies de nouveaux pouvoirs administratifs, et donc à la recherche de nouvelles sources de revenus, ont donc été placées en concurrence les unes avec les autres afin d'attirer les investissements nationaux et étrangers pour le développement du palmier à huile. Suite aux réformes, de nombreuses compagnies de palmier à huile malaisiennes et singapouriennes ont investi l'Indonésie et ses réserves foncières, ou encore ont assumé la gestion de compagnies indonésiennes. L'impact a été direct, la croissance de cette production a été rapide, passant de 4 à 8 millions d'hectares plantés de 2000 à 2010 (USDA 2010).

30 L'huile de palme constitue désormais un enjeu de sécurité alimentaire à l'échelle nationale. Étant donné l'importance de cette production pour l'alimentation nationale, grâce à une taxe à l'exportation instaurée en 1994, le gouvernement exerce un contrôle sur les exportations pour assurer une disponibilité suffisante sur le marché national. Les barrières tarifaires à l'exportation ont ainsi été haussées à plusieurs reprises lorsque les cours ont chuté et que les exportations ont augmenté en flèche à la fin des années 2010, faisant craindre des pénuries d'huile de palme à l'échelle nationale. Cette mesure empêche également les prix d'augmenter trop rapidement sur le marché national, puisque la part de la production ne pouvant être exportée sur les marchés internationaux doit prioritairement être écoulee sur le marché national. La taxe aux exportations a atteint dans les premiers mois de 2014 les 9 %, ce qui doit avoir une incidence instantanée sur les quantités exportées. Il semblerait que le ministère du Commerce joue de prudence dans ce dossier pour éviter de trop nuire aux exportations, tout en surveillant de près le niveau des réserves nationales. Car si l'huile de palme est une importante denrée d'exportation, près de 77 % de la production est destinée au marché national qui inclut l'important secteur de la transformation en pleine expansion dans le pays (Rifin, 2010). Les Indonésiens consomment des quantités croissantes de fritures et de produits transformés qui absorbent une quantité grandissante de la production d'huile de palme. Les productions indonésiennes et malaisiennes sont en compétition pour l'accès aux marchés d'exportation.

31 Cependant, le rôle de la culture du palmier à huile dans l'atteinte de la sécurité alimentaire varie selon l'échelle à laquelle on considère cette production. En effet, à l'échelle locale, de nombreuses études critiquent l'augmentation de la vulnérabilité alimentaire des populations de travailleurs établies dans les plantations de palmiers à huile, vastes périmètres de monocultures. La chute des cours de cette denrée peut avoir des effets néfastes sur la capacité des populations de travailleurs à se procurer des denrées alimentaires. La gouvernance lacunaire des droits du travail en Indonésie laisse souvent la main-d'œuvre sans filet de sécurité sociale lorsque survient une baisse de production d'huile de palme (Bissonnette, 2013c). Car si l'approvisionnement alimentaire suffit globalement à la demande à l'échelle nationale, les sites de production d'huile de palme comme à Kalimantan ou Sumatra sont souvent des régions déficitaires en denrées de base et donc dépendantes des importations. Le cas des producteurs de la province de Kalimantan Ouest en 2008 est notoire à cet effet. Malgré les rapports favorables à la poursuite de l'expansion de la culture du palmier à huile par les groupes financiers (e.g. World Bank 2011), les études de terrain dans le cadre de l'Atlas sur la sécurité alimentaire démontrent que dans certaines régions dominées par la production d'huile de palme, dont le district de Sanggau, sévit un fort taux d'insécurité alimentaire (Potter, 2011 : 254). Dans cette perspective, la contribution de l'huile de palme à la sécurité alimentaire en Indonésie survient à l'échelle macro, mais doit être fortement nuancée dans des cas précis à l'échelle micro. Dans un pays où la répartition de l'accès aux ressources est fortement inégale, alors que persistent des inégalités criantes, les retombées de la croissance économique tendent à être accaparées par les élites.

32 Un moratoire a été décrété sur l'allocation des terres forestières aux grandes cultures suite aux pressions internationales liées aux impacts environnementaux de la conversion forestière en monocultures. Cependant, la croissance s'est poursuivie puisque les compagnies

productrices d'huile de palme en Indonésie détiennent d'importantes réserves foncières au sein de concessions existantes pour poursuivre leur expansion (USDA, 2010). Malgré le moratoire, tout indique que le gouvernement indonésien cherchera à favoriser la croissance de la filière de l'huile de palme durant les prochaines années. L'État cherche par tous les moyens à favoriser l'activité économique pour accroître ses revenus, tout en diminuant progressivement les subventions aux intrants agricoles et aux carburants dans lesquelles l'État engloutit plus de 20 % de son budget en 2013 (Cochrane, 2013). La diminution des subventions accordées aux intrants agricoles et au carburant risque d'affecter les producteurs tout comme les consommateurs.

**Tableau 3. Huile de palme. Comparaison entre la Malaisie et l'Indonésie**

Pays	Superficies (milliers d'hectares) <sup>a</sup>		Production (milliers de tonnes) <sup>b</sup>		Rendement à l'hectare (t/ha) <sup>c</sup>		Part des palmeraies sur le total des terres cultivées (%) <sup>d</sup>	
	2001	2011	2001	2011	2001	2011	2001	2011
Indonésie	4 700	8 000	8 396	21 449	1,79	2,7	10 %	14,7 %
Malaysia	3 390	4 917	11 804	18 912	3,48	3,8	43 %	62 %

Légende : a. Malaysian Palm Oil Board (MPOB), consulté en ligne, [http://www.palmoilworld.org/about\\_malaysian-industry.html](http://www.palmoilworld.org/about_malaysian-industry.html); United State Department of Agriculture (USDA), consulté en ligne, <http://www.pecad.fas.usda.gov/highlights/2013/06/indonesia/>; b. FAOSTAT, consulté en ligne, <http://www.fao.org/home/fr>; c. Calculé à partir des données de superficies (ha) et de production (milliers de tonnes) du MPOB, de l'USDA et de la FAO; d. Calculé à partir des données sur les superficies agricoles totales de la Banque Mondiale. <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur>

