

Les politiques commerciales et l'agriculture dans les pays du Sud

Laurent Levard

Décembre 2023

Partie des cours destinés aux étudiants et étudiantes de master de l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne – IEDES (cours Agriculture et relations internationales, master 1 Études de développement, parcours « Développement agricole et politiques économiques »), de l'université Paris-Saclay (cours Politiques agricoles et commerciales, master 2 Développement agricole durable) et de l'Institut Agro Montpellier – Institut des régions chaudes (cours Politiques et accords commerciaux, agricultures familiales et développement, filière DARS-MOQUAS).

Pour citer ce document : Levard L., *Les politiques commerciales et l'agriculture dans les pays du Sud* (2023), Gret, 89 p.

Sommaire

Avant-propos.....	3
Introduction.....	4
Partie 1	
Qu'est-ce qu'une politique commerciale ?.....	6
Partie 2	
Les objectifs d'une politique commerciale.....	8
Partie 3	
Autres déterminants d'une politique commerciale.....	10
1. Intérêts particuliers et de classe.....	10
2. Dimension idéologique.....	10
3. Environnement politique et institutionnel.....	10
Partie 4	
Les instruments de politique commerciale et leurs effets sur les marchés.....	13
1. Instruments s'appliquant aux importations.....	13
1.1. Préalables.....	13
1.2. La taxation des importations.....	20
1.3. Comparaison des politiques basées sur des taxations avec celles basées sur des restrictions quantitatives.....	44
1.4. Mesures permanentes, mesures saisonnières, mesures ponctuelles, exceptionnelles ou variables d'une période à l'autre ; contingents tarifaires.....	45
1.5. Les subventions aux importations et les réductions de droits de douane.....	46
1.6. Les règles d'origine.....	57
1.7. Le concept de régime commercial.....	58
2. Instruments s'appliquant aux exportations.....	60
2.1. Préalables.....	60
2.2. La taxation des exportations.....	61
2.3. Les quotas d'exportation et l'interdiction d'exportation.....	67
2.4. Comparaison des politiques de taxation des exportations et de quotas d'exportation, mesures permanentes ou non permanentes.....	74
2.5. La subvention à l'exportation.....	77
3. Les normes.....	81
Partie 5	
L'intégration des questions sociales et environnementales dans les politiques commerciales.....	83
1. La situation actuelle.....	83
2. Quels outils possibles à l'avenir ?.....	85
Bibliographie.....	88

Avant-propos

Ce document constitue le support actualisé de l'enseignement relatif aux politiques commerciales et à l'agriculture dans les pays du Sud que je propose dans le cadre de différents cours donnés depuis plusieurs années aux étudiants et étudiantes de l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne, de l'université Paris-Saclay et de l'Institut Agro Montpellier.

Je remercie tous les étudiants et toutes les étudiantes dont les différentes questions et remarques au fil des ans m'ont permis d'enrichir ce cours.

Introduction

Les politiques commerciales jouent un rôle important sur la situation et la dynamique des agricultures, des systèmes alimentaires, des économies et des sociétés, et notamment de la sécurité alimentaire. En tant que futur.e.s professionnel.les travaillant dans le domaine de l'agriculture et des systèmes alimentaires, il est important que vous soyez en mesure d'identifier les politiques commerciales existantes, leurs objectifs et leurs déterminants, c'est-à-dire les facteurs explicatifs de leur existence. Il est également important que vous connaissiez concrètement les différents instruments de politique commerciale et compreniez les mécanismes au travers desquels ils peuvent impacter les marchés et les différents acteurs – c'est-à-dire les agriculteurs, mais également les consommateurs, les industriels, les commerçants et l'État –, que ce soit sur le court terme ou sur le plus long terme. Il s'agit finalement bien de comprendre de quelle façon ces outils de politiques commerciales peuvent influencer les dynamiques de l'agriculture, les systèmes alimentaires et la sécurité alimentaire, et à quelles conditions elles peuvent avoir une influence positive.

En tant que futur.e.s professionnel.les, vous pourrez être amené.e.s à travailler directement sur les politiques commerciales, que ce soit dans le cadre de la fonction publique ou d'organisations et d'institutions qui jouent un rôle en matière d'expertise, de conseil, de formation ou de plaidoyer relatif aux politiques publiques, notamment une organisation internationale, un institut de recherche et de formation, un bureau d'études, une organisation professionnelle agricole ou une organisation non gouvernementale.

Le domaine des politiques commerciales constitue l'un des domaines où l'idéologie dominante néolibérale est la plus prégnante. Nombre de responsables politiques, des fonctionnaires, des enseignants, des chercheurs, des représentants professionnels, etc., répètent avec des mots et des expressions à peu près semblables une sorte de catéchisme néolibéral sur les politiques commerciales, sans pour autant disposer de véritables connaissances et méthodes leur permettant de raisonner de façon indépendante et objective les politiques commerciales et leurs impacts. De plus, dans ces modes de pensée dominants sur les politiques commerciales, les questions écologiques sont largement absentes, alors que vous connaissez bien les immenses défis écologiques auxquels notre humanité fait face et qu'elle devra affronter encore davantage dans les décennies à venir. Des organismes internationaux comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC), mais aussi l'enseignement dominant de grandes universités, contribuent à diffuser ces idées. Notez bien cependant que, en réalité, dans nombre de pays du monde, les politiques commerciales mises en œuvre s'éloignent bien souvent des préceptes néolibéraux. Elles résultent largement de l'analyse que font les responsables politiques de la situation de leur société et de son économie et des rapports de force existants entre classes sociales et acteurs économiques.

Ainsi, quelle que soit la fonction occupée, il sera important que vous développiez une capacité indépendante d'analyse critique et de recommandations sur les politiques publiques concernant l'agriculture, en tenant compte des différents acteurs et de leurs intérêts, mais aussi de l'intérêt général, et en intégrant à la fois le court terme et le plus long terme ainsi que les questions économiques, sociales (et notamment la sécurité alimentaire) et écologiques. L'analyse des politiques commerciales constitue une composante de l'ensemble des politiques

publiques concernant l'agriculture. L'enseignement qui vous est proposé vise à vous donner les bases conceptuelles et méthodologiques pour une telle analyse.

