



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation et l'agriculture

Commerce, sécurité alimentaire et nutrition

Leçon 2.1: Mesures de politique commerciale et développement agricole

Version textuelle

La version interactive de cette leçon est disponible gratuitement à l'adresse suivante:

www.fao.org/elearning



Certains droits réservés. Ce(tte) œuvre est mise à disposition selon les termes de la licence
CC BY-NC-SA 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.fr>)
© FAO, 2017

Dans cette leçon

| | |
|--|----|
| Objectifs de la leçon..... | 2 |
| Introduction | 2 |
| Mesures de politique commerciale et leurs effets | 2 |
| A. Impacts des restrictions à l'importation sur le bien-être | 3 |
| B. Impacts des restrictions à l'exportation sur le bien-être | 4 |
| C. Impacts des subventions à la production/des prix de soutien aux producteurs sur le bien-être | 6 |
| D. Impacts des subventions aux intrants sur le bien-être | 7 |
| E. Aspects à prendre en considération pour concevoir des mesures de politique commerciale..... | 8 |
| Mesures de politique commerciale à court terme et sécurité alimentaire..... | 9 |
| A. Les politiques commerciales à court terme mises en œuvres au cours de la période 2007-2008... | 9 |
| B. Les impacts à court terme sur le plan national..... | 10 |
| C. Les impacts à moyen et long termes sur les plans national et mondial | 11 |
| D. Expériences régionales en matière de politiques commerciales à court terme..... | 12 |
| Commerce et objectifs de transformation structurelle à long terme | 15 |
| B. Le rôle du développement agricole dans la transformation structurelle | 16 |
| C. Les objectifs de l'action publique en fonction du stade de développement agricole | 19 |
| D. Rôle des mesures internes et des mesures aux frontières pour atteindre les objectifs politiques | 20 |
| Résumé de la leçon | 24 |

Objectifs de la leçon

Dans cette leçon, vous allez:

- découvrir différents types de mesures de politique commerciale et décrire leurs effets sur la société;
- faire la distinction entre les incidences à court et à long termes des politiques commerciales sur la sécurité alimentaire;
- identifier les principaux objectifs politiques en fonction du stade de développement du secteur agricole; et
- discuter du rôle des mesures aux frontières et des mesures internes pour atteindre ces objectifs stratégiques.

Introduction

Dans cette leçon, vous en apprendrez plus sur les différents types de mesures politiques, et vous comprendrez la distinction entre les objectifs de politique qui mettent l'accent sur les priorités à court terme en matière de sécurité alimentaire, et ceux qui se concentrent sur les processus de transformation structurelle à plus long terme.

Mesures de politique commerciale et leurs effets

Le terme «politique commerciale» désigne un vaste éventail de politiques ayant une incidence sur le commerce des produits agricoles, y compris des mesures aux frontières et des mesures internes qui peuvent influencer sur les échanges commerciaux. Dans ce cadre, nous allons examiner certains types de mesures de politique commerciale en terme de leurs impacts sur le bien-être. Parmi **les mesures aux frontières**, nous allons nous pencher sur:

- les restrictions aux importations (par le biais des tarifs douaniers et/ou des contingents); et
- les restrictions aux exportations (par l'entremise des tarifs douaniers et/ou des contingents).

Étant donné qu'elles sont appliquées aux frontières, ces mesures sont susceptibles d'avoir des effets significatifs sur les flux commerciaux. Parmi **les mesures internes**, nous allons nous pencher sur:

- les subventions à la production/ les mesures de soutien des prix à la production; et
- les subventions aux intrants.

Ces politiques peuvent avoir des effets significatifs sur la production et le commerce du fait qu'elles introduisent un écart entre les prix intérieurs et les prix qui prévaudraient en l'absence de telles mesures.

Les différents mesures internes de la production et de commerce

L'appui fourni à l'ensemble du secteur agricole est considéré comme provoquant relativement moins de distorsion de la production et du commerce. Ces types de mesures incluent:

- ✓ les investissements publics dans l'infrastructure, la recherche, le développement des marchés, les services, les réglementations et les normes; et
- ✓ la création d'un environnement propice à la fourniture, par des acteurs privés, d'infrastructures et de services de recherche ou de vulgarisation.

Pour plus d'informations sur la définition des politiques commerciales, veuillez consulter la **Leçon 1.1**.

Dans ce premier chapitre de la leçon, nous allons nous concentrer sur **les répercussions des mesures de politique commerciale sur le bien-être des producteurs et des consommateurs ainsi que sur les pouvoirs publics au niveau national**. Vous trouverez ci-dessous une liste d'éléments que nous allons examiner.

- A. Impacts des restrictions à l'importation sur le bien-être
- B. Impacts des restrictions à l'exportation sur le bien-être
- C. Impacts des subventions à la production/des prix de soutien aux producteurs sur le bien-être
- D. Impacts des subventions aux intrants sur le bien-être
- E. Aspects à prendre en considération pour concevoir et mettre en œuvre des mesures de politique commerciale

A. Impacts des restrictions à l'importation sur le bien-être

RESTRICTIONS À L'IMPORTATION

Les restrictions à l'importation, comme les tarifs d'importation, peuvent être conçues comme un pourcentage du prix à l'exportation (c'est-à-dire **tarif ad valorem**¹), ou comme une somme d'argent fixe par unité d'importation (**tarif spécifique**). **Les contingents d'importation** visent à limiter les quantités qui peuvent être importées. Ces mesures tendent à accroître les prix des biens sur le marché intérieur.

¹ Droit à l'importation conçu comme un pourcentage du prix à l'exportation.

Les **effets sur le marché** des tarifs douaniers et des contingents d'importation sont les mêmes: ils augmentent les prix intérieurs, diminuent la consommation intérieure et réduisent le niveau des importations. Les **impacts sur le bien-être** sont les suivants: les avantages sont essentiellement transférés des consommateurs aux producteurs, et, dans le cas des tarifs, aux pouvoirs publics. Dans l'ensemble, en faussant les prix du marché, ce type de politique entraîne également un coût net pour la société («perte sèche») dont aucune agent ne tire profit.

