



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

Commerce, sécurité alimentaire et nutrition

Leçon 2.2: Concevoir et mettre en œuvre des mesures de politique commerciale

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
Aspects à prendre en considération pour la conception de mesures de politique commerciale	2
A. Effets distributifs.....	2
B. Stabilité des mesures de politique.....	3
C. Pertinence des mécanismes de gestion des risques.....	5
Évolutions dans le temps des mesures de politique commerciale.....	7
A. Pays développés: Tendances historiques	8
B. Pays en développement: Tendances historiques	11
Résumé de la leçon.....	12
Unité 2 – Réflexions	12

Objectifs de la leçon

Dans cette leçon, vous allez:

- comprendre comment concevoir et mettre en œuvre des mesures de politique commerciale agricole;
- identifier les principaux aspects à prendre en considération lors de la conception et de la mise en œuvre des mesures de politique commerciale du point de vue de la sécurité alimentaire;
- apprécier les évolutions dans le temps des mesures de politique commerciale dans le secteur agricole dans les pays développés et les pays en développement; et
- récapituler les informations fournies dans cette unité.

Introduction

Dans cette leçon, nous allons discuter de la façon dont les mesures de politique commerciale peuvent être conçues et mise en œuvre, afin de s'assurer qu'elles contribuent de manière efficace à la réalisation des objectifs stratégiques visés. La leçon sera divisée en deux chapitres.

- A. Aspects à prendre en considération pour la conception de mesures de politique commerciale
- B. Évolutions dans le temps des mesures de politique commerciale

Aspects à prendre en considération pour la conception de mesures de politique commerciale

L'impact des politiques dépend non seulement du type de politique qui est mis en place, mais aussi de la façon dont la politique est conçue, appliquée et mise en œuvre dans la pratique. Dans cette section, nous analyserons les principaux aspects à prendre en considération lors de la conception et de la mise en œuvre des mesures de politique commerciale:

- A. Effets distributifs
- B. Stabilité des mesures de politique
- C. Pertinence des mécanismes de gestion des risques

A. Effets distributifs

L'impact des politiques commerciales peut être différent pour différents sous-secteurs et différents acteurs de l'économie.

Les changements de politique commerciale peuvent s'avérer positifs pour certains secteurs ou franges de la population et négatifs pour d'autres, avec différents effets sur leur sécurité alimentaire. Lors de la

conception et de la mise en œuvre des politiques commerciales, il est **important de bien comprendre et de prendre en compte ces effets distributifs**, en vue d'atteindre les objectifs visés.



Impacts des politiques commerciales sur différents sous-secteurs.



Une plus grande ouverture au commerce peut avoir des répercussions différentes sur les prix, la production, l'emploi et les revenus dans les sous-secteurs axés sur les importations et dans ceux axés sur les exportations.

Vous pouvez revoir l'impact des politiques commerciales sur les différents sous-secteurs dans la **leçon 1.2. « Impacts du commerce sur la sécurité alimentaire et la nutrition »**

Impacts des politiques commerciales sur différents acteurs. Selon le type de mesures adopté, l'impact sur les consommateurs, les producteurs et les réserves de l'État peut varier. Vous pouvez revoir l'impact des politiques commerciales sur les différents acteurs dans la **leçon 2.1 « Mesures de politique commerciale et développement agricole »**.

Lorsqu'un pays adopte un train de mesures en vue de réformer les échanges, celui-ci doit être adapté aux priorités et aux besoins globaux du pays en matière de développement économique et social. Il est par conséquent important de comprendre, dans la mesure du possible, les effets distributifs sur les différents secteurs, sous-secteurs et acteurs et concevoir des politiques commerciales comme un ensemble composé de différentes mesures, de sorte que les effets négatifs d'une mesure particulière sur certains sous-secteurs ou acteurs puissent être compensés par d'autres mesures politiques.

B. Stabilité des mesures de politique

Lors de la conception des stratégies commerciales visant une plus grande ouverture, **il est important de veiller à assurer la stabilité et la prévisibilité des politiques**. Il peut être souhaitable de mettre en œuvre les réformes politiques de manière progressive, et leurs objectifs stratégiques et leurs effets possibles devraient être communiqués clairement. Au lieu de cela, si les gouvernements interviennent sur les marchés de façon ponctuelle:



L'imprévisibilité des politiques sera prise en compte dans les anticipations des producteurs – c'est-à-dire que les producteurs s'attendent à une situation d'instabilité,

ce qui réduira leur incitation à investir dans des technologies et des pratiques en vue d'accroître leur productivité.