## L'huile de palme en Malaisie : filière d'exportation privilégiée

- 33 Contrairement à l'Indonésie, la filière de l'huile de palme en Malaisie domine largement le paysage agricole tant du point de vue des revenus qu'elle génère que de l'espace qu'elle occupe. L'histoire du palmier à huile débute vers 1870 en Malaisie quand sont réalisés les premiers essais visant à développer cette culture. En 1920, c'est quelques 400 hectares qui ont été plantés dans la péninsule malaise (MPOB, 2013). Graduellement, à partir des années 1930, la culture s'étend sur la côte ouest de la péninsule d'abord sur les terres agricoles disponibles déjà ouvertes (Bernard, 2012). À partir des années 1960, le palmier à huile se substituera à l'hévéa sur de vastes espaces agricoles, un phénomène encore une fois essentiellement localisé sur la côte ouest de la péninsule où se concentraient dès l'époque coloniale les grandes plantations commerciales (Bernard, 2012).
- 34 À partir des années 1970, la progression du palmier à huile s'accélère et sera de plus en plus associée à l'ouverture de nouvelles terres pour la petite paysannerie malaise dans la zone forestière à l'intérieur de la péninsule en particulier dans les États de Pahang et du Johor (Bernard et De Koninck 1997). Cette phase d'expansion fut directement liée aux politiques de l'État visant à faire reculer la pauvreté et à assurer de meilleurs revenus aux agriculteurs malais, ce qui a eu une incidence déterminante sur la sécurité alimentaire de ces populations et a permis de générer des progrès socioéconomiques considérables dans le pays. En ce sens, l'expansion de la culture du palmier à huile dans les périmètres FELDA a été une composante importante de la politique agricole nationale tout comme le programme de transmigration en Indonésie. Cette politique a permis : 1) de produire une denrée alimentaire de base pour la consommation nationale, 2) de développer un secteur d'exportation fort lucratif générant des fonds importants à l'État pour poursuivre ses politiques de développement et 3) de générer des intrants pour une filière industrielle de grande envergure soutenant bon nombre d'emplois. Ces mesures de développement auront rendu possible à terme l'augmentation de la sécurité alimentaire du pays par la création d'emplois industriels dans le cadre du processus de la transition agraire à l'œuvre. Ce processus d'expansion s'accélèrera encore au cours de la décennie 1980 dans le cadre des grands projets de développement agricoles intégrés qui seront lancés dans la péninsule malaise (Bernard, 2012).
- 35 À partir de 1990, la nature de l'expansion du palmier à huile se transforme alors que les nouvelles terres ouvertes à la colonisation agricole par l'État pour les petits paysans ne trouvent plus preneurs (Bernard, 2012). Cette période charnière lance une nouvelle ère d'expansion du

palmier à huile qui se fera de plus en plus sous l'égide des grands planteurs privés s'appuyant sur une main-d'œuvre en quasi-totalité étrangère principalement en provenance d'Indonésie. Dans un contexte de raréfaction des terres et alors que les controverses environnementales s'intensifient dans la péninsule, le front d'expansion se déplace alors vers les États de Sabah et de Sarawak. C'est dans ces États de Malaisie orientale que se réalisera une part significative de l'expansion du palmier à huile à partir des années 2000 : ils produisent plus de 50 % de la production nationale en 2012 (De Koninck, Bernard et Bissonnette, 2011). Jusqu'au tournant des années 1990, les programmes d'expansion du palmier à huile ont été fortement liés au recul de la pauvreté dans les campagnes en particulier dans la péninsule malaise. Cependant, les effets de sa progression sur le versant bornéen de la Malaisie semblent beaucoup plus mitigés en ce qui concerne le recul de la pauvreté et la sécurité alimentaire. En effet, la progression des superficies a dans certains cas été associée à des formes d'accaparement de terres par de grands planteurs privés au détriment de petits exploitants pratiquant traditionnellement des formes d'agriculture plus centrées sur l'approvisionnement vivrier (Profitos, 2012; Bissonnette, 2008; Bernard et Bissonnette, 2011) comme c'est aussi le cas en Indonésie.

36 Sur le plan macroéconomique, la culture de l'huile de palme est de loin l'activité agricole la plus lucrative en Malaisie. Le palmier à huile occupait à lui seul près de 65 % de la superficie agricole totale du pays en 2012. On estime que le secteur de l'huile de palme comptait pour près de 3,3 % du PIB de la Malaisie en 2010 (4,5 milliards US \$) et près de 32 % du PIB agricole. Les exportations d'huile de palme ont généré à elles seules près de 21 milliards d'US \$ en 2011 (Government of Malaysia, 2010), en hausse de près de 5 milliards de US \$ par rapport à 2010 en raison de prix plus élevés sur les marchés mondiaux. Ce montant comprend outre les quelques 18 millions de tonnes de *crude palm oil* ou CPO exportées, les exportations de produits transformés dérivés du palmier à huile tels l'huile de kernel, les tourteaux, les produits de la filière oléo chimique et le biodiesel dérivé du CPO. Toujours en forte expansion, les superficies plantées ont atteint plus de 5 millions d'hectares à partir de 2011 contre environ 4 millions en 2005 alors que la production se chiffrait à près de 9 millions de tonnes en 2011 une augmentation de plus de 17 % par rapport à 2005 (MPOB, 2013, p. 2). Cette production est assurée à environ 62 % par de grandes plantations privées contre environ 25 % par de petits paysans encadrés par des agences gouvernementales fédérales tels que FELDA et RISDA (en partie privatisées à la fin des années 1990) et d'autres entités relevant des États, et près de 13 % par de petits exploitants privés.

37 Malgré ses succès, l'industrie malaisienne de l'huile de palme fait également face à des problèmes croissants en raison de la compétition accrue des autres pays producteurs où cette culture est aussi en forte croissance, notamment l'Indonésie, mais aussi de la part de nouveaux grands pays producteurs émergeant en Amérique latine et en Afrique de l'Ouest. La faiblesse de la productivité des petits producteurs malaisiens, des coûts de production en hausse et la dépendance envers la main-d'œuvre étrangère sont des facteurs souvent avancés dans la littérature comme entraves à la progression de l'industrie. Il semble que tout comme en Indonésie, la vulnérabilité des petits producteurs d'huile de palme malaisiens s'accroisse face aux fluctuations des prix de l'huile de palme sur le marché mondial. Cela amène plusieurs auteurs à se questionner sur la pérennité de la culture du palmier à huile comme moyen de lutte à la pauvreté chez les paysannes locales et par extension de son potentiel pour lutter contre l'insécurité alimentaire dans les décennies à venir.