Certains des coûts pour les consommateurs peuvent être réduits si le gouvernement dépense les recettes fiscales tirées des taxes sur les importations pour mettre en œuvre des programmes qui favorisent l'accès à la nourriture.



Les producteurs reçoivent un prix plus élevé et sont susceptibles de produire davantage. Il s'agit par conséquent d'un gain au niveau du bien-être.



Les consommateurs paient des prix plus élevés et sont susceptibles de consommer moins. Il s'agit par conséquent d'une perte au niveau du bien-être.



Concernant les tarifs douaniers, le gouvernement perçoit des droits de douane sur chaque unité d'importation. Il s'agit par conséquent d'un gain au niveau du bien-être. Pour ce qui est des contingents, les revenus tirés des importations sont perçus par les personnes/entités qui détiennent la licence d'importation. Ces propriétaires peuvent être des importateurs ou des détaillants, des fournisseurs étrangers, ou le gouvernement. Par conséquent, si la licence d'importation n'est pas détenue par le gouvernement, il ne perçoit pas de revenus et il ne s'agit donc pas nécessairement d'un gain.

B. Impacts des restrictions à l'exportation sur le bien-être

RESTRICTIONS À L'EXPORTATION

Une taxe à l'exportation est une taxe sur les marchandises qui sont exportées; elle entraîne une diminution des prix intérieurs étant donné que les producteurs sont incités à vendre davantage de leur

production sur les marchés intérieurs. **Un contingent ou une interdiction d'exportation constitue une restriction quantitative des exportations**, qui encourage également les ventes sur le marché intérieur et, par conséquent, entraîne une réduction des prix intérieurs.

Les **effets sur le marché** des contingents d'exportation et des taxes à l'exportation sont les mêmes: ils font baisser les prix intérieurs, augmentent la consommation intérieure et réduisent les exportations.

Les **impacts sur le bien-être** sont les suivants: les avantages sont essentiellement transférés des producteurs aux consommateurs, et, dans le cas des taxes à l'exportation, aux pouvoirs publics.

Toutefois, comme avec les restrictions à l'importation, il y a un coût net pour la société ("perte sèche") associé à la distorsion des prix du marché.



Une taxe à l'exportation dissuade les producteurs à vendre sur les marchés internationaux. Cela aboutit à une plus grande disponibilité du produit sur les marchés locaux et donc à une baisse des prix intérieurs. Les producteurs perçoivent des prix plus bas et sont susceptibles de réduire leur production. Il s'agit par conséquent, dans l'ensemble, d'une perte au niveau du bien-être.



Les consommateurs paient des prix moins élevés et sont susceptibles de consommer davantage.

Il s'agit par conséquent d'un gain au niveau du bien-être.



Concernant les taxes à l'exportation, le gouvernement perçoit des recettes fiscales pour chaque quantité exportée. Pour ce qui est des contingents d'exportation, les revenus tirés des exportation sont perçus par les personnes/entités qui détiennent la licence d'exportation. Cela peut être l'exportateur ou le gouvernement. Il n'y a par conséquent aucun impact sur les recettes du gouvernement si d'autres agents détiennent la licence d'exportation.

C. Impacts des subventions à la production/des prix de soutien aux producteurs sur le bien-être

SUBVENTIONS À LA PRODUCTION/ PRIX DE SOUTIEN AUX PRODUCTEURS

Ces politiques visent habituellement à soutenir les agriculteurs dans les secteurs en concurrence avec les importations. Elles peuvent prendre la forme de programmes en vertu desquels les gouvernements achètent au producteur à **des prix minimums garantis ou versent des subventions aux agriculteurs selon la quantité produite**.

Pour un pays qui est un importateur net du produit:

- Dans le cas d'une **subvention à la production liée au volume de production**, les producteurs perçoivent des revenus plus élevés conduisant à des niveaux plus élevés de production. Le prix du marché reste stable, et par conséquent, les gains sont essentiellement transférés des contribuables aux producteurs.
- Dans le cas d'un **soutien aux prix du marché**, les producteurs perçoivent des prix plus élevés fixés par le gouvernement. Les prix étant plus élevés, les gains sont transférés à la fois des consommateurs et des contribuables aux producteurs.

Pour ces deux types de soutien, le passage d'une offre étrangère à moindre coût à une offre intérieure à un coût supérieur représente un coût net pour la société («perte sèche»).



Dans le cas des subventions à la production: les producteurs perçoivent un prix plus élevé et produisent davantage. Il y a par conséquent une augmentation dans le surplus du producteur.

Dans le cas d'un soutien aux prix du marché: les producteurs perçoivent un prix plus élevé et sont susceptibles de produire davantage. Il y a par conséquent une augmentation dans le surplus du producteur.



Dans le cas des subventions à la production: dans les petits pays, qui sont preneurs de prix sur le marché mondial, il n'y aurait aucune perte dans le surplus du consommateur, étant donné que le prix à la consommation reste le même.

Dans le cas d'un soutien aux prix du marché: les consommateurs paient des prix plus élevés et consomment moins. Il s'agit par conséquent d'une perte dans le surplus du consommateur.



Dans le cas des subventions à la production: le coût de la subvention est égal au volume total de la production nationale subventionnée multiplié par le montant de la subvention par unité. Cela accroît les dépenses publiques. En outre, il y a une perte liée à la réduction des recettes douanières.

Dans le cas d'un soutien aux prix du marché: les coûts encourus sont liés à l'approvisionnement et l'entreposage des quantités achetées. Certains de ces coûts peuvent être compensés par des déstockages, sur les marchés nationaux ou internationaux. En outre, il y a une perte liée à la réduction des recettes douanières.

D. Impacts des subventions aux intrants sur le bien-être

SUBVENTIONS AUX INTRANTS

Ces politiques peuvent prendre la forme d'un **crédit ou de subventions à l'achat d'engrais ou autres intrants**, qui ont pour effet d'abaisser les coûts de production.