Nous aborderons d'abord la définition de ce qu'est une politique commerciale, puis les objectifs possibles d'une politique commerciale et les facteurs déterminants d'une telle politique, c'est-à-dire les facteurs influençant les décideurs politiques dans leurs choix. Ensuite, nous entrerons dans le cœur de l'enseignement avec l'analyse des instruments de politique commerciale, et comment leur mise en œuvre peut avoir des effets sur les marchés, les acteurs économiques et la dynamique de l'agriculture et de la société du pays concerné. Nous ne développerons par contre pas en détail les effets des politiques commerciales sur les autres pays ou sur les marchés mondiaux.

Nous examinerons également les conditions nécessaires pour que les objectifs attendus d'une politique commerciale soient atteints. Enfin, nous aborderons la question de l'intégration des questions sociales et environnementales dans les politiques commerciales.

Partie 1

Qu'est-ce qu'une politique commerciale ?

Avant d'entrer dans l'analyse détaillée des politiques commerciales concernant l'agriculture, il convient de définir ce que l'on entend par *politique commerciale*.

La politique commerciale d'un pays est constituée de l'ensemble des interventions publiques qui s'appliquent spécifiquement aux biens et aux services importés ou exportés par le pays et aux opérations d'import/export. Une politique commerciale peut aussi être mise en œuvre par un ensemble de pays si ceux-ci disposent d'une politique commerciale commune, comme dans le cas de l'Union européenne (UE) ou de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Cette définition d'une politique commerciale appelle plusieurs commentaires :

- nous parlons bien ici de **politique publique**. Les entreprises privées peuvent aussi définir des stratégies, prendre des dispositions et mettre en œuvre des actions concernant l'importation ou l'exportation de produits. Par extension, on entend parfois parler de la politique d'une entreprise, mais nous nous en tenons ici au sens de politique publique ;
- la politique commerciale concerne donc les biens et services **importés ou exportés** et les opérations d'import/export. Un État peut également mener des politiques concernant le commerce intérieur de biens et de services. En règle générale, on ne parle cependant pas dans ce cas de politique commerciale, mais, selon le type de mesure, de politique agricole (par exemple, faciliter l'accès au marché pour les agriculteurs), d'infrastructure (par exemple, la construction de routes destinées à faciliter le commerce intérieur de produits agricoles) ou de transport (relatif au transport de marchandises, etc.) ;
- la politique commerciale concerne des mesures qui s'appliquent **spécifiquement** aux biens et aux services importés. En effet, certaines politiques concernent à la fois des produits importés ou exportés et des produits non échangés avec l'extérieur. Il s'agit par exemple de normes sanitaires relatives à la qualité sanitaire des produits. Elles s'appliquent bien aux importations, mais pas spécifiquement aux importations, et on ne peut parler dans ce cas de politique commerciale proprement dite. Cependant, dans la mesure où le respect de ces normes conditionne par exemple l'autorisation d'importer un produit, il convient de les mentionner quand on parle de politique commerciale, ce que nous ferons à la suite. Autre exemple : la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). En règle générale, elle s'applique à la fois aux produits importés et aux produits d'origine nationale. Elle ne concerne donc pas spécifiquement les produits importés et on ne peut la considérer comme faisant partie de la politique commerciale d'un État. Ceci étant dit, il existe des cas où les produits d'origine nationale sont exonérés de TVA – c'est par exemple le cas du Sénégal, qui exonère de TVA le lait pasteurisé fabriqué à partir de lait produit dans le pays¹ –, et ceci influe indirectement sur le commerce extérieur, puisque les produits d'origine nationale gagnent ainsi en compétitivité par rapport aux produits importés ;

¹ Voir par exemple : <https://lequotidien.sn/saint-louis-lait-pasteurise-produit-a-partir-du-lait-local-amin-ata-mbengue-ndiaye-annonce-lexoneration-imminente-de-la-tva/>

- la politique commerciale ne concerne pas que les biens, mais également les **services**. Certains peuvent concerner l'agriculture, comme un service de conseil agricole ou un service vétérinaire.

Nous nous intéressons ici aux politiques commerciales concernant l'agriculture, c'est-à-dire aux effets que peuvent avoir les politiques commerciales sur la situation et la dynamique des agricultures. Ceci nous amène à prendre en compte la politique commerciale s'appliquant aux **produits agricoles**, mais également à la politique commerciale s'appliquant aux **produits alimentaires et aux produits manufacturés** issus de la transformation de produits agricoles. Nous aborderons aussi la politique commerciale s'appliquant aux **moyens de production de l'agriculture et des activités de transformation des produits agricoles**. Pour l'agriculture, il s'agit des équipements agricoles et des intrants, comme les engrais, les pesticides, les semences, les produits vétérinaires, etc. Concernant la transformation de produits agricoles, nous nous intéresserons plus particulièrement aux politiques commerciales concernant les matières premières d'origine agricole de ces industries. En effet, ces matières premières importées entrent souvent en concurrence avec des matières premières produites dans le pays. À l'inverse, des produits agricoles issus d'un pays peuvent eux-mêmes être soit exportés, soit utilisés comme matières premières d'industries nationales.

À RETENIR

La politique commerciale d'un pays ou d'un ensemble de pays est constituée de l'ensemble des interventions publiques qui s'appliquent spécifiquement aux biens et aux services importés ou exportés par le pays et aux opérations d'import/export.

Partie 2

Les objectifs d'une politique commerciale

Une politique commerciale répond à divers objectifs. Il importe donc de bien comprendre les objectifs auxquels la politique commerciale d'un pays répond ou doit répondre.

Ainsi, les objectifs d'une politique commerciale peuvent être divers :

- un premier objectif est d'organiser, de faciliter et de contrôler les **procédures d'importation et d'exportation** ;
- un deuxième objectif est de **réglementer les caractéristiques des produits** importés ou exportés. L'État exige et vérifie que les produits importés répondent à un certain nombre de normes. On parle de normalisation ;
- un troisième objectif possible est de **réguler les flux**. L'État peut en effet chercher à limiter les flux d'importation ou d'exportation en fonction de différents objectifs. Nous verrons plus en détail quels peuvent être ces objectifs quand nous parlerons des outils de politique commerciale, mais soulignons dès maintenant que l'importance des flux d'importation ou d'exportation peut avoir une influence sur la disponibilité de produits agricoles et alimentaires sur le marché intérieur et sur le prix de ces produits ;
- un autre objectif est précisément **d'influencer le prix** des produits agricoles et alimentaires **sur le marché intérieur**, et donc le **revenu des acteurs économiques**, notamment les agriculteurs, et le **pouvoir d'achat** des consommateurs. Au-delà du revenu des agriculteurs et du pouvoir d'achat des consommateurs, des **objectifs sociaux**, et notamment de **sécurité alimentaire**, peuvent constituer des objectifs de la politique commerciale ;

ENCART 1.