Les pays ont ainsi toutes les chances de revenir rapidement à leur situation de départ ou – pire – à des niveaux d'intervention publique supérieurs, du fait qu'ils devront gérer les incertitudes et les risques introduits par la politique ad hoc.

Examinons ces conséquences dans le cadre d'un exemple. Lors de la flambée des prix des denrées alimentaires en 2007-2008, de nombreux gouvernements de pays d'Afrique orientale et australe ont réagi en adoptant **des mesures ad hoc**. Parmi ces **mesures** figuraient des restrictions des exportations de denrées de base adoptées sans préavis, pour faire face aux préoccupations concernant le solde des échanges de produits alimentaires. En raison de sa nature ponctuelle, l'**impact global** de cette politique a été d'accentuer les risques liés aux prix pour les producteurs mais également pour les acteurs de la chaîne de valeur post-production.

Quelle ont été les repercussions spécifiques ?

sur les producteurs

- **Incitations à la production réduites** en raison des risques liés aux prix.
- **Investissements réduits dans les technologies et les pratiques visant à améliorer la productivité.**

sur les exportateurs

et les autres acteurs

de la chaîne de

valeur

- **Tant d'un point de vue financier que sur le plan de la réputation**, si les exportateurs du secteur privé avaient déjà conclu des contrats pour fournir ce produit à un pays importateur.
- **Baisse des investissement dans l'infrastructure marchande**, tels que les installations de stockage qui sont nécessaires pour accroître les volumes des échanges.

sur les importateurs

- **Répercussions négatives sur la sécurité alimentaire des pays importateurs**, qui comptent sur les importations pour satisfaire la demande alimentaire intérieure.
- **Fiabilité moindre des marchés régionaux pour l'alimentation.**

Après toutes ces considérations, quel a été l'impact global?

Baisse des échanges intra-régionaux à cause de l'incertitude de l'environnement commercial qui entraîne une réduction de la participation et des investissements du secteur privé dans le développement des marchés.

L'exemple que vous venez de lire montre comment **ces interventions ont contribué à un environnement commercial incertain, et, en fin de compte, à une baisse des échanges intra-régionaux.**

Par conséquent, lors de la conception et de la mise en œuvre de politiques commerciales les éléments suivants doivent également être pris en considération:

- Dans bien des cas, ce ne sont pas les instruments eux-mêmes qui alimentent l'incertitude, mais l'incohérence et le manque de transparence avec lesquels ils sont mis en œuvre.
- Concevoir et mettre en œuvre des politiques commerciales exige une vision à long terme du secteur agricole, qui privilégie l'instauration d'un climat de confiance entre le gouvernement et le secteur privé.
- Il s'agit d'un processus long qui implique des politiques prévisibles et cohérentes de la part de l'État et un engagement en faveur du développement commercial à long terme de la part du secteur privé.

C. Pertinence des mécanismes de gestion des risques

Afin de concevoir des mesures de politique commerciale appropriées pour le stade de développement du secteur agricole d'un pays ou d'un de ses sous-secteurs, il est primordial d'**évaluer les risques auxquels sont confrontés les producteurs. La pertinence des mécanismes de gestion des risques est susceptible de changer en fonction du stade de développement agricole.** Les instruments de politique commerciale doivent donc être conçus en tenant compte du stade de développement agricole du pays et en accordant une attention particulière à la pertinence des mécanismes de gestion des risques.

Secteurs agricoles sous-développés	Niveau de risque Les producteurs peuvent être largement et constamment exposés à des importations moins coûteuses, et empêchés de ce fait de passer au niveau suivant de commercialisation. Rôle de la politique commerciale Dans ce contexte, la politique commerciale peut être conçue de façon à assurer la stabilité des marchés, afin que les producteurs soient incités à investir dans la production pour le marché.
Économies plus développées	Niveau de risque Le secteur de l'agriculture peut être en mesure de faire face à la concurrence, mais le manque d'instruments de gestion des risques rend les producteurs vulnérables aux chocs liés aux conditions météorologiques et provoqués par le marché.