Les effets sur le marché d'une subvention aux intrants consistent à abaisser les coûts de production.

Les effets sociaux d'une subvention aux intrants sont essentiellement les mêmes que pour une subvention à la production: les avantages sont transférés des pouvoirs publics (les contribuables) aux producteurs. Le passage d'une offre étrangère à moindre coût à une offre intérieure à un coût supérieur représente un coût net pour la société («perte sèche»).



Les producteurs paient moins pour les intrants et produisent. Il s'agit par conséquent d'un gain au niveau du bien-être.



Dans les petits pays, qui sont preneurs de prix sur le marché mondial, il n'y aurait aucun impact pour les consommateurs au niveau du bien-être, étant donné que le prix à la consommation reste le même.



Les gouvernements (contribuables) assument les coûts liés aux subventions. Il s'agit par conséquent d'une perte au niveau du bien-être.

E. Aspects à prendre en considération pour concevoir des mesures de politique commerciale

Lors de la conception et de la mise en œuvre de ces politiques, il convient de trouver le bon équilibre entre les impératifs de sécurité alimentaire afin de servir les intérêts nationaux et les engagements pris dans le cadre d'accords commerciaux.

DÉFINIR LES OBJECTIFS POLITIQUES

Il est nécessaire d'évaluer si les mesures de politiques commerciales visent à répondre à des préoccupations à court terme ou à atteindre des objectifs à long terme, et de déterminer qui seront les possibles gagnants et les éventuels perdants.

S'agissant de sécurité alimentaire, les politiques commerciales visent la plupart du temps à répondre à des préoccupations à court terme. Cependant, il est essentiel de distinguer les incidences à court et à long termes des politiques commerciales pour atteindre la sécurité alimentaire.

VEILLER À NE PAS NUIRE AUX AUTRES PAYS

Lorsque les pays conçoivent et mettent en œuvre ces politiques commerciales, ils doivent se concentrer sur la définition des objectifs politiques et s'efforcer de ne pas nuire à d'autres pays. Les prochains chapitres de cette leçon examinent en détail les aspects à prendre en considération.

La conception et la mise en œuvre des mesures de politique commerciale seront examinées en détail dans la **leçon 2.2**.

«Le gouvernement met en place un programme de soutien des prix à la production dans le cadre duquel il s'engage à acheter une partie des denrées produites par les producteurs à un prix d'intervention garanti.»

Lisez l'encadré ci-dessous qui présente une mesure de politique commerciale. Quels sont les impacts sociaux escomptés d'une telle politique?

Les producteurs perçoivent des prix plus élevés et produisent plus, et le gouvernement subit des pertes associées non seulement au soutien commercial qu'il fournit mais également aux coûts liés à l'entreposage et à l'écoulement des excédents de production.

Les points clés à retenir

- ① Il existe différents types de mesures de politique commerciale à la disposition des pays pour atteindre leurs objectifs en matière de sécurité alimentaire. Les mesures aux frontières comprennent par exemple les restrictions à l'importation et les restrictions à l'exportation.
Les mesures de soutien interne comprennent par exemple les subventions à la production/les mesures de soutien des prix et les subventions aux intrants.
- ② Ces mesures ont des répercussions différentes sur le bien-être des producteurs et des consommateurs ainsi que sur les pouvoirs publics. En outre, ces politiques peuvent être mises en œuvre en combinaison les unes avec les autres. Ainsi, l'impact sur le bien-être dépendra des spécificités de l'ensemble des mesures adoptées.
- ③ La conception et la mise en œuvre de ces mesures de politique devaient être fondées sur une identification claire des objectifs politiques tout en respectant les engagements commerciaux existants.

Mesures de politique commerciale à court terme et sécurité alimentaire

Dans ce cours, «**les politiques commerciale à court terme**»² sont définies comme les mesures de politique commerciale mises en œuvre pour répondre à des problèmes d'insécurité alimentaire à court terme au niveau national et/ou mondial. Dans ce chapitre, nous allons nous pencher sur:

- A. Les politiques commerciales à court terme mises en œuvre au cours de la période 2007-2008
- B. Les impacts à court terme sur le plan national
- C. Les impacts à moyen et long termes sur les plans national et mondial
- D. Expériences régionales en matière de politiques commerciales à court terme

A. Les politiques commerciales à court terme mises en œuvre au cours de la période 2007-2008

La période de flambée et d'instabilité des prix des denrées alimentaires en 2007-2008 est emblématique des problèmes d'insécurité alimentaire des pays en développement, ainsi que des réponses politiques à court terme qui ont été mises en œuvre pour tenter de résoudre ces problèmes. Les préoccupations des

² Les interventions de politique commerciale à court terme sont les politiques commerciales adoptées pour répondre à des problèmes d'insécurité alimentaire à court terme au niveau national et au niveau mondial.

décideurs dans le sillage de la flambée des prix des produits alimentaires étaient essentiellement liées à leur capacité à stabiliser les prix et à garantir la disponibilité d'aliments à des prix abordables sur leurs marchés intérieurs. Ces préoccupations ont été aggravées par l'imprécision des bilans officiels de l'offre et de la demande par culture dans certains pays, et par la faiblesse des systèmes de surveillance des prix et de la sécurité alimentaire.

La panoplie d'instruments commerciaux a varié principalement selon que le pays était un importateur net ou un exportateur net des produits les plus couramment consommés sur le marché intérieur.



Réponses communes des pays importateurs et exportateurs

Quelques éléments étaient communs dans les interventions mises en œuvre aussi bien par les pays importateurs que par les pays exportateurs:

- Elles **visaient à accroître l'offre alimentaire intérieure et à stabiliser les prix.**
- Les **mesures à la frontière ont été généralement préférées aux mesures de soutien interne** (même si celles-ci ont également été utilisées), parce qu'elles offraient un moyen rapide de contenir les effets négatifs des augmentations des prix mondiaux sur les consommateurs nationaux.
- Les mesures aux frontières employées étaient généralement **concentrées sur les produits qui composent le panier de consommation de base**, généralement les céréales, et déterminées par la composition des exportations et des importations du pays.