Politiques commerciales et autres politiques influençant les prix intérieurs

Il est important de noter que si les politiques commerciales constituent un moyen d'influencer les prix intérieurs, d'autres politiques peuvent également être mises en œuvre avec cet objectif. Il s'agit notamment de :

- la **politique agricole**, avec les mesures de prix minimums et de prix administrés, les diverses formes d'intervention publique sur les marchés, le stockage public ou les aides au stockage. Comme nous le mentionnons à la suite, il est important de garantir la cohérence entre la politique agricole et la politique commerciale ;
- la **politique monétaire**. Ainsi, une monnaie surévaluée revient à diminuer le prix des produits importés ou exportés sur le marché intérieur. L'effet est en quelque sorte similaire à la combinaison d'une subvention aux importations et d'une taxe aux exportations. La concurrence des produits importés est plus forte et la production pour l'exportation est découragée, avec donc un effet global négatif pour l'agriculture, sauf si celle-ci est fortement dépendante de moyens de produits importés. Cette politique encourage d'ailleurs la substitution de ressources nationales (travail, moyens de production) par des moyens de production importés. Au contraire, une monnaie sous-évaluée revient à augmenter le prix des produits importés ou exportés. L'effet est donc semblable à la combinaison d'une taxation des importations et d'une subvention des

exportations. La concurrence des importations est moindre et la production pour l'exportation est encouragée, avec un effet globalement positif pour l'agriculture, sauf si celle-ci est fortement dépendante de moyens de production importés. Cette politique encourage d'ailleurs la substitution de moyens de production importés par des ressources nationales (travail, moyens de production).

- la génération de **ressources fiscales** peut également constituer un objectif de politique commerciale. Certaines politiques commerciales impliquent un coût pour l'État, mais d'autres génèrent au contraire une source de revenu. Dans de nombreux pays, une part significative des recettes fiscales de l'État provient de prélèvements sur les importations ou les exportations ;
- les politiques commerciales peuvent aussi répondre à des **objectifs géopolitiques**. Cela peut être le cas lorsqu'un État souhaite faciliter l'exportation de ses produits à bas prix dans un pays tiers ou encore l'importation de produits en provenance de certains pays tiers. En effet, le lien économique, mais aussi politique, entre les deux États peut s'en trouver renforcé. Au contraire, limiter les importations en provenance d'un État tiers ou les exportations à destination de ce pays, ou encore le contraindre à acquérir ces produits à un prix plus élevé, peut constituer un moyen d'exercer une pression politique sur ce pays. Les politiques d'embargo commercial en constituent un exemple.

Au-delà des objectifs économiques de court terme, la politique commerciale répond en règle générale à des **objectifs de développement économique de plus long terme**. Nous verrons par la suite comment certains objectifs de court terme, par exemple des objectifs relatifs aux niveaux de prix intérieurs, peuvent répondre à des objectifs de plus long terme. En fonction du cadre idéologique dans lequel s'inscrivent les gouvernements, les objectifs de développement peuvent différer, de même que les stratégies privilégiées pour atteindre un même objectif de développement économique.

Les objectifs de plus long terme des États ne relèvent par ailleurs pas uniquement du domaine économique. Certains objectifs sont ainsi de **nature sociale**. Dans le cas des politiques commerciales concernant l'agriculture, il s'agit notamment de l'objectif de **sécurité alimentaire** à long terme. Les objectifs de sécurité alimentaire à court terme peuvent être plus ou moins contradictoires avec les objectifs de sécurité alimentaire de plus long terme. Les gouvernements peuvent alors tendre à prioriser les uns ou les autres. Que ce soit sur le court ou le plus long terme, ils peuvent également prioriser certains secteurs plutôt que d'autres, par exemple les populations urbaines plutôt que les populations rurales.

À RETENIR

Une politique commerciale peut répondre à divers objectifs : organisation, facilitation et contrôle des procédures d'import/export ; réglementation des caractéristiques des produits ; régulation des flux, des prix agricoles et alimentaires sur le marché intérieur ; revenu des acteurs économiques ; pouvoir d'achat, objectifs sociaux et notamment de sécurité alimentaire ; génération de ressources fiscales ; objectifs géopolitiques ; objectifs de développement économique de plus long terme, objectifs sociaux de plus long terme, notamment en matière de sécurité alimentaire.

Partie 3

Autres déterminants d'une politique commerciale

La compréhension des déterminants d'une politique commerciale, c'est-à-dire les facteurs explicatifs de la formulation et de la mise en œuvre de politiques commerciales particulières, implique de ne pas se limiter aux objectifs possibles tels que nous les avons abordés précédemment. Nous allons donc nous intéresser à ces autres déterminants.

1. Intérêts particuliers et de classe

En premier lieu, les choix des gouvernements en matière commerciale ne peuvent être compris sans tenir compte des **intérêts particuliers et des classes** qu'ils représentent ou qui sont susceptibles de les influencer. Il est clair qu'un gouvernement sensible aux intérêts de secteurs importateurs de produits agricoles aura toutes les chances de mettre en œuvre une politique commerciale différente qu'un gouvernement avant tout sensible aux intérêts des agriculteurs du pays. Ou encore, un gouvernement sensible aux intérêts des filières d'exportation aura probablement une politique différente qu'un gouvernement sensible aux intérêts des filières destinées aux marchés locaux. Les responsables politiques et leurs familles ont souvent eux-mêmes des intérêts économiques particuliers dans certains secteurs d'activités. Les choix politiques ne peuvent ainsi pas être compris sans une analyse sociopolitique plus large, prenant plus globalement en compte les rapports de force entre secteurs économiques, secteurs sociaux, classes sociales et groupes de pouvoir.

2. Dimension idéologique

Il en va de même de la **dimension idéologique** : quelle est la vision idéologique du développement partagée par les décideurs politiques ? Quelles visions ont-ils par exemple de la paysannerie de leur pays, de la grande agriculture et de l'agro-business ? Ou encore de la théorie du libre-échange appliquée à l'agriculture ? Ou, à l'opposé, des stratégies de développement basées sur une protection des marchés agricoles ? Cette dimension idéologique n'est certes pas indépendante des aspects sociopolitiques mentionnés précédemment, mais elle a également une certaine autonomie.