38 Alors qu'en Indonésie plus des trois quarts de la production nationale d'huile de palme sont consommés localement, la Malaisie exporte plus de 95 % de sa production sur les marchés mondiaux, ses deux principaux clients étant la Chine et l'Union européenne (Oil World, 2013). Tout comme en Indonésie, le gouvernement malaisien s'assure, grâce à une politique de contrôle des prix des denrées alimentaires de base, que l'huile de palme est disponible à faible coût sur les marchés locaux. Tournant important, lors de la sortie du 10th Malaysia Plan en 2011, le gouvernement annonçait son Subsidy rationalisation plan (2011-2015) qui visait à réduire les subventions du carburant et des biens alimentaires de première nécessité dont l'huile végétale. Cette annonce est survenue dans le contexte de la flambée des prix des denrées alimentaires à l'échelle mondiale qui menaçait la balance des paiements et surtout les

finances publiques. En vertu du Subsidy rationalisation plan proposé dans le 10th Malaisie Plan (2011-2015), la Malaisie était identifiée comme l'une des nations les plus subventionnées au monde allouant près de 4,6 % de son PIB soit près de 19,5 milliards US \$ en 2009 (près de 11,2 milliards US \$ pour les carburants et l'énergie, 6,2 milliards US \$ et quel que 1,3 milliard US \$ pour le riz et 0,9 milliard US \$ pour les autres aliments). Les consommateurs malaisiens disposaient de l'huile végétale alimentaire, du sucre, de la farine les moins chers de l'Asie du Sud-Est. Ce système de subvention avait été identifié et lié, en raison des bas prix, à des pénuries croissantes et à la contrebande généralisée des produits subventionnés à travers les frontières des pays voisins. De plus, plusieurs agents éligibles aux subventions pour le sucre ont commandé d'énormes surplus de sucre subventionné qu'ils vendaient à des transformateurs non désignés, ce qui avait rendu difficile l'approvisionnement de ces produits sur le marché local.

## Discussion/conclusion

39 L'analyse des cas de l'Indonésie et de la Malaisie démontre toute la complexité des politiques agricoles et alimentaires mises en œuvre par les États. Si les objectifs spécifiques des politiques agricoles et alimentaires des États demeurent sensiblement les mêmes – au premier chef, l'approvisionnement des populations, mais également le développement économique – le rôle des États lui semble se transformer durablement. En effet, les instances gouvernementales passent d'un rôle d'acteur de premier plan à celui de régulateur chargé de favoriser les mécanismes de marché sans entraver leur dynamique. Dans ce contexte, il s'avère pertinent de réactualiser les connaissances concernant les politiques agricoles récentes de façon à évaluer leur adéquation avec les impératifs de sécurité alimentaire dans le contexte des crises concomitantes – alimentaires, environnementales et énergétiques – qui s'intensifient. La Malaisie et l'Indonésie ont clairement fait le choix de soutenir le secteur agroindustriel d'exportation, sans pour autant renoncer à exercer un contrôle sur la filière rizicole. En regard du retrait progressif de l'État, il semble que la sécurité alimentaire risque d'être reléguée au second plan des préoccupations politiques pour devenir un volet des mesures développement économique. Le choix politique de favoriser les cultures de rente pour l'exportation en Indonésie et en Malaisie en délaissant l'objectif d'autosuffisance en riz génère des inquiétudes quant à l'approvisionnement alimentaire des pays à long terme. Les états semblent, dans une certaine mesure, faire fi de l'importante de l'autosuffisance pour diminuer la vulnérabilité alimentaire des populations, vulnérabilité qui risque de s'accroître advenant un nouveau choc sur les marchés internationaux. Ces inquiétudes apparaissent fondées lorsqu'on considère les prévisions de la FAO selon lesquelles en 2030, le monde aura besoin de 50 % plus de nourriture par rapport à 2013. Qui plus est, la demande alimentaire mondiale devrait dépasser l'offre en 2050, laissant potentiellement plus de 3 milliards de mal nourris dans le monde. Dans ce contexte, l'approvisionnement alimentaire mondial va se complexifier.

40 Les crises financières et économiques successives, soient celle de 1997-1998 et de 2008, ont ramené l'agriculture et la sécurité alimentaire au centre des préoccupations des décideurs malaisiens. Dans ce pays, des politiques ciblées ont été élaborées au début des années 2000. Elles visaient à faire passer la Malaisie du statut d'importateur de produits alimentaires à celui d'exportateur en 2010. La récession de 2008 et la crise alimentaire mondiale qui a suivi avaient encore une fois amené au centre des débats publics la question de la sécurité alimentaire du pays. Dans sa quête pour intensifier la transition vers une économie à forte valeur ajoutée dans le cadre de la vision 2020, la Malaisie maintient des politiques agricoles ambivalentes. D'une part, l'État poursuit sa politique de sécurité rizicole visant à maintenir un niveau d'autosuffisance élevé; l'un des principaux défis demeure d'assurer un approvisionnement alimentaire suffisant face aux crises alimentaires récurrentes qui entraînent une flambée des prix des denrées d'importation. D'autre part, les secteurs de l'agroalimentaire et des biotechnologies reçoivent une attention accrue dans le but de renforcer les exportations agricoles et d'accroître les investissements privés. La Malaisie vise l'augmentation des rendements rizicoles par l'adoption de nouvelles technologies du génie génétique et une nouvelle phase d'intensification par la mécanisation semble être la nouvelle voie privilégiée.



En vertu de la NAP3, la Malaisie a pris des mesures qui visent à mettre en place des « parcs permanents de production alimentaire » et le développement de zones industrielles liées au développement de l'agro-industrie. Bien que l'industrie agroalimentaire d'exportation ait doublé en valeur de 2000 à 2010, la Malaisie demeure un importateur net de produits alimentaires.