	<p>Rôle de la politique commerciale</p> <p>Dans ce contexte, les politiques commerciales peuvent être conçues de façon à aider les producteurs à faire face aux chocs météorologiques et provoqués par le marché.</p>
Économies matures	<p>Niveau de risque</p> <p>On s'attend à ce que des mécanismes de gestion des risques axés sur le marché soient en place pour gérer l'exposition aux marchés internationaux ou au contexte local.</p> <p>Rôle de la politique commerciale</p> <p>Dans ce contexte, le rôle des mécanismes publics d'atténuation des risques sera minimal, et potentiellement inapproprié.</p>

Situation

Examinez la situation présentée dans l'encadré bleu ci-dessous. X est un pays en développement dont la production est principalement une production de subsistance et qui souffre de niveaux élevés d'insécurité alimentaire. Le gouvernement envisage d'adopter un ensemble de mesures pour soutenir les producteurs et les consommateurs pauvres.

Ce train de mesure comprend un programme de soutien des prix à la production (afin d'augmenter les prix payés aux agriculteurs) et des restrictions à l'exportation ponctuelles en fonction de la situation du marché (en vue d'assurer une offre alimentaire suffisante dans le pays).

Quels sont quelques-uns des facteurs que le gouvernement devrait prendre en considération lors de la conception et de la mise en œuvre de ce train de mesures?

- ✓ Des restrictions à l'exportation ponctuelles et un programme de soutien des prix à la production pourraient avoir des effets opposés sur les incitations à la production.
- ✓ Des mesures de protection sociale devraient être adoptées pour compléter les interventions du gouvernement sur les marchés des produits alimentaires afin de protéger les populations vulnérables.
- ✓ Des mesures visant à améliorer l'accès des producteurs à des mécanismes de gestion des risques devraient également être mises en place.

Les points clés à retenir

- ① La conception des politiques commerciales devrait prendre en considération les effets distributifs des réformes, de sorte que les impacts négatifs soient atténués par des mesures complémentaires adéquates.
- ② La mise en œuvre d'une politique commerciale ne doit pas introduire de brusques changements ponctuels. Il convient plutôt de promouvoir un environnement commercial stable et prévisible.
- ③ La conception des politiques commerciales devrait tenir compte du niveau des risques auxquels sont confrontés les producteurs ainsi que de leur accès à des mécanismes de gestion des risques, selon le stade de développement du secteur agricole.
- ④ Il convient d'assurer des capacités d'application et de mise en œuvre adéquates de sorte que les groupes cibles soient atteints.
- ⑤ Il est important de suivre et d'évaluer l'avancement des résultats escomptés des politiques (comme les niveaux de productivité agricole, le développement des marchés, l'investissement privé, etc.) pour s'assurer que ces objectifs sont atteints.

Évolutions dans le temps des mesures de politique commerciale

Il est utile de comparer la théorie des politiques commerciales avec les évolutions réelles des politiques agricoles (en termes de niveaux et de nature) dans le monde. Dans ce chapitre, nous allons examiner certains faits à ce propos, en faisant une distinction entre les pays développés et les pays en développement. Nous allons nous pencher sur le soutien public au secteur agricole en termes de:

- **niveau global positif ou négatif du soutien;**
- **nature du soutien;** et
- **évolutions du niveau et de la nature du soutien** au cours des 50 dernières années.

Nous allons présenter les conclusions d'une étude réalisée par [Anderson et Nelgen \(2013\)](#), *(en anglais)*, qui s'appuie sur le **Taux Nominal d'Aide (TNA)**¹ comme indicateur de mesure du niveau de soutien.

¹ Le TNA est défini comme le pourcentage d'augmentation (ou de diminution) du revenu brut des agriculteurs au-dessus (ou en dessous) du niveau sans intervention, découlant des politiques publiques. Ces politiques

Le TNA apprécie aussi bien les effets des mesures de soutien interne que l'impact des mesures à la frontière. Les mesures de soutien interne affectent principalement la disponibilité de denrées alimentaires du fait de leur impact sur l'augmentation de la production intérieure. Les mesures à la frontière, telles que les tarifs douaniers, ont un effet direct sur les prix, y compris ceux que payent les consommateurs, et peuvent ainsi restreindre l'accès économique des consommateurs.