3. Environnement politique et institutionnel

En plus des objectifs recherchés, de l'influence d'intérêts particuliers et de la dimension idéologique, le gouvernement d'un pays doit également prendre en compte un certain nombre de déterminants liés à l'**environnement politique et institutionnel**. Ceux-ci tendent à limiter le champ des possibles en matière de politique commerciale.

Le premier déterminant est que la politique commerciale ne constitue qu'un élément d'un ensemble de politiques qui se doivent d'être **cohérentes entre elles**. En l'absence de cohérence, les politiques risquent fort d'être à la fois coûteuses et inefficaces. Par exemple, si la politique agricole vise en priorité l'autosuffisance alimentaire du pays, il est attendu de la politique commerciale qu'elle contribue à cet objectif en n'encourageant pas les importations de produits agricoles et alimentaires et en accroissant les prix des produits importés. En effet, cet accroissement influe, comme nous allons le voir, sur les prix intérieurs payés aux

agriculteurs. En réalité, bien souvent, la politique commerciale est conçue comme **un outil complémentaire d'une politique agricole ou industrielle donnée**, c'est-à-dire pratiquement comme une composante de cette politique. Autre exemple, si la politique agricole vise à faciliter l'investissement dans des équipements agricoles importés, la politique commerciale se doit de faciliter l'importation de ces équipements. Un dernier exemple, si la politique de sécurité alimentaire vise à fournir des produits de première nécessité à bas prix à la population, la politique commerciale ne doit pas se traduire par un renchérissement excessif des produits agricoles et alimentaires. On pourrait ainsi multiplier ce type d'exemples. Ce qu'il convient de retenir, c'est la nécessaire cohérence entre une politique commerciale d'une part, et l'ensemble des autres politiques publiques d'autre part.

Un second déterminant est constitué par les **engagements** pris par le pays **au niveau international**, que ce soit dans le cadre des accords multilatéraux sur le commerce, c'est-à-dire les accords de l'OMC, dont la plupart des pays du monde sont signataires, ou dans le cadre d'accords commerciaux dits « bilatéraux », c'est-à-dire signés avec un autre État ou un groupe d'autres États. Un nouveau gouvernement et un nouveau ministre du Commerce devront prendre en compte ces engagements existants à l'heure de vouloir modifier certains éléments de la politique commerciale. Il convient en effet que ces modifications n'entrent pas en contradiction avec les engagements existants. Ou alors, il convient d'envisager également la remise en cause et la dénonciation de ces accords existants.

Les **exigences d'agences de financement et d'organismes financiers** peuvent aussi constituer des contraintes pour un gouvernement qui en dépend pour l'obtention de financements. On connaît notamment les fréquentes exigences du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale en matière de libéralisation des économies, pour l'octroi de prêts ou de dons. Et bien souvent, les pays et les autres organismes également susceptibles de prêter de l'argent ou de financer des actions de coopération s'alignent sur les mêmes exigences.

Les **contraintes budgétaires** peuvent également constituer un déterminant important que les États doivent prendre en compte. Nous l'avons signalé, bien souvent, les politiques commerciales génèrent des recettes fiscales aux États, car elles incluent une taxation des importations ou des exportations. Abaisser ces niveaux de taxation génère automatiquement une baisse des recettes fiscales. D'autres politiques commerciales peuvent au contraire générer des coûts pour l'État, il s'agit notamment des politiques de subvention des importations ou des exportations. Tous les pays n'ont pas les mêmes possibilités budgétaires de mettre en œuvre ce type de politique.

Enfin, les États doivent également prendre en compte leur **capacité à mettre effectivement en œuvre** les politiques qu'ils envisagent de décider. Par exemple, limiter ou taxer les importations n'a de sens que si le pays a les moyens effectifs de contrôler l'ensemble de ses frontières, faute de quoi l'essentiel des importations risque d'être réalisé en contrebande. Autre exemple : décider d'appliquer des normes de qualité sanitaire élevées aux produits importés ou exportés implique de disposer des moyens de vérifier le respect effectif de ces normes.

À RETENIR

D'autres facteurs contribuent à déterminer les choix des gouvernements en matière de politiques commerciales : intérêts particuliers et de classes ; vision idéologique du développement ; environnement politique et institutionnel (nécessité de cohérence entre les

politiques, engagements pris au niveau international, exigences d'agences de financement et d'organismes financiers ; contraintes budgétaires, capacité à mettre en œuvre les politiques).

Partie 4

Les instruments de politique commerciale et leurs effets sur les marchés

On entend par instruments ou outils de politique commerciale les mesures concrètes mises en œuvre par le gouvernement pour atteindre certains objectifs. Il convient, lorsque l'on s'intéresse aux instruments de politique commerciale, de distinguer les instruments s'appliquant aux importations de ceux s'appliquant aux exportations. Nous allons donc étudier les différents instruments de politique commerciale, en commençant par ceux s'appliquant aux importations, puis en continuant avec ceux s'appliquant aux exportations. Pour chaque instrument, nous étudierons les mécanismes au travers desquels ils impactent les marchés, les acteurs économiques et la dynamique de l'agriculture et de la société du pays concerné, en différenciant les effets de court terme des effets de plus long terme. Nous verrons également les conditions nécessaires pour que les objectifs attendus de la mobilisation des instruments de politique commerciale se réalisent effectivement.

1. Instruments s'appliquant aux importations

1.1. Préalables

On peut distinguer trois types d'instruments selon leurs modalités générales et leurs objectifs : les **taxations**, les **restrictions quantitatives** et les **subventions**. Notons qu'une taxation peut être combinée à une limitation quantitative, on parle alors de quota tarifaire ou de contingent tarifaire. Il faut y ajouter l'application complémentaire de **règles d'origine**, ainsi que la question des **normes** que nous traiterons séparément. En analysant les effets de ces différents types d'instruments, nous pourrions mieux comprendre quels peuvent être leurs objectifs.

La mise en œuvre de taxations, limitations quantitatives et subventions aux importations de produits agricoles et alimentaires sont susceptibles d'avoir les effets sur les paramètres suivants :

- prix à la consommation des produits importés et des produits d'origine nationale (ou régionale dans le cas d'une politique commerciale commune à plusieurs pays et s'appliquant donc à un niveau régional) qui entrent en concurrence avec les produits importés ;
- prix à la production des produits d'origine nationale (ou régionale) qui entrent en concurrence avec les produits importés ;
- volumes de consommation et des autres utilisations intérieures ;
- volumes de production ;
- volumes d'importation ;
- distribution du revenu national et revenus des différents acteurs (y compris l'État).