41 Les politiques agricoles indonésiennes ont quant à elles évolué dans un contexte politique et économique plus tumultueux que celui de la Malaisie. Les ressources consacrées à l'agriculture, surtout à la riziculture, ont été considérables en Indonésie, surtout à partir de la fin des années 1970. Cela aura permis au pays d'atteindre l'autosuffisance en riz durant quelques années, et de maintenir une quasi-autosuffisance jusqu'à maintenant. Mais les politiques d'ajustement structurel qui ont suivi la crise de 1997 ont forcé une certaine libéralisation du secteur avec l'abolition du monopole sur les importations de riz. C'est dans cette mouvance que l'agence de logistique (BULOG), responsable de la gestion des stocks de riz, fait l'objet de critique, alors que les analystes les plus virulents dénoncent la corruption endémique qui y règne et l'inefficacité qui la caractérise (Arifin, 2008). D'autres mesures de libéralisation dans le secteur rizicole, comme dans l'ensemble du secteur agricole sont à prévoir si l'on en croit ces analyses. Quoi qu'il en soit, l'Indonésie demeure toujours proche de l'autosuffisance en riz, les importations ne couvrent en moyenne que 5 % de la demande, et l'État conserve un contrôle sur les prix par le biais de l'agence BULOG. Étant donné ses besoins considérables, le pays demeure un des plus grands importateurs, aux côtés des Philippines.

42 Plus préoccupant au regard de la sécurité alimentaire pour l'Indonésie, est l'augmentation notoire des importations de céréales autres que le riz et d'oléagineux, le pays est maintenant le premier importateur de blé dans le monde, et le plus grand importateur de soja en Asie du Sud-Est. L'ouverture de l'Indonésie aux importations alimentaires est le résultat de son adhésion à de nombreux accords de libre-échange, autant bilatéraux qu'internationaux. Le coût total des importations en blé atteint 2,3 milliards US \$ pour le pays en 2008. En comparaison les importations en riz la même année n'avaient coûté à l'Indonésie que 130 millions US \$ (Subejo, Jakarta Post, 2013). Pour ce qui est du soja, l'Indonésie importe plus de 70 % de sa consommation, principalement des États-Unis (Oxford Business Group, 2013). Les niveaux d'importation de blé, comme ceux du soja ont augmenté depuis alors que ceux du riz sont demeurés stables. La dépendance croissante de l'Indonésie envers les importations fragilise l'accès aux aliments alors que les variations de la devise indonésienne impliquent fréquemment des hausses rapides et imprévisibles des coûts des denrées. Toutefois, malgré l'augmentation des importations, l'industrie agroalimentaire indonésienne est en plein essor, tant au niveau de la production que de la transformation. L'État mise surtout sur l'augmentation de la production de l'huile de palme et la poursuite du développement des activités de transformation de cet oléagineux pour assurer la croissance du secteur agricole. Selon certains analystes, ce serait une stratégie à courte vue, puisqu'il pourrait être plus profitable de miser sur la diversification de la production, et sur la substitution des importations par des productions locales.

43 La Malaisie tout comme l'Indonésie mise donc sur la croissance de la production intérieure tout en maintenant en parallèle une stratégie d'autosuffisance alimentaire. Des mécanismes de contrôle des prix sont aussi à l'œuvre, ce qui permet de maintenir le coût des aliments à des prix abordables. Néanmoins, il est évalué que la Malaisie dépendrait toujours des importations dans une proportion de près de 70 % pour certains produits alimentaires de première nécessité tels l'agneau, le bœuf, le fromage et le beurre, les pâtes alimentaires. Selon la Malaysian Investment Development Authority (MIDA) la Malaisie importait en 2011 pour près de 11,12 milliards US \$ de denrées alimentaires, principalement des fruits, du riz, des céréales, de la viande et de la nourriture animale, alors que ses exportations alimentaires excluant les cultures commerciales se chiffraient à 6,7 milliards US \$. La politique de sécurité alimentaire de la Malaisie demeure en quelque sorte « victime » des succès de son secteur d'agriculture commerciale alors que plus des trois quarts du total des superficies agricoles du pays sont occupées par l'agriculture d'exportation. En 2008, la National Food Security Policy (NFSP) (2008-2010) avait été lancée en réponse à la crise alimentaire alors que s'envolaient

les prix des produits alimentaires sur les marchés mondiaux<sup>4</sup>. Quant à la mise en œuvre du 10<sup>th</sup> Malaysia Plan (2011-2015), elle comprend plusieurs sous-politiques vouées à stimuler le secteur agricole dans le cadre de son Economic Transformation Programme (ETP) devant orienter le développement du pays jusqu'en 2020<sup>5</sup>. La Malaisie a également initié dans le cadre de ses projets de développement deux politiques ayant des liens directs avec l'agriculture. Il s'agit en 2011 de la National Agro-Food Policy (NAFP) et en 2012 de la National Industrial Commodities Policy (NICP) qui ont pris la relève de la Third National Agricultural Policy (NAP3). Ces deux politiques visent à accroître la compétitivité et les revenus d'exportation en encourageant les intervenants de l'agriculture à intégrer le secteur agro-industriel pour assurer la sécurité alimentaire du pays ainsi qu'à accroître la production des produits alimentaires de base comme le riz et le sucre.