B. Les impacts à court terme sur le plan national

PAYS IMPORTATEURS NETS

Dans les pays importateurs nets de produits alimentaires, quelles étaient les préoccupations en matière de sécurité alimentaire en 2007-2008, les principales mesures de politique commerciale adoptées, et leurs incidences à court terme sur le plan national?

Préoccupations en matière de sécurité alimentaire

La hausse des prix des produits alimentaires a érodé le pouvoir d'achat des pauvres. Par conséquent, **les gouvernements s'inquiétaient de la disponibilité de suffisamment de denrées à des prix abordables** pour répondre aux besoins des pauvres, y compris les producteurs agricoles qui pouvaient être des consommateurs nets de produits alimentaires.

Mesures de politique commerciale et leurs incidences à court terme à l'échelle nationale

Les pays importateurs nets de denrées alimentaires ont principalement adopté des mesures visant à réduire les tarifs d'importation pesant sur les produits alimentaires ainsi que sur les intrants et le matériel agricoles. Ces tarifs douaniers auraient autrement fait grimper davantage les prix à la consommation sur le marché intérieur par rapport aux prix mondiaux, et réduit les importations. **L'impact à court terme à l'échelle nationale de cette politique sur les prix intérieurs a été minime**, parce que les tarifs douaniers sur les produits alimentaires étaient déjà faibles dans de nombreux pays importateurs nets de denrées alimentaires.

PAYS EXPORTATEURS NETS

Dans les pays importateurs nets de produits alimentaires, quelles étaient les préoccupations en matière de sécurité alimentaire en 2007-2008, les principales mesures de politique commerciale adoptées, et leurs incidences à court terme sur le plan national?

Préoccupations en matière de sécurité alimentaire

Les prix mondiaux élevés a soulevé des craintes dans les pays exportateurs qui étaient **préoccupés par leur capacité à garantir des réserves et des disponibilités suffisantes de céréales pour les marchés intérieurs**. Ils étaient également **préoccupés par le niveau élevé des prix alimentaires sur les marchés nationaux**.

Mesures de politique commerciale et leurs incidences à court terme à l'échelle nationale

La réponse, en terme de politique commerciale de certains pays exportateurs a été d'introduire des restrictions à l'exportation, afin de garantir une offre suffisante sur les marchés intérieurs à court terme. Ces dernières pouvaient prendre la forme de taxes sur les exportations ou de limitations quantitatives (y compris des interdictions d'exportation). **L'impact à court terme de ces mesures à l'échelle nationale a été un accroissement de l'offre sur le marché intérieur, qui a permis de temporairement limiter les hausses des prix intérieurs**.

C. Les impacts à moyen et long termes sur les plans national et mondial

Quels ont été les impacts à moyen et long termes des mesures de politique commerciale adoptées au cours de la période de prix élevés des aliments en 2007-2008? Ces impacts sont examinés au niveau national et au niveau mondial.

➔ Niveau national

L'expérience de 2007-2008 a montré que le fait d'accroître l'offre disponible dans le pays – par le biais d'une réduction des exportations dans les pays exportateurs, et par le biais d'importations accrues dans les pays importateurs – avait exercé une **pression à la baisse sur les prix à la production**. À moyen et long termes, l'abaissement escompté des prix intérieurs a **dissuadé les producteurs de ces pays d'étendre leur production**, ce qui a provoqué une diminution des disponibilités dans le pays.

➔ Niveau mondial

Globalement, l'imposition simultanée de restrictions à l'exportation par plusieurs pays exportateurs a **réduit l'offre sur le marché mondial**, tandis que la réduction générale des obstacles à l'importation par plusieurs pays importateurs a abouti à **une demande accrue de denrées alimentaires**. À moyen et long termes, le resserrement de la situation de l'offre et de la demande a exercé une **pression à la hausse sur les prix mondiaux**, ce qui a entraîné de fortes augmentations des prix alimentaires sur les marchés nationaux.

D. Expériences régionales en matière de politiques commerciales à court terme



Expériences régionales - Amérique latine

L'expérience des pays en développement, en Amérique latine par exemple, montre que la cohérence et la transparence de l'action publique ont grandement contribué à l'efficacité des politiques commerciales appliquées au cours de ces dernières années, durant lesquelles les prix mondiaux des produits alimentaires ont été plus élevés. Dans certains pays, les restrictions à l'exportation ont d'abord été introduites à titre temporaire, mais elles ont ensuite été reconduites, ce qui fait que les producteurs ont eu des difficultés à décider ce qu'ils devaient produire et commercialiser. Cette stratégie a alimenté un climat d'incertitude réglementaire, qui a eu un effet dissuasif sur les agriculteurs et les a conduits au bout du compte à diversifier leurs cultures au détriment de celles régulièrement visées par des changements de politique.

Source: FAO (2015). *La situation des marchés des produits agricoles – Commerce et sécurité alimentaire: trouver un meilleur équilibre entre les priorités nationales et le bien commun*. Page 44, partie III. Rome, Italie.
www.fao.org/publications/soco/2015/fr/

Expériences régionales - Afrique

Les objectifs nationaux en matière de sécurité alimentaire ont été des facteurs majeurs dans le choix des politiques commerciales et des mesures connexes de nombreux pays africains, longtemps avant l'accroissement de l'instabilité des prix des produits alimentaires que le monde connaît aujourd'hui. De nombreux gouvernements se demandent s'ils pourront s'approvisionner en aliments de base à l'échelle régionale et redoutent les hausses importantes des prix intérieurs qui s'ensuivront s'ils n'y parviennent pas. Cette inquiétude est souvent aggravée par le manque d'informations sur les disponibilités réelles en produits de base à tout moment, que ce soit à l'échelle nationale ou régionale, ce qui fait que, souvent, les pays ne savent pas si les excédents ou les stocks seront suffisants quand et là où ils en auront besoin. À cela s'ajoute l'intervention d'un grand nombre de pays voisins sur les marchés des produits de base, qui peut effectivement empêcher des partenaires commerciaux potentiels de s'approvisionner en produits de base dans les zones où les pays excédentaires. En conséquence, certains pays sont intervenus massivement par le biais de politiques commerciales afin de limiter les exportations de sorte que les prix intérieurs n'augmentent pas de manière substantielle pendant les périodes de pénurie sur le marché national. Néanmoins, comme l'expérience des pays africains l'a démontré, la restriction des exportations réduit aussi les incitations à investir dans le développement des marchés, ce qui limite les possibilités d'accroître les échanges régionaux pour remédier à l'insécurité alimentaire.