Updates Database of National and Global Distortions to Agricultural Incentives, 1955-2011



(en anglais) <http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232->

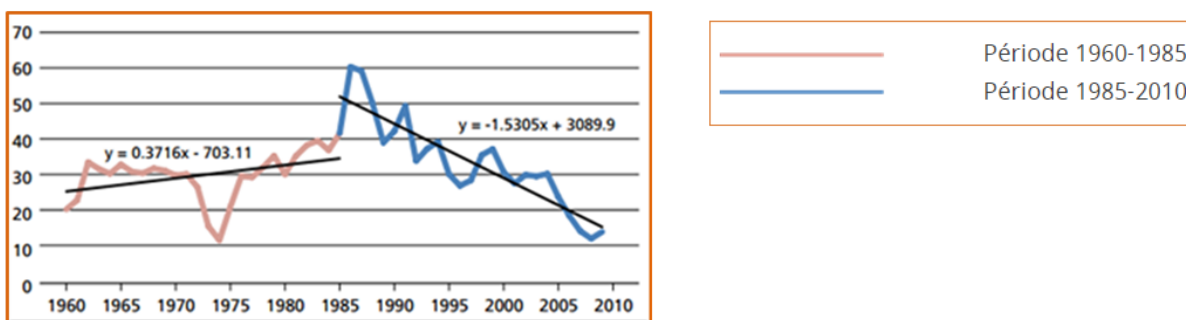
[1107449512766/Note_summarizing_core_updated_database_0613.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1107449512766/Note_summarizing_core_updated_database_0613.pdf)

Méthodologie de calcul du TNA (en anglais)- www.oecd.org/tad/agricultural-policies/41086933.pdf

Indicateurs connexes (en anglais) - <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/41121738.pdf>

A. Pays développés: Tendances historiques

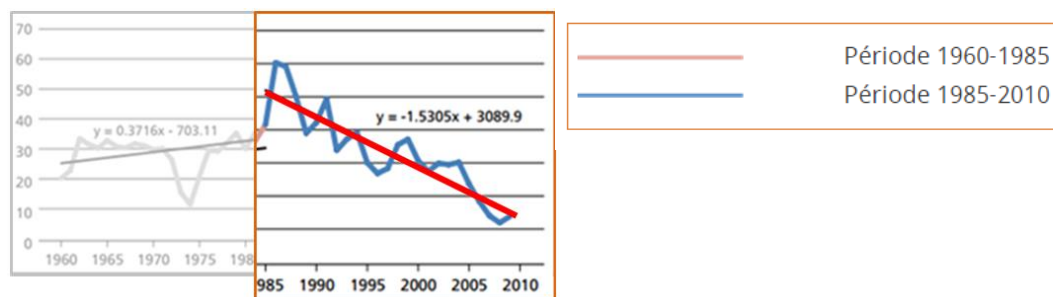
Anderson et Nelgen (2013), montrent qu'en chiffres cumulés, les aides en faveur des producteurs **des pays développés** – telles que mesurées par le TNA – ont fortement reculé depuis le niveau record atteint au milieu des années 1980. Ce graphique montre les tendances globales en matière de soutien aux producteurs dans les pays développés, tel que mesuré par le TNA. Dans les pages qui suivent, nous examinerons les principaux aspects que ce graphique illustre.



De 1960 jusqu'au milieu des années 1980, lorsque les prix des aliments étaient au plus bas, l'indicateur du TNA a observé une tendance à la hausse. Cela est probablement lié à l'utilisation répandue de mesures telles que les restrictions des importations et les subventions accordées à la production et aux exportations. Depuis le milieu des années 1980, l'indicateur du TNA a considérablement diminué. Cela

comprennent les mesures à la frontière et les mesures de soutien interne, mais la composition exacte de l'indicateur diffère selon les pays.