44 Le cas de la Malaisie et de l'Indonésie permettent de voir comment les politiques agricoles se déploient à travers le temps en relation avec l'objectif d'atteindre la sécurité alimentaire. La Malaisie fait montre d'un niveau de développement industriel et d'un pouvoir d'achat supérieur à son voisin indonésien, cependant dans un cas comme dans l'autre, l'agriculture demeure un enjeu stratégique. L'exemple de la riziculture permet d'observer des logiques similaires dans l'intervention étatique afin de favoriser l'autosuffisance. La riziculture se soustrait largement à la logique de libéralisation des marchés agricoles qui tend à faire de certaines productions, une matière première marchande comme une autre. En contraste, la production d'huile de palme dans ces deux pays, tout en faisant partie des politiques de sécurité alimentaire nationales, débordent largement de ce cadre en tant que produit destiné dans une proportion importante aux exportations. En Indonésie comme en Malaisie, le riz jouit encore d'un statut particulier à cause de son importance dans le régime alimentaire. La manne pétrolière dont ces États ont joui a favorisé l'investissement dans les infrastructures rurales et la subvention des intrants bien que dans le cas de l'Indonésie, le manque d'infrastructures en milieu rural demeure encore criant. La diminution des revenus pétroliers dans les deux pays fait poindre des choix difficiles aux États. La situation des paysans riziculteurs indonésiens et malaisiens demeure encore, globalement, moins privilégiée que celle des travailleurs industriels ou dans le secteur des services de l'économie formelle. On observe dans cette perspective un transfert de richesse continue des campagnes vers les villes (Anderson et Martin, 2009), alors que l'agriculture dans ces pays comme ailleurs, pour un ensemble de facteurs, dont l'aspect financier, reste peu attractive aux yeux de la nouvelle génération. À l'heure de la montée en force des politiques libérales en matière agricole, la conciliation des objectifs concurrents de fournir une nourriture abordable aux populations urbaines et un prix suffisant aux producteurs s'avère plus difficile que jamais dans ces États d'Asie du Sud-Est.

---

### **Bibliographie**

Abdul Samad Hadi, 1994, Agriculture and Industry: Toward Vertical Integration (49-61), Dans H. Brookfield (Éd.) *Transformation with industrialization: The case of Peninsular Malaysia*. Kuala Lumpur, Oxford University Press, 317p.

Anderson, K. et Martin, W., 2009, *Distortions to agricultural incentives in Asia*, Washington DC, World Bank, 576 p.

Arifin, B., 2008. From remarkable success stories to troubling present: The case of BULOG in Indonesia, Dans : Rashid, S., Gulati, A and Cummings, R. (Éds.) *From Parastatals to Private Trade*, Baltimore: John Hopkins University Press, pp. 137-173.

Bahrin, T. S. et Lee, B.T., 1988, *FELDA. Three Decades of Evolution*, Kuala Lumpur, FELDA.

Barrett, C. B., 2010, Measuring food insecurity. *Science*, 327, 5967, pp. 825-828.

Bernard, S. et Bissonnette, J.-F., 2011, Oil palm plantations in Sabah : Agricultural expansion for whom? (120-151), Dans Rodolphe De Koninck, Stéphane Bernard et Jean-François Bissonnette (Éds.), *Borneo Transformed : Agricultural Expansion on the Southeast Asian Frontier*, Singapour, National University of Singapore Press, 216 p.

Bernard, S. et De Koninck, R., 1997, The Fate of the Forest in Peninsular Malaysia: The Case of Pahang, *Malaysian Journal of Tropical Geography*, 28, 1, pp 1-8.

- Bernard, S. et De Koninck, R., 1996, The Retreat of the Forest in South-East Asia: A Cartographical Assessment, *Singapore Journal of Tropical Geography* 17, 1 pp. 1-14.
- Bernard, S., 2009, Production d'agro-carburants et privatisation des terres à Bornéo. (71-75), Dans Jean-François Rousseau et Olivier Durand (Éds) *Une seule terre à cultiver : les défis agricoles et alimentaires mondiaux*, Québec, Presse de l'Université du Québec. 176 p.
- Bernard, S., 2012, *La Malaysia en Question Développement Économique et Transformation Territoriale vers Vision 2020*, Sarrebruck, Presses académiques francophones, 292 p.
- BERNAS, 2013, Padiberas Nasional Berhad, [En ligne] URL: [http://www.bernas.com.my/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=59](http://www.bernas.com.my/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=59), Consulté le 05 décembre 2013.
- Bissonnette, J.-F., 2008, Développement et palmier à huile : Les enjeux de la gestion des territoires coutumiers ibans du Sarawak, Malaysia, [VertigO] – la revue électronique en sciences de l'environnement, L'Asie face au développement durable, vol8, no3, [En ligne] URL: <http://vertigo.revues.org/7082>, Consulté le 05 décembre 2013
- Bissonnette, J.-F., 2013a, La longue histoire de l'agriculture coloniale en Indonésie. *Revue Possibles*. Centre d'études et de recherches internationales (CERIUM), 36,3, pp. 96-107.
- Bissonnette, J.-F., 2013b, Development through large-scale oil palm agribusiness schemes: Representations of possibilities and experience of limits in West Kalimantan, Indonesia». *Sojourn*, Institute of Southeast Asian Studies, 28, 3, pp. 485-511.
- Bissonnette, J.-F., 2013c, Processes of land accumulation and patterns of labour mobility in large-scale oil palm smallholding schemes in Indonesia. Working Paper 47. Land Deal Politics Initiative, School of International Studies, The Hague. 17p.
- Bissonnette, J.-F. et Bernard, S., 2008, Quand l'agriculture redessine le territoire : À qui profite l'expansion des plantations de palmiers à huile à Sabah?, *Cahiers d'Outre-Mer*, 241-242, pp. 3-30.
- Bello, W., 2009, *The Food War*, Londres, Verso, 176 p.
- BPS, 2014, *Labor force situation in Indonesia, Februari 2014*, Badan Pusat Statistik Indonesia (BPS), consulté en ligne le 8 mai 2014, [En ligne] URL: [http://www.bps.go.id/eng/brs\\_file/eng-tenaker-05mei14.pdf](http://www.bps.go.id/eng/brs_file/eng-tenaker-05mei14.pdf)
- BPS, 2014, *Statistics Indonesia*, Badan Pusat Statistik Indonesia (BPS), consultée en ligne le 20 février 2014, [En ligne] URL: [http://www.bps.go.id/eng/tab\\_sub/view.php?kat=1&tabel=1&daftar=1&id\\_subyek=12&notab=1](http://www.bps.go.id/eng/tab_sub/view.php?kat=1&tabel=1&daftar=1&id_subyek=12&notab=1).
- Borras, Jr. S. et Franco, J., 2010, Codes de bonnes conduites : Une réponse à l'accaparement des terres? *Alternatives Sud*, 17, 57, pp. 57-78.
- Bruneau, M., 1987, Les politiques alimentaires de deux pays de l'ASEAN (Thaïlande et Malaisie) (151-171), Dans Keruel Torès Doryane Roca, P.J., Bruneau Michel, Courade, George (E) *Terres, comptoirs et silos : des systèmes de production aux politiques alimentaires*, Paris, Orstom.
- Carr, E.R., 2006, Postmodern conceptualizations, modernist applications : Rethinking the role of society in food security, *Food Policy* 31, pp. 14-29
- Casson, A., 2002, The political economy of Indonesia's oil palm subsector, Dans : (Éds.) Pierce C. and Resosudarmo, I.A.P. *Which way forward: people, forests and policy making in Indonesia*. pp. 221-245.
- Cochrane, J., 2013, *Indonesia struggles to end fuel subsidies*. The New York Times May 2, 2013.
- Courade, G., 1996, Entre libéralisation et ajustement structurel : La sécurité alimentaire dans un état. *Cahiers Agriculture*, 5, pp. 221-27.
- Courtenay, P.P., 1984, The diversification of Malaysian Agriculture, 1950-80 : Objective and achievement, *Journal of Southeast Asian Studies*, 15,1, pp.166-181.
- Cummings, R.Jr., Rashid, S. et Gulati, A., 2006, Grain price stabilization experiences in Asia : What have we learned? *Food Policy*, 31, 4, pp 302-312.
- Dawe, D., 2001, How far down the path to free trade? The importance of rice price stabilization in developing Asia, *Food Policy*, 26, 2, pp. 163-75.
- Dawe, D., 2002, The changing structure of the world rice market, 1950-2000, *Food Policy*, 27,4, pp. 355-370.
- De Koninck, R. 2003. Les agricultures du sud-est asiatique : Interrogations sur l'avenir d'un nouveau modèle de développement, *L'Espace géographique*, 4, 32, pp. 301-310.
- De Koninck, R., Bernard, S. et Bissonnette, J.-F., (éds.) 2011, *Borneo Transformed : Agricultural Expansion on the Southeast Asian Frontier*, Singapour, National University of Singapore Press, 210 p.