De même, toute modification – voire suppression – des niveaux de taxation, des limitations quantitatives ou des subventions aux importations est susceptible d'avoir des effets de ce type. C'est notamment le cas des **politiques de libéralisation**, qui consistent à réduire et à supprimer les mécanismes de protection des marchés intérieurs.

Il convient toujours de distinguer les **effets de court terme** des **effets de moyen et long termes**. Les effets de court terme s'entendent comme les effets intervenant avant d'éventuelles évolutions de la production agricole nationale (ou régionale) résultant de la mise en œuvre de la mesure. Les effets de moyen et de long termes résultent non seulement des effets de court terme, mais également d'éventuelles évolutions de la production agricole nationale (ou régionale) intervenant suite à la mise en œuvre de la mesure de la politique commerciale.

L'existence de ces différents effets peut être souhaitée par les pouvoirs publics et constituer ainsi un objectif de la mesure de politique commerciale. D'autres effets négatifs peuvent ne pas être souhaités. Les pouvoirs publics mettent parfois en œuvre des politiques complémentaires pour compenser ces effets négatifs.

Pour chaque type d'instrument de politique commerciale, nous analyserons les effets possibles, en posant un certain nombre **d'hypothèses** que nous préciserons. Bien entendu, les résultats des effets dépendent des hypothèses.

Nous ferons notamment l'hypothèse que le produit importé est **en concurrence** avec un produit substituable d'origine nationale (ou régionale). Le produit national peut être strictement identique au produit importé. Le consommateur ne fait alors pas la différence entre les deux produits et préférera le produit le moins cher. Ceci a pour conséquence que les prix de ces produits, pour partie d'origine importée et pour partie d'origine nationale, tendent à s'aligner les uns sur les autres. Il peut aussi s'agir d'un produit différent, mais substituable. Le consommateur a alors une préférence pour l'un ou l'autre produit pour lequel il est prêt à payer un prix plus élevé. Mais le fait que les produits soient substituables l'un à l'autre a deux conséquences :

- D'une part, les consommateurs les plus pauvres auront tendance à s'orienter vers le produit le moins cher.
- D'autre part, les consommateurs qui sont dans une meilleure situation économique pourront accepter de payer plus cher l'un des produits, mais jusqu'à un certain différentiel, ce différentiel étant fonction du niveau de préférence et du niveau de vie du consommateur.

Par exemple, dans un pays donné, les consommateurs peuvent avoir une préférence pour le riz national par rapport au riz importé, car le premier a un meilleur goût que le second. Malgré cette préférence, les consommateurs les plus pauvres s'orienteront vers le riz le moins cher. Les consommateurs les plus riches accepteront de payer un peu plus cher le riz national, mais jusqu'à un certain point seulement : si le différentiel de prix devient trop important, ils s'orienteront finalement pour le riz importé pour une partie ou pour la totalité de leurs achats de riz. Finalement, le prix du riz national aura tendance à être plus cher que le riz importé, mais le différentiel de prix sera relativement stable, ce qui signifie que le prix des deux produits évoluera en parallèle dans le temps.

Le différentiel sera plus élevé si les produits sont moins substituables entre eux. Il existe en effet différents niveaux ou gradients de substituabilité, liés à des facteurs objectifs (caractéristiques nutritionnelles des aliments, facilité de préparation, etc.) ou subjectifs (habitudes alimentaires, perception liée à l'emballage ou à la publicité, etc.). D'un côté, nous avons vu qu'il y a des produits identiques et donc totalement substituables. Il y a ensuite des produits similaires, mais différents du fait de leur goût, de leur facilité de préparation ou de leur emballage. Et puis, il y a des produits différents, mais *in fine* substituables car remplissant les mêmes fonctions, comme par exemple le riz et le maïs, dont la fonction essentielle est d'assurer

les besoins physiologiques en énergie. Et puis, il y a des produits vraiment différents et non substituables, comme par exemple le riz et les tomates.

Dans le raisonnement que nous tiendrons pour expliquer les différents effets, nous ferons l'hypothèse que les produits importés et nationaux sont identiques et donc **totalelement substituables**. Leur prix à la consommation est donc identique. Le raisonnement global serait cependant le même avec des produits partiellement substituables, avec donc la possibilité de l'existence de différentiels de prix à peu près constants dans le temps entre produits importés et nationaux.

Par ailleurs, dans certains cas, il sera utile de différencier les effets selon les hypothèses retenues, car ces différents cas de figure existent dans la réalité. C'est le cas concernant la **transmission des prix** entre les marchés de consommation et les producteurs. La transmission des prix peut en effet être plus ou moins bonne. Dans un marché concurrentiel, la transmission est parfaite. Rappelons qu'un marché concurrentiel est un marché où a) il y a une multitude d'acteurs économiques et où aucun acteur économique ou groupe organisé d'acteurs économiques n'a le pouvoir d'influer sur le prix de marché, et b) où l'ensemble des acteurs économiques ont accès à l'information. Par exemple, chaque agriculteur sait à tout moment à quel prix est vendu son produit sur les marchés de la capitale. Si un commerçant lui propose un prix insuffisant compte tenu de ce prix sur les marchés de consommation, il peut toujours s'adresser à un autre commerçant. Au contraire, dans le cas d'une situation de monopole ou d'oligopole, il peut ne pas y avoir de transmission des prix. Même si des cas intermédiaires peuvent exister, nous considérerons parfois ces deux situations extrêmes.

De même, nous serons amenés à faire des hypothèses suffisamment contrastées en ce qui concerne **l'élasticité de la production agricole par rapport aux prix** (voir encart 2). L'élasticité peut être très forte, c'est-à-dire qu'un accroissement du prix payé au producteur entraînera une forte hausse du volume de production agricole et, à l'inverse, une baisse du prix se traduira par une forte baisse de la production. Mais cette élasticité peut aussi être nulle, notamment quand les agriculteurs n'ont pas les ressources suffisantes pour accroître la production, que ce soit les ressources en terre, en travail ou en moyens de production, que ce soit des intrants comme les engrais ou des investissements. C'est également le cas quand ils n'ont pas d'autres alternatives de production et ne peuvent donc pas remplacer la production mal payée par une autre production. Enfin, bien souvent, la gestion globale de leur système de production et la volonté de limiter les risques les poussent à maintenir une diversité de productions, même si l'une d'entre elles apparaît momentanément comme beaucoup plus rentable car mieux payée. Finalement, nous serons amenés à tester une hypothèse de forte élasticité de la production par rapport au prix et une hypothèse d'élasticité nulle.

