

# La politique commerciale agricole des pays en voie de développement pendant leur décollage

Michael Stockbridge



### *Avertissement*

Michael Stockbridge est consultant indépendant dans les domaines de l'économie agricole, le développement rural, et la gestion des ressources naturelles. Ce rapport de recherche d'Oxfam a été écrit pour informer le développement de politique sur les questions commerciales et comme rapport d'information d'un - prochain - rapport d'Oxfam sur la pauvreté. Il est édité afin de diffuser largement les résultats de la recherche mandatée par Oxfam. Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les positions d'Oxfam.

## Résumé

Le commerce agricole a toujours été l'un des sujets les plus sensibles sur le plan international. Les gouvernements du monde entier se sont longtemps montrés réticents à abandonner les instruments politiques leur permettant d'influer sur les prix du marché intérieur et d'augmenter les revenus.

La sécurité alimentaire est la raison la plus fréquemment évoquée pour justifier l'intervention des gouvernements dans le commerce agricole. En effet, si les prix du marché intérieur sont trop élevés, les consommateurs démunis ne peuvent plus acheter suffisamment de nourriture; mais s'ils ne le sont pas assez, les agriculteurs ne peuvent plus produire de nourriture en suffisance. L'argument pour la sécurité alimentaire se révèle être plus prépondérant dans certains pays (par exemple, les pays en développement en proie à l'insécurité alimentaire) que dans d'autres (par exemple, les pays en grande partie développés et urbanisés).

Cette étude s'intéresse brièvement aux politiques agricoles et commerciales de six pays en voie de développement différents, chacun d'eux ayant joui de taux de croissance économique et de développement exceptionnellement élevés. Il s'agit de la Corée du Sud, de la Malaisie, de l'Indonésie, du Vietnam, du Chili et du Botswana. Leur expérience pourrait apporter plus de lumière sur la question: Dans quelle mesure les gouvernements devraient-ils maintenir leurs pouvoirs d'intervention ou, au contraire, les abandonner en faveur d'une libéralisation du marché ?

## Les objectifs généraux de la politique agricole

En tant que génératrice de PIB et d'emploi, l'agriculture a joué un rôle très important dans les économies de tous ces pays avant leur décollage économique. L'exception étant le Chili, qui avait commencé son processus d'urbanisation/industrialisation bien avant les autres pays en développement.

Par sa position pivot dans l'agriculture des pays d'Asie, le riz, cultivé en grande partie par des petits producteurs relativement pauvres, constitue le principal centre d'intérêt des responsables politiques concernés par la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté. Au Botswana, le sorgho et le maïs jouent un rôle similaire tandis qu'au Chili, le blé est le produit dominant.

En appliquant des politiques commerciales et/ou liées au prix, les six gouvernements ont dû faire un compromis entre le bien-être des producteurs d'une part et celui des consommateurs de l'autre. Les six pays ont abordé ce dilemme de différentes manières. La Corée du Sud a favorisé les consommateurs au lieu des producteurs, en Malaisie et en Indonésie, les politiques ont généralement soutenu les producteurs de riz. Au Vietnam, le gouvernement a tardivement avantagé les producteurs de riz grâce à la levée des barrières à l'exportation ; la croissance économique du Chili a coïncidé avec la libéralisation du commerce intérieur et extérieur qui a servi à éliminer la tendance défavorable à l'agriculture. En tant qu'importateur net de denrées alimentaires, le Botswana a maintenu les prix alimentaires domestiques sous contrôle en appliquant un régime d'importation libéral, tout en utilisant les recettes tirées de l'exportation des diamants pour financer des subventions massives aux exploitations agricoles qui aidèrent à maintenir les prix de production au dessus de leur niveau du marché libre.

On ne devrait pas sous-estimer l'importance de la stabilité politique dans la poursuite de la croissance économique, ni le rôle joué par la stabilité des prix alimentaires et agricoles

pour y parvenir. La politique agricole dans nombre des pays étudiés ici, et plus particulièrement ceux d'Asie, se doit d'être comprise dans ce contexte.

## Les instruments politiques clé

Une panoplie entière d'instruments politiques a été utilisée. Dans le secteur de l'alimentation de base, les pays asiatiques importateurs de denrées alimentaires ont utilisé les monopoles commerciaux d'Etat (Malaisie, Indonésie), les licences d'importation et les quotas (Corée du Sud) – les tarifs douaniers n'ont joué qu'un rôle minime. Dans les autres nations importatrices de produits alimentaires, l'entrée de denrées alimentaires dans le pays était exempte de droit de douane (Botswana) ou était sujette à un prélèvement variable visant à stabiliser les prix du marché intérieur (Chili). Les pays exportateurs (Vietnam et à nouveau le Chili) ont en grande partie supprimé les restrictions à l'exportation bien qu'ils aient tous deux instauré auparavant de lourdes restrictions sur le commerce. Au Botswana, un office de commercialisation appartenant à l'Etat a monopolisé les exportations de bœuf tandis qu'en Malaisie, elles étaient effectuées par le secteur privé et n'étaient sujettes qu'aux taxes.