- De Koninck, R. et Bernard, S., 2000, Les transformation récente du monde rural malaisien : les enjeux et les défis, *Archipel*, 60,4, pp. 217-234.
- De Koninck, R., Bernard, S. et Bissonnette, J.-F., 2011, Agricultural expansion : Focussing on Borneo, Dans De Koninck, R., Bernard, S. et Bissonnette, J.-F. (eds.), *Borneo Transformed : Agricultural Expansion on the Southeast Asian Frontier*, Singapour, National University of Singapore Press, pp. 10-43.
- De Koninck, R et Rousseau, J. F., 2012, *Gambling with the Land : The Contemporary Evolution of Southeast Asian Agriculture*, National University of Singapore Press, 189 pages.
- Dilley, M. et Boudreau, T.E., 2001, Coming to terms with vulnerability: a critique of the food security definition, *Food Policy*, 26, 3, pp. 229-247.
- Dodge et Gemessa, 2012, *Food Security and Rice Price Stabilization in Indonesia : Analysis of Policy Responses*, Harvard Kennedy School of Government, thèse de maîtrise, 62 p.
- FAO, 2001, Rice self-sufficiency in Indonesia, Dans *UNDP., Sharing innovative experience 5: Agriculture and rural development in the South*. United Nation Development Program.
- FAO, 2007, FAOSTAT. [en ligne]. Consulté en ligne le 7 juillet 2007, [En ligne] URL: <http://faostat.fao.org/site/502/DesktopDefault.aspx?PageID=502>
- FAO, 1996, *Rome declaration on world food security and World Food Summit plan of action*, World Food Summit, Rome, 13 to 17 November. [En ligne] : <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.HTM>, consulté le 28 mai 2014
- FAO, 2001, Sharing innovative experience, volume 5: Agriculture and rural development in the South. Chapter 1, Dans *FAO, Rice Self-sufficiency : Indonesia. Food and Agriculture Organization*, Rome (Italy). Technical Cooperation Dept.; UNDP, New York (USA). Special Unit for Technical Cooperation among Developing Countries, pp. 74-87.
- FAO, 2003, *Trade Reforms and Food Security Conceptualizing the linkages*, Commodity Policy and Projections Service Commodities and Trade Division. Food and Agriculture Organization, Rome (Italy). 296 p.
- FAO, 2013a, *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde. Les multiples dimensions de la sécurité alimentaire*, Rome, 56 p.
- FAO, 2013 b, *Rice Market Monitor*. [En ligne] URL: <http://www.fao.org/docrep/017/aq144e/aq144e.pdf>, Consulté le 13 décembre 2013
- FAO, 2014, *FAOSTAT*. [En ligne] URL: <http://faostat.fao.org/site/502/DesktopDefault.aspx?PageID=502>, Consulté le 28 mai 2014
- Gérard, F., 2010, *Indonesian experience in rice price stabilization*. Groupe de recherche et d'échange sur la régulation des marchés agricoles, Montpellier, CIRAD, 10p.
- Golay, C., 2010, Crise et sécurité alimentaires : vers un nouvel ordre alimentaire mondial ? *Revue internationale de politique de développement*, Consulté en ligne le 20 Novembre 2013, [En ligne] URL: <http://poldev.revues.org/133>, Consulté le 13 décembre 2013
- Government of Malaysia, 1998, *Third National Agricultural Policy 1998 – 2010 (NAP3)*. Kuala Lumpur, Ministry of Agriculture Malaysia.
- Government of Malaysia, 2010, *10 th Malaysia Plan (2011-2015)*, Putrajaya, Prime Minister Office.
- Government of Malaysia (2010) *Population Distribution and Basic Demographic Characteristic Report 2010*, Departement of Statistics Malaysia Official Portal, Consulté en ligne le 9 mai 2014, [En ligne] URL: [http://www.statistics.gov.my/portal/index.php?option=com\\_content&id=1215](http://www.statistics.gov.my/portal/index.php?option=com_content&id=1215)
- Jacquemard, J.C., 2011, *Le palmier à huile*. Grembloux : Presse agronomique de Grembloux, 240 p.
- Lam, M.K, Tan, K.T., Lee, K.T et Mohamed, A.R., 2009, Malaysian palm oil : Surviving the food versus fuel dispute for a sustainable future, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 13,6-7, pp. 1456-1464.
- Lim, T.C., 1977, *Peasants and their agriculturals economy in Colonial Malaya. 1874-1941*, Kuala Lumpur, Oxford, University Press. 291p.
- McCulloch, N., 2008, Rice prices and poverty in Indonesia, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 44,1, pp. 45-63.
- McCulloch, N., Timmer, C. P., 2008, Rice policy in Indonesia: a special issue, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 44,1, pp. 33-44.
- McDonald, L.B., 2010, *Food Security*, Cambridge : Polity, 205 p.