ENCART 2

L'élasticité de la production agricole par rapport au prix

L'élasticité de la production agricole par rapport au prix est donc le rapport entre la variation relative (en %) du volume de production et la variation relative du prix à la production.

On a ainsi : l'élasticité de la production agricole par rapport au prix = $\Delta P / \Delta p_p$, avec :

- ΔP = variation de la production exprimée en % de variation par rapport au volume initial de production, et
- Δp_p = variation du prix à la production exprimée en % par rapport au prix initial.

Par exemple, si une hausse du prix à la production de 10 % se traduit par une hausse de la production de 5 %, l'élasticité est de 5 %/10 %, soit 0,5.

Dans la pratique, l'élasticité de la production agricole par rapport au prix est positive, ce qui signifie que les agriculteurs tendent à accroître la production lorsque les prix sont plus rémunérateurs. Dans certains cas de figure, les agriculteurs ne sont cependant pas en mesure d'accroître la production, même si les prix sont plus rémunérateurs. L'élasticité de la production par rapport au prix est alors nulle. Nous examinerons ces situations plus en détail par la suite. Mais il convient tout d'abord de comprendre pourquoi les agriculteurs tendent à augmenter les volumes de production lorsque les prix sont plus élevés. Il y a à cela deux raisons qui tendent à se combiner, mais qu'il convient de ne pas confondre :

- d'une part, l'agriculteur percevant de meilleurs prix voit son revenu s'accroître. Il peut donc être en capacité d'augmenter dès l'année suivante les dépenses productives, que ce soit des dépenses du cycle agricole (location de terres, achat d'intrants, location de services, location de main-d'œuvre) ou des dépenses d'investissement ;
- d'autre part, le niveau des prix auquel l'agriculteur escompte valoriser sa production va influencer sur ses choix productifs. En effet, l'agriculteur a toujours différentes options possibles, que ce soit sur ses choix d'activités agricoles (production végétale et animale), ses choix techniques du cycle de production ou ses choix d'investissement. Or le niveau des prix auquel il escompte valoriser sa production influence directement le niveau de rentabilité attendue de chacune des options possibles, ainsi que la rentabilité relative de chacune des options par rapport aux autres. En fonction du prix escompté, il pourra opter pour l'une ou l'autre option (on observera que, dans ce cas, c'est le niveau de prix escompté, et non le prix réel existant au moment de la prise de décision, qui détermine les choix de production). Selon l'option retenue, le niveau de production à venir ne sera pas du même niveau. C'est pourquoi, de façon indirecte, le niveau des prix escompté va influencer le niveau de production à venir. Plus le niveau de prix escompté sera élevé, plus l'agriculteur aura tendance à mettre en œuvre des options qui génèrent davantage de production. C'est ce que nous allons voir à la suite à travers trois exemples portant successivement sur un choix de type de production (diverses options quant au choix des cultures et activités d'élevage) (encart 3), un choix relatif au cycle de production (encart 4) et un choix relatif à l'investissement (encart 5).

Encart 3

Comment le prix escompté influe sur les choix d'activités agricoles

Certaines activités non rentables pour un certain niveau de prix peuvent le devenir si le prix escompté est plus élevé. C'est le cas notamment pour des parcelles de terrain de potentiel agronomique faible dont l'utilisation ne devient rentable qu'à partir d'un certain niveau de prix. Imaginons par exemple une parcelle dont le rendement attendu en maïs est de 3 tonnes à l'hectare. L'ensemble des coûts de production s'élève à 450 €/ha. On voit que si le prix attendu du maïs est inférieur à 150 €/t, le produit issu de la culture ne couvrira pas les coûts de production. Si le prix attendu est de 150 €/t, le produit (3 × 150 € = 450 €) couvrira juste les coûts de production. C'est seulement avec un prix escompté supérieur à 150 €/t que l'agriculteur pourra se lancer dans la mise en valeur de la parcelle, car il pourra alors espérer en dégager un revenu positif. Ainsi, plus les prix sont élevés, plus l'exploitation de nouvelles

terres va devenir rentable pour l'agriculteur. Notons cependant que, bien souvent, les agriculteurs n'ont pas de terres disponibles à mettre en valeur, c'est-à-dire que la totalité de leurs terres sont déjà mises en valeur. Il peut aussi arriver que l'agriculteur ne dispose pas des équipements, des moyens monétaires ou du temps nécessaire pour accroître la surface qu'il met en valeur. Dans ces cas, l'augmentation du prix escompté pour les produits agricoles n'a aucun effet en matière de surface utilisée.

Par ailleurs, les prix relatifs des produits issus de différentes activités influencent le choix de l'agriculteur. Prenons un agriculteur ayant le choix entre une culture d'arachide et une culture de riz. Le rendement moyen en arachide est de 1 tonne/ha et celui en riz de 1,3 tonne/ha. Nous comparons deux situations de prix relatifs (voir tableau n° 1).

Dans une première situation (situation A), le prix escompté par l'agriculteur est de 450 €/t pour l'arachide et de 300 €/t pour le riz. S'il cultive la parcelle en arachide, l'agriculteur compte donc obtenir 450 €/ha de produit brut, contre 390 €/ha s'il la cultive en riz. En supposant que les coûts de production soient équivalents et qu'il n'existe pas d'autres avantages ou contraintes à l'une ou à l'autre des deux cultures, l'agriculteur aura tendance à opter pour la culture d'arachide.

Dans une seconde situation (situation B), le prix escompté par l'agriculteur est toujours de 450 €/t pour l'arachide, mais il est cette fois-ci de 400 €/t pour le riz au lieu de 300 €/t dans la situation A. Cela peut être notamment le cas à la suite de la mise en œuvre d'une politique agricole ou commerciale qui permet d'accroître le prix du riz. Si l'agriculteur cultive la parcelle en arachide, il obtiendra donc toujours 450 €/ha de produit brut, mais il peut espérer obtenir 520 €/ha s'il la cultive en riz, soit davantage. L'agriculteur aura tendance à opter pour la culture de riz. On voit ainsi que, compte tenu du fait qu'une politique commerciale peut contribuer à modifier les prix relatifs, elle est susceptible de modifier les choix des agriculteurs en matière de type de culture ou d'activité et, in fine, de favoriser la production de certaines cultures. Dans cet exemple, cela pourrait par exemple être le cas d'une politique commerciale visant spécifiquement à accroître l'indépendance alimentaire du pays en riz.