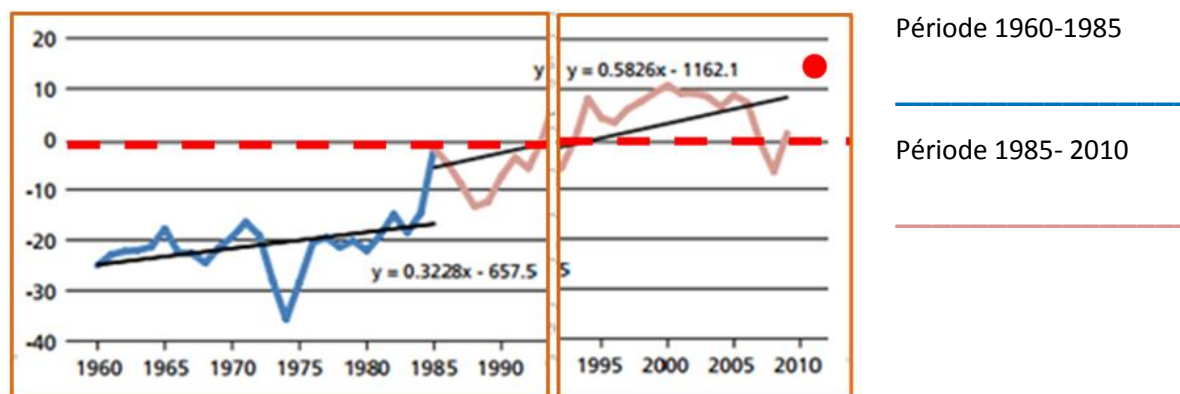
découle des réformes des politiques agricoles dans les grandes économies productrices tels que les États-Unis et l'UE et des nouvelles disciplines en matière de soutien à l'agriculture adoptées dans le cadre de l'Accord sur l'Agriculture de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).



La leçon 3.1 « Introduction au Système Commercial Multilatéral » traite de l'Accord sur l'Agriculture de l'OMC.

La forte baisse de l'indicateur du TNA depuis les années 1980 n'implique pas nécessairement que les producteurs dans les pays développés reçoivent maintenant moins d'aide que par le passé. Cette tendance pourrait également résulter d'un **changement dans la nature du soutien**. Le type d'appui est passé d'une aide influant directement sur les prix à la production, et donc prise en compte dans le taux nominal d'aide, à des politiques qui n'agissent pas directement sur les prix, et ne sont donc pas comprises dans les mêmes proportions dans ce taux. Certains de ces nouveaux types d'aides ont été considérés comme des instruments ayant un effet de distorsion moindre et présentant une plus grande efficacité. C'est une évolution positive en vue de réduire les distorsions sur les marchés mondiaux des produits alimentaires.

En s'appuyant sur le TNA, les auteurs montrent qu'en chiffres cumulés, dans **les pays en développement**, le niveau moyen de soutien est passé d'une position de taxation nette à un soutien légèrement positif depuis 1995. Ce graphique montre que dans l'ensemble, le TNA dans les pays en développement a progressé d'une taxation nette de l'agriculture en 1960 à un soutien positif depuis le milieu des années 1990.

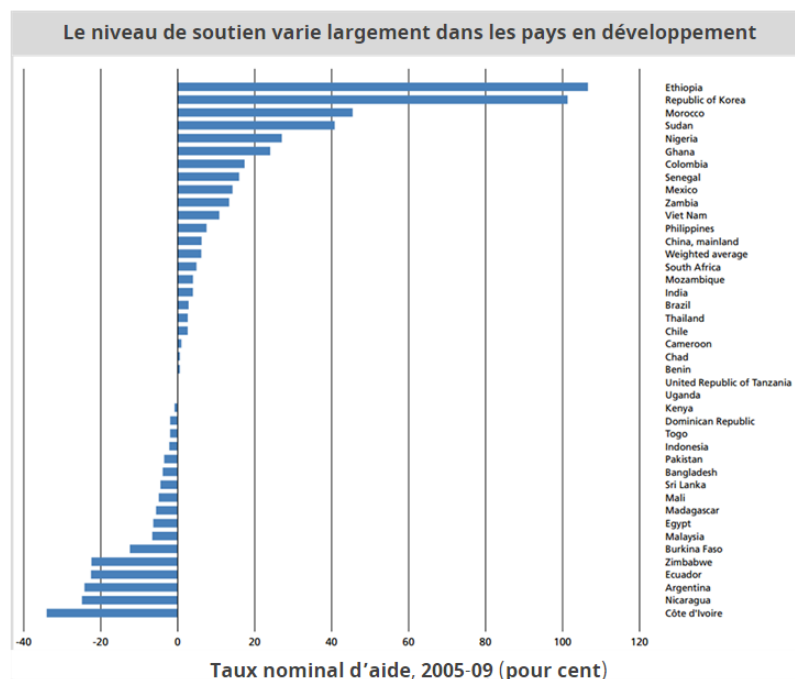


Malgré la tendance à la hausse, le TNA moyen dans les pays en développement au cours de la période la plus récente était toujours équivalent à moins de la moitié du TNA moyen dans les pays développés. **En comparaison, en 2010, le niveau de soutien dans les pays développés était plus élevé. Cela est illustré sur le graphique par le point rouge.** Il est important de se rappeler que ces tendances sont des tendances globales, et qu'il peut y avoir des différences importantes de soutien net selon les pays et les produits.