Source: FAO (2015). **La situation des marchés des produits agricoles – Commerce et sécurité alimentaire: trouver un meilleur équilibre entre les priorités nationales et le bien commun**. Page 41, encadré 12 Rome, Italie.
www.fao.org/publications/soco/2015/fr/

Situation

Examiner la situation : Le pays X est un exportateur net de blé.

Le prix du blé est élevé sur le marché mondial, et il a augmenté au cours des derniers mois. Le pays X est préoccupé par le fait que, compte tenu de la hausse du prix du blé sur le marché mondial, les producteurs sont incités à exporter de plus grandes quantités de blé sur les marchés internationaux.

Cela pourrait réduire l'offre intérieure de blé nécessaire pour répondre à la demande. Préoccupé par la situation de la sécurité alimentaire, le pays X introduit une interdiction d'exportation de blé.

Quels sont les impacts sociaux escomptés d'une telle politique?

À court terme l'offre alimentaire augmente à l'intérieur du pays, ce qui exerce une pression à la baisse sur les prix. Toutefois, à moyen et long termes, la baisse des prix peut dissuader les agriculteurs à accroître leur production.

Les points clés à retenir

- ① Ces mesures ont peut-être contribué à contenir les effets négatifs des prix élevés des produits alimentaires sur les consommateurs au niveau national.
- ② Toutefois, elles ont également peut-être eu des conséquences négatives sur la sécurité alimentaire à moyen et long termes, au niveau national et au niveau mondial.
- ③ La période de prix élevés des denrées alimentaires en 2007-2008 est emblématique des préoccupations en matière de sécurité alimentaire de nombreux pays, ainsi que des mesures de politique à court terme qu'ils ont adoptées pour répondre à ces préoccupations.

Préoccupations en matière de sécurité alimentaire

- Hausse des prix des denrées de base
- Disponibilité des denrées alimentaires sur les marchés intérieurs et capacité à stabiliser les prix.

Exemples de mesures commerciales adoptées

Exportateurs nets: Restrictions à l'exportation (taxes sur les exportations, limitations ou interdictions d'exporter).

Importateurs nets: Réduction des tarifs d'importation sur les produits alimentaires et les intrants de production.

Impacts positifs possibles

COURT TERME/National

Dans les pays exportateurs nets: accroissement de l'offre intérieure et potentiel accru de stabilisation des prix.

Dans les pays importateurs nets: baisse des prix à la consommation et possible hausse de la production (en raison de la baisse du coût des intrants).

Impacts négatif possibles

MOYEN TERME/National

La baisse des prix à la production et l'instabilité de l'environnement politique dissuadent les agriculteurs d'accroître leur production et d'investir dans le développement des marchés.

LONG TERME/National

Les producteurs diversifient leurs cultures au détriment de celles régulièrement visées par des changements de politique.

COURT TERME/Mondial

Lorsque ces mesures sont mises en place par plusieurs pays simultanément, la réduction des obstacles à l'importation entraîne une hausse de la demande mondiale, tandis que les restrictions à l'exportation réduisent l'offre mondiale.

MOYEN TERME/Mondial

Le resserrement de la situation de l'offre et de la demande exerce des pressions à la hausse sur les prix mondiaux.

LONG TERME/Mondial

L'accentuation du sentiment d'incertitude et la perte de confiance dans les marchés mondiaux comme source fiable de denrées exacerbe l'instabilité des marchés mondiaux des produits alimentaires.

Commerce et objectifs de transformation structurelle à long terme

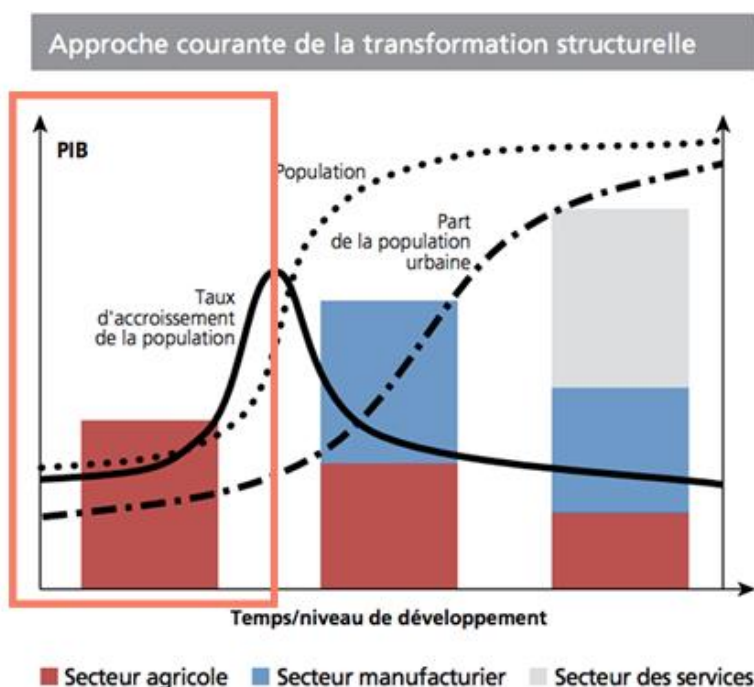
Lors de la conception et de la mise en œuvre de stratégies commerciales, il importe de se projeter au-delà des objectifs à court terme et des mesures visant à atteindre ces objectifs.