- MPOB, 2013, *Oil palm and the environment*, [En ligne] URL: <http://www.mpob.gov.my/palm-info/environment/520-achievements>, Consulté le 13 décembre 2013.
- Oil World, 2013, *Oil World annual 2013*. Hamburg, ISTA Mielke GmbH.
- Oxford Business Group, 2013, *Towards sustainability : Providing for the nation's long-term food security (Malaysia)*, Consulté en ligne le 12 décembre 2013. [En ligne] URL: <http://www.oxfordbusinessgroup.com/news/towards-sustainability-providing-nation%E2%80%99s-long-term-food-security>
- Oxford Business Group, 2013, *Indonesia : Bringing agriculture forward*, Consulté en ligne le 13 décembre 2013, [En ligne] URL: [http://www.oxfordbusinessgroup.com/economic\\_updates/indonesia-bringing-agriculture-forward](http://www.oxfordbusinessgroup.com/economic_updates/indonesia-bringing-agriculture-forward)
- PNUD, 2013, *Rapport sur le développement Humain dans le monde 2013, L'essor du Sud*, Programme des Nations-Unies pour le développement, New-York 216p., Consulté en ligne le 8 mai 2014, [En ligne] URL: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2013\\_french.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2013_french.pdf)
- Potter, L., 2011, Swidden, Oil Palm, and Food Security in West Kalimantan, *Kasarinlan : Philippine Journal of Third World Studies*, 26,1-2, pp. 252-263.
- Profitos, A., 2012, *Enjeux fonciers dans la transition agraire en Malaisie. Les paysanneries locales face à l'expansion du palmier à huile*, Paris, L'Harmattan, 200 p.
- REUTERS, 2011, *Indonesia rice production and trade policy. Asia One Business 3 March 2011*. Consulté en ligne le 23 janvier 2012, [En ligne] URL: <http://www.asiaone.com/Business/News/Story/A1Story20110303-266345.html>
- Rifin, A., 2010, The Effect of Export Tax on Indonesia's Crude Palm Oil (CPO) Export Competitiveness, *ASEAN Economic Bulletin*, 27,2, pp. 173-84.
- Siwar, C., Ahmed, F. et Begu, R.A., 2013, Climate change, agriculture and food security issues : Malaysian perspective. *Journal : Food, Agriculture and Environment*, 11,2, pp. 1118-1123.
- Siri-Tarino, P.W., Qi Sun, F.B. Hu et R.M. Krauss 2010, Meta-analysis of prospective cohort studies evaluating the association of saturated fat with cardiovascular disease. *The American journal of clinical nutrition*, 91,3, pp. 535-546.
- Subejo, 2013. Indonesia caught in what trap. *The Jakarta Post*, 11 Juillet, 2013.
- Timmer, C.P., 1989, Indonesia's Experience with Rice Market Interventions, *Indonesian Food Journal*, 12, 26.
- Timmer, C.P., 2004, *Food security in Indonesia: Current challenges and the long-run outlook*. Working Paper, no. 48. Center for Global Development. 22p.
- Timmer, C.P., 2005, *Food security and economic growth: an asian perspective*. Asian-Pacific Economic Literature, Vol19, no1, 17p.
- UN World Food Programme, 2009, *A Food Food Security and Vulnerability Atlas of Indonesia*, [En ligne] URL: <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp236710.pdf>
- USDA, 2010, *Indonesia : Rising global demand fuels palm oil expansion. Commodity Intelligence Report*. Consulté en ligne le 14 décembre 2013 : [En ligne] URL: <http://www.pecad.fas.usda.gov/highlights/2010/10/Indonesia/>
- Warr, P., 2011, *Food Security vs Food Self-Sufficiency : The Indonesian Case*, ANU, Working paper in Trade and Development no. 2011/04. 24 p.
- Wheeler, T. et Von Braun J., 2013, Climate change impact on global food security. *Science*, 341,6145, pp. 508-513.
- World Bank, 2011, *The World Bank Group Framework and IFC Strategy for Engagement in the Palm Oil Sector*. IFC paper series.
- World Bank, 2011, *A trade development report - boom, bust and up again? Evolution, drivers, and impact of commodity prices: implications for Indonesia*, Working Paper Series 58831, 284p.
- World Bank, 2014, *Country Profile Indonesia*, [En ligne] URL: <http://data.worldbank.org/country/indonesia>. Consulté le 27 mai 2014
- World Bank, 2014, *World Development Indicators- Malaysia*, [En ligne] URL: <http://data.worldbank.org/country/malaysia>. Consulté le 27 mai 2014
- WTO, 2010, *Malaysia Trade Policy Review*, Geneva: World Trade Organization.
- Yamauchi, F. et Dewina, R., 2012, Risks and spatial connectivity evidence from food price crisis in rural Indonesia, *Food Policy*, 37,4, pp. 383-389.

Yeong-Sheng, T., Shamsudin, M. N., Mohamed, Z., Mahir Abdullah, A, 2009, Demand analyses of rice in Malaysia, MPRA Paper No. 15062, Consulté en ligne le 12 décembre 2013. [En ligne] URL: [http://mpra.ub.uni-muenchen.de/15062/1/MPRA\\_paper\\_15062.pdf](http://mpra.ub.uni-muenchen.de/15062/1/MPRA_paper_15062.pdf)

Ziegler, J. 2011. Destruction massive : Géopolitique de la faim, Paris, Seuil, 344p.