Différences du TNA par pays et par produit



Le graphique suivant montre les différences du TNA par pays.



Globalement, ce qu'on appelle les produits blancs (le coton, le sucre et le lait) et certains produits de l'élevage reçoivent un soutien important, tandis que d'autres, généralement les

produits tropicaux (l'huile de palme, les arachides en coques et le café), continuent d'être taxés.

Source: S. Nelgen (2015). *"Positive" or "negative" trends in support to agriculture?*

Présentation destinée à une consultation informelle de la FAO consacrée aux politiques commerciales au service de la sécurité alimentaire. Page 47, FAO, Rome, Italie.

www.fao.org/3/a-i5090f.pdf

B. Pays en développement: Tendances historiques

Les politiques mises en œuvre plus récemment dans les pays en développement sont de nature à influencer sur le niveau de production. Le soutien public croissant dans les grandes économies émergentes a suscité de fortes inquiétudes, car la taille même des économies concernées signifie que les programmes menés par ces pays dans le secteur agricole ont une probabilité plus forte d'avoir une incidence sur d'autres pays. Dans les pays en développement, il existe souvent un **écart de développement des marchés**², qui peut annuler les incitations positives créées par les politiques de soutien en faveur des producteurs et réduire l'efficacité des politiques.

Ils peuvent être mesurés comme le coût moyen pour les producteurs des défauts d'efficacité liés au développement du marché dans les chaînes de valeur nationales. L'écart met en évidence les gains, ou les économies, potentiels qui pourraient être réalisés si les investissements nécessaires étaient consentis et si des mesures adaptées étaient prises pour réduire les coûts.

Source: Barreiro-Hurle, J. et Witwer, M. (2013). *Monitoring and Analysing Food and Agricultural Policies (MAFAP) Methodological Implementation Guide: Volume 1 – Analysis of Price Incentives and Disincentives*. FAO, Rome, Italie.

www.fao.org/publications/card/fr/c/3d23c704-6a2c-41cd-89b2-dfa3a0415084/

² L'écart de développement des marchés se rapporte aux problèmes d'efficacité des systèmes alimentaires intérieurs qui agissent comme des facteurs dissuasifs au niveau des producteurs. Il découle d'une gamme de facteurs, y compris des distorsions du taux de change, des coûts de commercialisation élevés liés à des investissements limités dans les infrastructures, et des taxes illicites.

Les points clés à retenir

- ① Dans les pays développés, bien que le TNA ait diminué depuis le milieu des années 1980, il reste positif. La baisse du TNA reflète les changements dans la nature du soutien, plutôt qu'une réduction absolue du soutien à l'agriculture.
- ② Dans les pays en développement, le TNA a augmenté, mais est resté négatif jusqu'au milieu des années 1990. L'augmentation récente du soutien politique, de nature à introduire des distorsions dans la production, en particulier dans les grandes économies émergentes, pourrait avoir des répercussions sur les marchés mondiaux.
- ③ Les estimations globales du TNA représentent des tendances qui peuvent dissimuler des différences selon les pays et les produits. Ces différences doivent être prises en compte dans l'évaluation des conséquences possibles des politiques.

Résumé de la leçon

Dans cette leçon, vous avez appris que:

- Les effets distributifs doivent être pris en considération en vue de concevoir et de mettre en œuvre des politiques commerciales efficaces;
- Lors de la conception des stratégies commerciales, il est important de veiller à assurer la stabilité et la prévisibilité des politiques;
- Les instruments de politique commerciale doivent être conçus en tenant compte du stade de développement agricole du pays et en accordant une attention particulière à la pertinence des mécanismes de gestion des risques; et
- Le TNA peut être utilisé pour examiner les tendances globales en matière de soutien aux producteurs dans les pays développés et les pays en développement.