Dans tous les pays étudiés (excepté le Chili), les interventions sur le marché intérieur ont impliqué habituellement des offices nationaux de commercialisation qui achètent pour défendre un soutien des prix minimaux pour les producteurs et vendent pour éviter que les prix à la consommation ne dépassent un plafond fixé par le gouvernement. Le deuxième ensemble d'instruments politiques regroupe les moyens de production subventionnés et les crédits combinés aux investissements du secteur public dans l'infrastructure rurale, dans la recherche et la vulgarisation agricole.

Réduire la volatilité des prix, surtout en matière de riz, a été un objectif clé de l'action gouvernementale. Sans cette intervention, les consommateurs et les producteurs (en particulier les plus pauvres) deviendraient extrêmement vulnérables aux fluctuations (les crêtes pour les consommateurs et les creux pour les producteurs). La stabilité des prix associée à des subventions aux moyens de production et aux crédits a donné aux cultivateurs la confiance et les incitants nécessaires pour qu'ils investissent dans les nouvelles technologies de la Révolution Verte qui permettent d'accroître la productivité.

## Les impacts distributifs

Dans les pays asiatiques et au Botswana, les petits cultivateurs relativement pauvres sont responsables de la plus grande partie de la production des denrées alimentaires de base. Ces producteurs ont bénéficié du soutien du gouvernement, bien qu'au Vietnam, ces avantages n'aient été réellement effectifs qu'à partir du moment où le gouvernement supprima les restrictions quant aux exportations de riz. Dans un certain nombre de pays (Corée, Malaisie et Botswana), il est clair que les gouvernements utilisent les instruments de la politiques agricoles dans le but de transférer les ressources des couches les plus prospères de l'économie vers les groupes les plus vulnérables du secteur rural (ex. les petits producteurs oeuvrant dans le secteur de l'alimentation de base). Au Chili, la situation est différente. Le rôle joué dans la production par les grandes exploitations agricoles est bien plus important que dans les autres pays étudiés. Par conséquent, bon nombre des avantages directs de la libéralisation agricole et de l'accroissement des exportations se sont accrus pour de tels cultivateurs tout en ignorant largement les petits producteurs ruraux.

## Les enseignements pour les autres pays en développement

Quelles leçons d'autres pays en développement peuvent-ils tirer de ces expériences ? La prudence s'impose si l'on veut tenter d'appliquer ces enseignements à d'autres pays. Par exemple, les pays d'Asie sont uniquement adaptés à la culture du riz tandis que les conditions en Afrique sont bien plus hostiles à l'agriculture irriguée. Cela étant dit, les politiques poursuivies par certains pays (Indonésie, Malaisie, Corée du Sud) sont en dissonance avec l'agenda de libéralisation économique tel qu'il est actuellement promu par l'OMC et les institutions internationales.

A cause des restrictions de l'OMC sur d'autres instruments politiques tels que les subventions et les quotas, les tarifs douaniers sont devenus et demeureront un instrument de politique commerciale bien plus important qu'ils ne l'ont été dans le passé. Pour le moment, il semble que les pays en développement vont bénéficier d'une marge de manœuvre accrue dans la gestion des droits de douane sur certains « produits spéciaux ». Dans le cycle de Doha, l'un des sujets de négociations les plus importants concerne le nombre de produits pouvant être considérés comme « spéciaux » et la manière dont ils seront traités.

Les pays en développement rencontrent aujourd'hui un environnement politique radicalement différent de celui qui existait lorsque les économies des pays étudiés dans ce rapport ont décollé. La marge de manœuvre des dirigeants politiques chargés du commerce est bien plus étroite qu'elle ne l'était il y a 30 ou 40 ans. Les stratégies pour le développement des petits producteurs telles qu'elles furent poursuivies par les pays d'Asie du Sud-est étudiés dans ce rapport avaient été sous-tendues par l'utilisation des instruments politiques par les gouvernements pour influencer les prix du marché intérieur (des prix plancher visant à protéger les cultivateurs et des prix plafond pour les consommateurs). Si les pays moins développés veulent suivre aujourd'hui des stratégies similaires, ils auront besoin d'une marge de manœuvre raisonnable en matière de gestion des droits de douane, dans la mesure où une grande partie des instruments qui étaient disponibles pour les gouvernements avant le cycle de l'Uruguay ne le sont plus maintenant.

L'agenda de libéralisation actuel fournit un soutien équitable pour les différents types de stratégies poursuivies par le Chili, le Botswana et, plus récemment, le Vietnam. Pourtant, les pays en développement qui souhaitent adopter les stratégies de développement agricole menées ces dernières décennies par la Corée, la Malaisie et l'Indonésie, auront besoin d'une marge de manœuvre plus large que celle que l'actuel programme de libéralisation ne désirerait leur concéder.

© Oxfam GB juillet 2006

Oxfam GB est membre d'Oxfam International. Registered charity no. 202918.

Ce rapport a été rédigé par Michael Stockbridge, consultant indépendant dans les domaines de l'économie agricole, le développement rural, et la gestion des ressources naturelles. Oxfam GB remercie Duncan Green, Juan Cheaz, Craig Castro, Ashvin Dayal, Francis Perez and Steve Price-Thomas pour leur aide à sa réalisation.

Le texte peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel: [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk)

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter [enquiries@oxfam.org.uk](mailto:enquiries@oxfam.org.uk) ou visiter le site [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)