### Notes

1 Déjà, dans sa première phase la Révolution verte avait permis de doubler les rendements des terres en quelque dix ans alors que la production nationale est passée de 268 000 tonnes en 1965 à quelque 678 000 tonnes en 1974 (Scott, 1985).

2 Anciennement la *Federation of Malayan Rice Board* à l'époque coloniale renommée *Padi and Rice Marketing Board* (PRMB) alors une entité de la *Federal Agricultural Marketing* (FAMA) en 1967, devenu la *National Padi and Rice Board* (LPN) en 1971.

3 Traduit en français, *Perkebunan Inti Rakyat* ou la *plantation centrale du peuple* fait référence au programme de développement des périmètres de production d'huile de palme en Indonésie. Selon ce programme, une compagnie privée établit une plantation conventionnelle ainsi qu'une huilerie autour desquelles des parcelles de deux hectares sont développées et confiées à des familles, appelées à former des petits producteurs liés par contrat à la plantation centrale conventionnelle.

4 La NFSP fut centrée sur l'approvisionnement en riz alors que l'État mettait en place une série de mesures de support aux petits agriculteurs. D'autres mesures visaient à développer les capacités de travail de la main d'œuvre du secteur de l'agro-industrie ou encore devaient favoriser les investissements par les agriculteurs dans leurs exploitations. Les regroupements de producteurs au sein d'organisations coopératives furent également favorisés pour bénéficier d'économies d'échelles tout au long de la chaîne de production et de transformation.

5 Cela inclut le 12 *National Key Economic Areas* (NKEAs) dont deux touchent le secteur agroindustriel : 1) l'une vise à étendre le secteur de l'huile de palme alors que l'autre propose vise à 2) privilégier les efforts de développement de l'agriculture dans les secteurs ayant le plus d'impact sur les finances publiques comme l'aquaculture, le riz, les fruits et les légumes ainsi que la production de produits agricoles transformés. Il est aussi prévu que le secteur privé prenne la relève de l'État pour assurer la croissance de ces secteurs en assurant une part accrue des investissements en agriculture.

### Pour citer cet article

#### Référence électronique

Stéphane Bernard et Jean-François Bissonnette, « Les politiques agricoles de l'Indonésie et de la Malaisie face aux impératifs de la sécurité alimentaire », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 14 Numéro 1 | mai 2014, mis en ligne le 20 mai 2014, consulté le 06 octobre 2014. URL : <http://vertigo.revues.org/14886> ; DOI : 10.4000/vertigo.14886

### À propos des auteurs

#### Stéphane Bernard

Professeur, Département de géographie, Université du Québec à Montréal, C.P. 8888 succursale Centre-ville, Montréal, Québec, H3C 3P8, Courriel : [bernard.stephane@uqam.ca](mailto:bernard.stephane@uqam.ca)

#### Jean-François Bissonnette

Chercheur post doctoral, Département de géographie, Université Laval, Pavillon Abitibi-Price, Bureau 3137, 2405 Rue de la Terrasse, Québec, Québec, G1V 0A6, Courriel : [jfrancois.bissonnette@gmail.com](mailto:jfrancois.bissonnette@gmail.com)

### Droits d'auteur

© Tous droits réservés

## **Résumés**

Depuis les années 1960, plusieurs pays d'Asie du Sud-Est ont réussi à atteindre, surtout grâce à l'augmentation de la production agricole, une plus grande sécurité alimentaire. L'État postcolonial a été au cœur de l'essor de l'agriculture en Indonésie et en Malaisie, mais son rôle tend à se modifier surtout depuis le tournant du millénaire. Pour cerner les transformations des politiques agricoles contemporaines en Indonésie et en Malaisie, nous abordons la question suivante : quelles sont les stratégies adoptées par les États pour assurer la sécurité alimentaire? Afin d'y répondre, les politiques concernant deux filières agricoles de premier plan, soit celles du riz et de l'huile de palme, sont passées en revue. L'étude démontre que les deux États ont d'abord poursuivi des politiques d'autosuffisance en matière de production rizicole avec des résultats variables. Malgré des mesures de libéralisation depuis la fin des années 1990, plusieurs mécanismes assurent toujours l'encadrement de la filière rizicole dans les deux États. Parallèlement, les administrations indonésiennes et malaisiennes ont misé sur l'accroissement des cultures de rentes, en particulier celle du palmier à huile. Dans les deux cas, l'État a d'abord joué un rôle primordial dans l'essor de l'huile de palme en favorisant la création d'une classe d'exploitants parcellaires. Toutefois, en misant sur les cultures d'exportation, ces États semblent avoir relégué au second plan l'objectif d'autosuffisance alimentaire. Cela semble soulever des risques, surtout pour l'Indonésie où une large portion de la population dans les régions rurales comme urbaines vit encore en situation d'insécurité alimentaire.

Since the 1960s, most Southeast Asian countries have managed to reach greater food security, largely by focusing on output increase. The postcolonial state was instrumental in improving agricultural production in Indonesia and Malaysia; however the state policies have been changing especially since the turn of the millennium. In order to address the transformations which have taken place in contemporary agricultural policies in those states, we ask the following question: What are the strategies deployed by Indonesian and Malaysian states to insure food security? To answer this question, policies pertaining to the two most important agricultural sectors in both countries, rice and palm oil, are analysed. Both states have pursued policies of self-sufficiency in regards with rice production. Despite the adoption of liberalization policies since the end of the 1990s in both countries, many mechanisms ensure the regulation of the rice economy. In parallel, Malaysian and Indonesian administrations have been aiming to significantly expand cash crop production, especially oil palm. In both cases, the state played a key role in the development of palm oil production while supporting smallholdings. However, as states have encouraged cash crop production for exports, earlier objectives of food self-sufficiency have been abandoned to a large extent. Relinquishing food self-sufficiency as a priority appears risky especially in Indonesia where a large part of the population in rural and urban remains food insecure.

## **Entrées d'index**

**Mots-clés** : politiques agricoles, agriculture, sécurité alimentaire, riziculture, palmier à huile, agro-industrie, Indonésie, Malaisie, Asie du Sud-Est

**Keywords** : agricultural policies, agriculture, food security, rice, palm oil, agribusiness, Indonesia, Malaysia, Southeast Asia, East