Au lieu de cela, l'accent devrait être mis sur la réalisation de la sécurité alimentaire dans le contexte de la dynamique à plus long terme du développement agricole et de la transformation structurelle. Dans ce dernier chapitre, nous allons nous pencher sur les aspects suivants:

- A. Qu'est-ce que la transformation structurelle?
- B. Le rôle du développement agricole dans la transformation structurelle
- C. Les objectifs de l'action publique en fonction du stade de développement agricole
- D. Rôle des mesures internes et des mesures aux frontières pour atteindre les objectifs politiques

A. Qu'est-ce que la transformation structurelle?

La **transformation structurelle**³ renvoie à la redistribution de l'activité économique, comme le PIB et l'emploi, dans l'ensemble des grands secteurs: agriculture, manufacture et services (Herrendorf et al, 2013). Selon une approche courante de la **transformation structurelle**, les pays peu développés démarrent avec un important secteur agricole non commercial, qui représente une grande part de leur PIB et une part encore plus grande de leurs emplois. Cela correspond à la première étape dans le graphique.



Source: FAO (2015). *La situation des marchés des produits agricoles 2015-2016*. Page 45. Rome, Italie
www.fao.org/publications/soco/2015/fr/

B. Le rôle du développement agricole dans la transformation structurelle

Comme indiqué ci-dessous, le **secteur agricole est au cœur du processus de transformation structurelle** aussi bien à court terme qu'à long terme.

COURT TERME

À **court terme**, la majorité des pauvres dépendent de l'agriculture pour gagner leur vie, et sont exposés aux risques de volatilité des prix.

³ Redistribution de l'activité économique, comme le PIB et l'emploi, dans l'ensemble des grands secteurs: agriculture, manufacture et services.

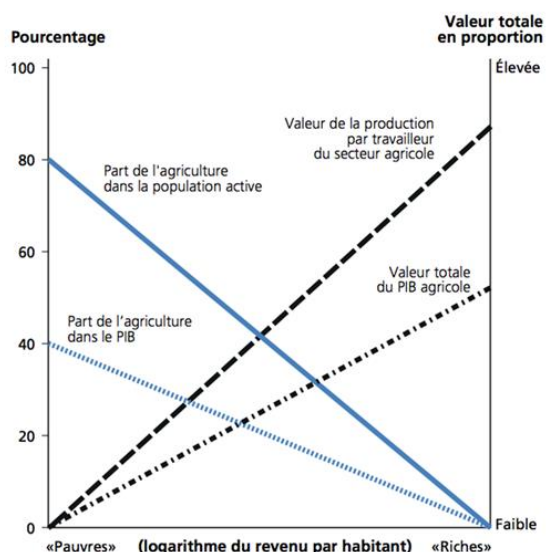
MOYEN ET LONG TERME

À **long terme**, le secteur agricole s'ouvre de plus en plus au marché et devient plus concurrentiel (avec d'importants liens en amont et en aval), tandis que le secteur manufacturier se développe et absorbe plus de main d'œuvre, ce qui favorise un processus d'urbanisation.



Évolution du PIB et de l'emploi agricoles au cours de la transformation structurelle

Au départ, le secteur manufacturier pourra s'appuyer sur l'agriculture à travers la transformation des produits et les activités agroalimentaires. Cependant, à terme, il se diversifiera, tout comme l'économie dans son ensemble, et la part de l'agriculture dans le PIB ira en diminuant à mesure que la croissance se poursuivra. Au cours de ce processus de transformation, la proportion de la main-d'œuvre agricole demeure supérieure à la contribution de l'agriculture au PIB, ce qui a d'importantes conséquences sur la productivité de la main-d'œuvre et sur le maintien de la croissance de la production agricole à mesure que les ressources basculent vers d'autres secteurs de l'économie.



Ce graphique présente les tendances simplifiées de la production par travailleur du secteur agricole et de la part de l'agriculture dans la population active et dans le PIB pendant la transformation structurelle.

Source: FAO (2015). **La situation des marchés des produits agricoles 2015-2016**. Page 45.

Rome, Italie. www.fao.org/publications/soco/2015/fr/

Peter Timmer (2013) a attiré l'attention sur plusieurs dimensions critiques de la transformation structurelle. Comprendre les enjeux suivants peut aider les décideurs à hiérarchiser les objectifs politiques à l'appui de leur développement à long terme et de leurs objectifs en matière de sécurité alimentaire.

1. ➡ **Stade de développement et rôle de l'agriculture**

La première considération est le **stade de développement** et le **rôle de l'agriculture dans l'économie**. S'il est dynamique, le secteur de l'agriculture peut grandement contribuer à un développement plus large. La Banque mondiale (2009) a noté que dans les pays en développement, la croissance du PIB émanant de l'agriculture est au moins deux fois plus efficace pour réduire la pauvreté que la croissance du PIB découlant des autres secteurs. Cela tient au fait que 75 pour cent de la population vit dans des zones rurales et dépend de l'agriculture pour sa subsistance.

Toutefois, l'importance relative et la nature de cette contribution varient selon la situation des pays et à mesure que le poids de ce secteur dans l'économie diminue.

2. ➡ **Importance de l'amélioration de la productivité agricole**

La deuxième considération est l'importance de **l'amélioration de la productivité agricole**.

Une croissance rapide de la productivité agricole est de plus en plus souvent reconnue comme un élément essentiel des stratégies globales de développement des pays. Elle est également critique pour la réduction des niveaux d'insécurité alimentaire. L'accroissement de la productivité agricole est essentiel tout d'abord pour favoriser les investissements dans le secteur lui-même, puis pour libérer le capital et la main-d'œuvre excédentaires au profit d'autres secteurs de l'économie. Cependant, il doit se produire avec la participation active des petits exploitants agricoles lorsque ceux-ci occupent une place significative dans la structure de production.