Tableau n° 1 - Exemple de produits bruts comparés de deux cultures selon le prix de vente

	Arachide	Riz
Rendement (t/ha)	1,0	1,3
Prix situation A (€/t)	450	300
Prix situation B (€/t)	450	300
Produit brut/ha situation A (€/ha)	450	390
Produit brut/ha situation B (€/ha)	450	520

Encart 4

Comment le prix escompté influe sur les choix techniques du cycle de production

Le prix escompté par l'agriculteur peut aussi modifier les choix techniques du cycle de production, c'est-à-dire l'itinéraire technique pratiqué. D'une façon générale, plus le prix escompté est élevé, plus l'agriculteur aura intérêt à intensifier la production, c'est-à-dire à mettre en œuvre des pratiques qui impliquent une utilisation accrue de travail ou d'intrants. Le volume de production tend alors à être plus élevé.

Pour illustrer ceci, prenons l'exemple d'un agriculteur ayant la possibilité d'appliquer différentes doses de fertilisant par hectare de culture de riz (entre 0 et 6 doses, 1^{re} ligne dans le tableau n°2). Le prix de l'engrais étant de 50 €/dose (2^e ligne), on en déduit le coût par hectare (3^e ligne). On fait par ailleurs l'hypothèse, pour simplifier l'exposé, qu'il n'y a pas d'autres coûts de production.

Plus la quantité de doses est importante, plus le rendement que peut espérer obtenir l'agriculteur est élevé (4^e ligne). Observons ici une illustration de la loi des rendements décroissants : chaque dose supplémentaire d'engrais permet une augmentation du rendement plus réduite que la précédente. On dit que le rendement marginal est décroissant. La sixième dose de fertilisant n'a plus aucun effet sur le rendement et on peut en déduire que ce sont alors d'autres facteurs qui limitent le rendement (potentiel génétique de la plante, capacité de rétention en eau du sol, précipitations, etc.).

Trois situations sont testées, correspondant à des niveaux de prix escompté pour la vente du riz : 300 €/t (situation A), 360 €/t (situation B) et 420 €/t (situation C). Pour chaque situation et chaque choix en matière de dose d'engrais sont ainsi calculés le produit brut (rendement multiplié par le prix de vente) et la marge brute, laquelle est obtenue en déduisant les coûts de production (ici le coût du fertilisant) du produit brut. On observera tout d'abord que l'optimum agronomique, c'est-à-dire la maximisation du rendement et du produit brut, ne correspond pas à l'optimum économique, c'est-à-dire la maximisation de la marge brute. De plus, l'optimum économique ne correspond pas au même choix en matière de fertilisation selon la situation. Ainsi, dans la situation A, c'est en appliquant deux doses de fertilisants à l'hectare que l'agriculteur obtient la meilleure marge brute (398 €/ha), alors que, dans la situation B, c'est en appliquant trois doses (marge brute de 505 €/ha) et dans la situation C, c'est en appliquant quatre doses (marge brute de 619 €/ha). Ainsi, une politique agricole ou une politique commerciale qui génère une modification du prix à la production des produits agricoles peut avoir des conséquences sur les choix techniques des agriculteurs au cours du cycle de production. Une politique bien conçue peut notamment les encourager à mettre en œuvre des itinéraires techniques qui génèrent des volumes de production plus élevés.

Tableau n° 2 - Exemple de marges/ha comparées selon les doses d'engrais appliquées

Engrais (doses/ha)	0	1	2	3	4	5	6
Pris engrais (€/dose)	50	50	50	50	50	50	50
Coût engrais (€/ha)	0	50	100	150	200	250	300
Rendement (qtx/ha)	1,00	1,40	1,66	1,82	1,95	2,00	2,00

Situation A. Prix du riz :	300 €/t						
Produit brut/ha	300	420	498	546	585	600	600
Marge/ha	300	370	398	396	385	350	300
Situation B. Prix du riz :	360 €/t						
Produit brut/ha	360	504	598	655	702	720	720
Marge/ha	360	454	498	505	502	470	420
Situation C. Prix du riz :	420 €/t						
Produit brut/ha	420	588	697	764	819	840	840
Marge/ha	420	538	597	614	619	590	540

ENCART 5

Comment le prix escompté influe sur les choix en matière d'investissements

Le prix escompté par l'agriculteur peut aussi modifier les choix en matière d'investissements. D'une façon générale, plus le prix escompté est élevé, plus l'agriculteur aura intérêt à réaliser certains investissements destinés soit à accroître la production à l'hectare, soit à augmenter la surface cultivée. Le volume de production tend alors à être plus élevé.

L'exemple à la suite (voir tableau n°3) présente le cas d'agriculteurs ayant le choix entre continuer à cultiver du riz en culture pluviale (première partie du tableau) et investir dans des aménagements et des équipements permettant de cultiver la même culture en irrigation (deuxième partie du tableau). Pour chaque tableau, on présente le rendement qu'escompte obtenir l'agriculteur (1,3 t/ha en culture pluviale et 3,0 t/ha en culture irriguée), le prix escompté du riz, le produit brut à l'hectare (rendement × prix), les coûts des intrants et des amortissements (plus élevés en culture irriguée qu'en culture pluviale) et la marge nette (produit brut moins le coût des intrants et des amortissements). Trois situations sont testées, correspondant à trois niveaux de prix escompté du riz (300, 360 et 400 €/t respectivement pour les situations A, B et C). On constate ainsi qu'avec un prix escompté de 300 €/t, la meilleure marge est obtenue en culture pluviale (290 €/ha, contre 250 €/ha en culture irriguée), et les agriculteurs n'auront pas tendance à investir dans des dispositifs d'irrigation. Avec un prix de 360 €/t – et a fortiori avec un prix de 420 €/t –, l'investissement devient rentable, la marge brute dégagée étant supérieure en système irrigué (pour la situation B, on a notamment une marge nette de 430 €/ha en culture irriguée, contre 368 €/t en culture pluviale). Ainsi, une politique agricole ou une politique commerciale qui génère une modification du prix à la production des produits agricoles peut avoir des conséquences sur les choix des agriculteurs en matière d'investissements. Une politique bien conçue peut notamment les encourager à réaliser des investissements qui permettront d'accroître les volumes de production.