Unité 2 – Réflexions

Quels sont certaines des mesures de politique commerciale que les gouvernements peuvent adopter, et comment vont-elles affecter différents acteurs?

Les mesures de politique commerciale peuvent être soit des mesures aux frontières soit des mesures internes qui ont une incidence sur le commerce. Parmi les mesures aux frontières figurent les tarifs

d'importation, les tarifs d'exportation et les restrictions à l'exportation. Parmi les mesures de soutien interne figurent les subventions aux intrants et à la production. Les répercussions des mesures de politique commerciale sur les producteurs, les consommateurs et les recettes publiques dépendent des spécificités des mesures adoptées et de la manière dont elles sont mises en œuvre.

Quelles ont été les répercussions des mesures de politique commerciale adoptées pour atténuer les effets de la flambée des prix alimentaires au cours de la période 2006-2008?

Des inquiétudes concernant la sécurité alimentaire à court terme ont conduit de nombreux décideurs politiques à mettre en œuvre des mesures ponctuelles, comme des interdictions d'exporter et des réductions des tarifs d'importation. Toutefois, bien que de telles politiques puissent avoir aidé à atteindre les objectifs à court terme à l'échelle nationale – accroître l'offre alimentaire et faire baisser les prix des denrées alimentaires –, à moyen et long termes, elles ont eu des conséquences négatives pour les marchés alimentaires nationaux et mondiaux. Parmi ces effets figurent le resserrement de la situation de l'offre et de la demande de produits alimentaires, ce qui a exercé des pressions à la hausse sur les prix mondiaux; et une baisse des incitations à la production en raison de l'instabilité de l'environnement politique.

Quels sont les principaux aspects à prendre en considération pour définir les objectifs stratégiques à long terme et choisir des mesures de politique commerciale appropriées?

Le degré de la transformation structurelle de l'économie et le stade de développement agricole sont des considérations clés en vue de fixer les objectifs stratégiques de la politique commerciale agricole. Ces éléments permettent de déterminer le train de mesures de soutien interne et de mesures à la frontière approprié pour répondre à ces objectifs. Entre autres choses, la réalisation de la sécurité alimentaire à long terme nécessite des politiques qui favorisent:

- la protection sociale,
- des accroissements durables de la productivité agricole et,
- des marchés plus efficaces et plus inclusifs.

La question est de savoir quand et comment, plutôt que si, les pays devraient ouvrir leur secteur agricole à une concurrence accrue.

Comment les objectifs des politiques commerciales évoluent-ils en fonction du stade de développement agricole?

Dans les pays ou les secteurs où les systèmes de production agricole sont rudimentaires et les infrastructures essentielles font défaut, les objectifs stratégiques peuvent se concentrer sur l'établissement des conditions fondamentales pour permettre un accroissement de la productivité.

Dans les cas où la production n'est pas suffisante pour approvisionner les marchés et où les instruments de gestion des risques sont inadéquats, il peut s'avérer plus important de se concentrer sur l'amélioration de la productivité. Dans les économies plus avancées, où l'agriculture est caractérisée par une production commerciale à grande échelle et où les coûts de transaction sont faibles, il est possible de se concentrer sur la promotion d'une croissance impulsée par le secteur privé.

Quels sont les principaux aspects à prendre en considération lors de la conception et de la mise en œuvre des mesures de politique commerciale dans le secteur agricole?

Les principaux aspects à prendre en considération lors de la conception et de la mise en œuvre des mesures de politique commerciale sont les suivants:

- les effets distributifs des mesures de politique commerciale sur les différents secteurs de l'économie, ou sur les consommateurs, les producteurs et les revenus au sein d'un secteur;
- la stabilité et la prévisibilité des mesures de politique commerciale; et
- le niveau des risques auxquels sont confrontés les producteurs agricoles et leur accès à des mécanismes de gestion des risques appropriés.

Quelles sont les tendances historiques en matière d'utilisation des mesures de politique commerciale à l'échelle mondiale?

L'évolution du Taux nominal d'aide (TNA) montre que, dans l'ensemble, le niveau d'assistance dans les pays développés reste positif même s'il a baissé. En revanche, dans les pays en développement, le TNA a été négatif pendant longtemps, mais il est positif depuis le milieu des années 1990. Il convient de noter qu'il s'agit de tendances globales qui peuvent masquer des différences importantes en matière d'appui selon les pays et les produits.