Une faible croissance de la productivité peut aboutir à des revenus moindres dans le secteur agricole par rapport à d'autres secteurs et se traduire par des écarts accrus de revenus entre les régions urbaines et rurales durant les premiers stades de la transformation.

3. ➡ **Équilibre entre les forces de marché et l'intervention des pouvoirs publics**

La dernière considération importante est **l'équilibre entre les forces de marché et l'intervention des pouvoirs publics**. Les marchés tiennent une place centrale dans une gestion réussie de la transformation structurelle, mais les seules forces de marché n'ont jamais été suffisantes pour faire avancer ce

processus. La difficulté pour les gouvernements est de déterminer quand et dans quelle mesure intervenir. Les décisions diffèrent selon les pays et évoluent dans le temps.

C. Les objectifs de l'action publique en fonction du stade de développement agricole

Comprendre le contexte du secteur agricole est essentiel pour définir des d'objectifs politiques visant à soutenir le développement à long terme et à atteindre les objectifs de sécurité alimentaire.

La réalisation des objectifs de sécurité alimentaire à long terme requiert une combinaison de politiques, y compris en matière de protection sociale, de soutien à l'agriculture et de mesures à la frontière qui favorisent un accroissement durable de la productivité agricole.

Quand et comment les pays devraient-ils ouvrir leur secteur agricole à une concurrence accrue?

Il existe différents stades de développement des marchés agricoles – d'une agriculture à faible productivité à une agriculture davantage tournée vers le commerce. Les objectifs de l'action publique doivent être adaptés à l'état de développement du secteur agricole dans un pays, et peuvent par conséquent évoluer au fil du temps. Aux fins du présent cours, les possibles objectifs politiques en fonction du stade de développement agricole sont simplifiés comme suit.

Phase # 1: Production de subsistance/Objectif stratégique: Mise en place des fondamentaux

Lorsque les systèmes de production agricoles sont rudimentaires:

- les infrastructures essentielles font défaut; et
- les producteurs ont un accès limité à des instruments de gestion des risques.

L'action publique peut viser à mettre en place les conditions fondamentales pour favoriser un accroissement de la productivité agricole.

Phase # 2: Production diversifiée/Objectif stratégique: Démarrage des marchés

Une fois que les conditions fondamentales sont en place, la transformation rapide du secteur agricole doit être amorcée par des programmes publics qui améliorent le fonctionnement des marchés. Cette intervention permet aux agriculteurs de prendre la décision commerciale de produire des excédents destinés aux marchés. Les objectifs politiques peuvent viser à lutter contre les distorsions du marché et à faciliter des améliorations de la productivité et des infrastructures.

Phase # 3: Production commerciale/Objectif stratégique: Désengagement

Arrive le moment où l'intérêt économique d'un soutien public est réduit. Cela se produit lorsque les agriculteurs ont assimilé les nouvelles technologies; que le volume de la demande de crédit et d'intrants et celui de l'offre de produits ont suffisamment progressé; et que les coûts de transaction unitaires sont

en baisse. L'État peut alors se désengager des activités de marché, et laisser le secteur privé prendre le relais et assurer la fourniture des services commerciaux essentiels. Cela facilite également l'établissement de liens accrus avec les marchés mondiaux, et à l'échelle nationale, avec d'autres secteurs de l'économie.

D. Rôle des mesures internes et des mesures aux frontières pour atteindre les objectifs politiques

Au cours de chacune de ces phases du développement du secteur agricole, aussi bien les mesures internes que les mesures à la frontière ont un rôle à jouer en vue d'atteindre les objectifs stratégiques. Nous allons maintenant examiner une représentation simplifiée du rôle que ces mesures peuvent jouer.

PHASE # 1: Objectif stratégique: Mise en place des fondamentaux

Rôle des mesures internes

- ✓ **Établir des liens entre les producteurs et les marchés des intrants et des produits.** Par exemple, par le biais du développement des infrastructures, notamment: les voies de transport, les systèmes d'irrigation, et les systèmes de communication.
- ✓ **Fournir un accès aux instruments de financement et d'atténuation des risques** à un plus grand nombre d'agriculteurs, de sorte qu'ils puissent réagir favorablement aux mesures d'incitation.
- ✓ **La promotion de meilleurs résultats dans la plupart des dimensions de la sécurité alimentaire.** Par exemple, grâce à des programmes de protection sociale.

Rôle des mesures à la frontière

- ✓ Les mesures à la frontière ont un rôle limité à jouer dans les premières étapes du développement du secteur agricole. À ce moment-là, les conditions fondamentales sont absentes et la production n'est pas suffisante pour alimenter les marchés.

Une fois que les conditions fondamentales sont en place, les **politiques commerciales peuvent**:

- ✓ aider à réduire les risques associés à la production,
- ✓ offrir la stabilité dont les producteurs ont besoin pour faire des investissements visant à améliorer leur productivité, et,
- ✓ prendre la décision commerciale de produire des excédents destinés aux marchés.

PHASE # 2: Objectif stratégique: Démarrage des marchés

Rôle des mesures internes

- ✓ **Fournir des mesures incitatives afin d'amorcer l'amélioration de la productivité.** Par exemple:
 - par le biais d'investissements dans la R&D, la formation et la vulgarisation,

- la gestion des risques grâce à l'amélioration de l'accès aux systèmes d'information sur le marché et à leur utilisation, ainsi qu'à la gestion des risques associés aux prix et aux conditions climatiques; et
- fournir aux agriculteurs un accès aux marchés des intrants et des produits, à moindre coût et moyennant un risque limité

Promouvoir de meilleurs résultats dans la plupart des dimensions de la sécurité alimentaire. Cela peut nécessiter des interventions des pouvoirs publics, tels que des programmes de protection sociale pour atténuer les répercussions sur les groupes vulnérables.

- ✓ Pour les secteurs agricole sous-développés, un niveau modéré de protection à la frontière peut s'avérer approprié. Par exemple, dans le cadre d'un tarif extérieur commun avec des pays partenaires à des niveaux de développement semblables.
- ✓ Les secteurs plus développés sont dans une position de concurrence mais les producteurs peuvent encore avoir un accès limité aux instruments de gestion des risques. Dans ces secteurs, des niveaux plus faibles de protection commerciale associés à des mécanismes de sauvegarde peuvent être suffisants pour atténuer les risques et permettre les investissements nécessaires.

PHASE # 3: Objectif stratégique: Désengagement

Rôle des mesures internes

- ✓ **Se dégager des interventions sur le marché inutiles, et encourager plutôt la participation du secteur privé.** Par exemple, retirer les instruments d'atténuation des risques subventionnés, qui, s'ils étaient maintenus, pourraient entraîner des niveaux trop élevés d'investissement et des excédents de production.

Rôle des mesures à la frontière

- ✓ **Les mesures à la frontière peuvent jouer un rôle en vue de débloquer le potentiel supplémentaire de croissance qu'offre ce secteur.** À travers par exemple la libéralisation de la politique commerciale, de telle sorte que les marchés des intrants, des crédits et des produits fonctionnent plus efficacement. Cela se produit lorsque les systèmes de production agricole approchent de la maturité.

Priorités politiques pour l'amélioration de la situation nutritionnelle selon le stade de développement

La réduction de toutes les formes de malnutrition demeure une priorité pour de nombreux pays. Le Rapport de 2015 sur la nutrition mondiale propose une classification des systèmes alimentaires fondée sur une série d'indicateurs visant à évaluer leurs performances en matière de sécurité alimentaire et de

nutrition. On retiendra, parmi ces indicateurs: la productivité agricole, la diversité de l'offre alimentaire, l'accessibilité économique des aliments, l'utilisation des ressources naturelles et le niveau d'urbanisation.

Cet exercice d'évaluation a abouti aux incidences sur les politiques suivantes:

- les pays possédant un système alimentaire **industriel** doivent accroître leur consommation d'aliments frais et privilégier les sources de protéines non animales;
- de même, les pays dotés d'un système alimentaire **mixte** (caractérisé par une productivité agricole et une urbanisation modérées) doivent concentrer leurs efforts sur la réduction de la consommation d'aliments emballés;
- les pays possédant un système alimentaire **en transition** (moins productif et moins urbanisé que les précédents) doivent accroître leur productivité agricole tout en améliorant la diversité de la production;
- les pays possédant un système alimentaire **émergent** doivent mettre en œuvre des politiques de réduction du double fardeau de la malnutrition; et
- les pays possédant un système alimentaire **rural** doivent se concentrer sur l'amélioration de la productivité agricole et de la sécurité alimentaire.

Source: Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (2015). *Rapport 2015 sur la nutrition mondiale: mesures et redevabilité en vue d'accélérer les progrès mondiaux en matière de nutrition et de développement durable*. Washington, DC. www.ifpri.org/node/14939



L'évolution du rôle des mesures de politique intérieure: exemple de l'Inde

Cette étude de cas sur l'Inde présente un exemple de l'évolution du rôle des politiques selon les différentes phases du développement du secteur agricole. Cette étude se concentre sur les mesures de politique intérieure. L'analyse montre que les taux de rendement des différents types de dépenses diffèrent à chaque stade de transformation, certains augmentant bien plus tard que d'autres.

Rentabilité des investissements dans les routes, l'éducation et la recherche et le développement agricoles (R&D ag.): les résultats font clairement apparaître un

rendement élevé des capitaux investis dans les années 70, mais un rendement moindre

par la suite. À l'inverse, la rentabilité des investissements dans la R&D ag. est plus faible dans les premières années mais plus élevée dans les années 80 et 90.

Rentabilité des dépenses liées aux subventions en faveur de l'irrigation, des crédits, des engrais et de l'électricité: la rentabilité des subventions aux engrais a été positive au cours des premières années de la Révolution verte, mais a reculé par la suite, alors que celle des subventions à l'irrigation et au crédit a évolué de manière inégale. Le rendement des dépenses consacrées aux subventions dans leur ensemble est très faible dans les années 90, dernière décennie considérée.

Source: FAO (2015). *La situation des marchés des produits agricoles 2015-2016*. Page 48. Rome, Italie. www.fao.org/publications/soco/2015/fr/

Les points clés à retenir

- ① Le stade de développement du secteur agricole est essentiel pour déterminer les objectifs stratégiques, qui peuvent aller de l'établissement de conditions fondamentales pour le bon fonctionnement des marchés, à l'amélioration de la productivité agricole et à la promotion d'une croissance impulsée par le secteur privé
- ② Une combinaison de mesures internes et de mesures aux frontières est nécessaire pour atteindre les objectifs politiques à chaque stade de développement du secteur agricole.
- ③ Enfin, dans la pratique, le train optimal de mesures internes et de mesures aux frontières dépend de la situation particulière de chaque pays. L'atteinte des résultats souhaités dépendra également des capacités de mise en œuvre du pays.

Résumé de la leçon

Dans cette leçon, vous avez appris que:

Les points ci-dessous résument ce que nous avons appris dans ce chapitre.

- Différentes mesures de politique commerciale peuvent avoir des répercussions différentes sur le bien-être des consommateurs et des producteurs ainsi que sur les recettes publiques.
- Les mesures de politique commerciale qui visent à traiter des problèmes de sécurité alimentaire à court terme peuvent avoir différentes implications à court terme et à moyen et long termes.
- Lors de la conception et de la mise en œuvre des politiques commerciales, l'accent devrait être mis sur la réalisation de la sécurité alimentaire dans le contexte de la dynamique à plus long terme du développement agricole et de la transformation structurelle.
- Il existe différentes stades de développement des marchés agricoles – d’une agriculture à faible productivité à une agriculture davantage tournée vers le commerce.
- La réalisation des objectifs de sécurité alimentaire à long terme requiert une combinaison de politiques, y compris en matière de protection sociale, de soutien à l'agriculture et de mesures à la frontière qui favorisent un accroissement durable de la productivité agricole.