Tableau n° 3 – Exemple de marges nettes comparées d’une culture de riz selon la présence ou non d’un dispositif d’irrigation

SANS IRRIGATION	Situation A	Situation B	Situation C
Rendement (t/ha)	1,3	1,3	1,3
Prix (€/t)	300	360	420
Produit brut/ha (€/ha)	390	468	546
Coûts intrants (€/ha)	50	50	50
Coûts dépréciations (€/ha)	50	50	50
Marge nette/ha (€/ha)	290	368	446

AVEC IRRIGATION	Situation A	Situation B	Situation C
Rendement (t/ha)	3,0	3,0	3,0
Prix (€/t)	300	360	420
Produit brut/ha (€/ha)	900	1 080	1 260
Coûts intrants (€/ha)	200	200	200
Coûts dépréciations (€/ha)	450	450	450
Marge nette/ha (€/ha)	250	430	610

À RETENIR

On distingue divers types d’instruments de politique commerciale relatifs aux importations : les taxations, les restrictions quantitatives, les subventions, les règles d’origine et les normes. Taxations, limitations quantitatives et subventions aux importations de produits agricoles et alimentaires peuvent influencer à court et à plus long terme sur : le prix des produits importés et les prix à la consommation et à la production de produits nationaux identiques ou substituables aux produits importés ; les volumes d’utilisations intérieures, de production et d’importation ; la distribution du revenu national et les revenus des différents acteurs. Les effets dépendent notamment du degré de substituabilité des produits nationaux avec les produits importés, de la nature plus ou moins concurrentielle des marchés et des élasticités de la consommation et de la production par rapport aux prix.

1.2. La taxation des importations

La taxation des importations consiste à faire payer par l’importateur du produit un certain montant monétaire, avec différents modes de calcul possibles. On distingue le droit de douane *ad valorem*, le droit de douane spécifique et le prélèvement variable.

Avant d’aborder ces trois types de prélèvement, il importe de mentionner que les produits importés sont souvent également soumis à des taxes à la consommation : ces taxes ne concernent pas uniquement les produits importés. En effet, les produits d’origine nationale sont également taxés et au même taux. On ne peut donc parler de politique commerciale, car il ne s’agit pas d’une politique *spécifique* aux produits importés. Il s’agit d’une politique fiscale.

Il s'agit d'une part de la TVA et d'autre part des droits d'accise. Lorsqu'un produit est assujéti à la TVA, l'importateur du produit préleve cette TVA au moment de la revente du produit sur le marché national. Il reverse ce montant à l'État, soit directement au moment du dédouanement (la TVA s'ajoute donc au droit de douane), soit *a posteriori*, comme le font les autres acteurs économiques ayant collecté de la TVA. Concernant les droits d'accise, ils sont souvent appliqués aux alcools et aux tabacs. Pour les produits d'origine nationale, ils sont prélevés à la sortie de l'unité de production et pour les produits importés au moment du dédouanement, venant donc s'ajouter à des droits de douane éventuels.

1.2.1. Le droit de douane *ad valorem*

L'instrument le plus courant, et nous verrons par la suite qu'il a eu tendance à s'étendre après la signature de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture (AsA) en 1995, est le droit de douane *ad valorem*. On utilise également le terme de *tarif douanier*, l'équivalent en anglais étant le mot *tariff*. Le droit de douane *ad valorem* est une taxation des importations proportionnelle à la *valeur en douane à l'importation*, il s'exprime donc en pourcentage de celle-ci (par exemple, 10 %, 20 %, etc.). Le droit de douane est donc calculé à partir de la valeur en douane à l'importation, ou prix CAF (coût assurance fret), lequel inclut le prix d'achat de la marchandise, le coût du transport et le coût de l'assurance pour le transport. Une parenthèse sur une question que nous ne développerons pas ici : le calcul du prix CAF est parfois plus complexe, notamment lorsqu'il n'est pas possible de déterminer un prix d'achat du bien. Ceci est par exemple le cas d'un commerce réalisé par une entreprise – on parle alors de commerce intra-firme – et que le bien a été fabriqué à l'étranger par cette même entreprise. Les importateurs doivent alors appliquer des méthodes spécifiques pour estimer le coût CAF².

Exemple de droit de douane *ad valorem* : la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), qui regroupe le Kenya, la Tanzanie, l'Ouganda, le Burundi, le Rwanda et le Sud-Soudan, applique un droit de douane de 60 % sur le lait et les produits laitiers. Pour un litre de lait dont la valeur en douane à l'importation est de 0,40 €, l'importateur paie aux services douaniers de l'État où est effectuée l'importation un droit de douane d'une valeur de $0,40 \text{ €} \times 60 \% = 0,24 \text{ €}$, en monnaie nationale³.

1.2.1.1. Les effets à court terme

En règle générale, l'application d'un droit de douane se traduit par une hausse du *prix d'importation* (à ne pas confondre avec la *valeur en douane à l'importation*, qui est la valeur avant application du droit de douane), puisque l'importateur répercute cette taxe sur le prix de vente du produit sur le marché intérieur. Cette hausse est elle-même transmise jusqu'au consommateur (hypothèse de transmission de prix de la douane jusqu'au consommateur). Plus ou moins rapidement, le prix des produits nationaux tend à s'accroître pour s'aligner sur le prix des produits importés identiques ou substituables. En effet, les distributeurs ou les intermédiaires qui commercialisent les produits nationaux peuvent tirer profit de l'accroissement du prix des produits importés pour les augmenter également. Si le produit importé est destiné à des industries de transformation en tant que matière première, et qu'il est en concurrence avec des matières premières nationales identiques ou substituables, on assiste également à une transmission de la hausse du prix du produit importé au produit national.

² Concernant l'évaluation de la valeur en douane d'une marchandise, voir par exemple, pour ce qui concerne l'Union européenne : <https://www.douane.gouv.fr/dossier/valeur-en-douane>

³ Source : OMC, Examen des politiques commerciales de 2019.

Dans l'hypothèse d'un marché concurrentiel, la hausse des prix sur le marché de consommation ou sur le marché de la transformation est transmise jusqu'aux agriculteurs, la marge des intermédiaires restant constante. Par contre, si les intermédiaires faisant le lien entre les agriculteurs, d'une part, et les consommateurs ou transformateurs, d'autre part, sont en position de monopole, ils peuvent ne pas transmettre la hausse de prix aux producteurs et en profiter pour accroître leurs marges.

Concernant les volumes, la hausse du prix à la consommation du produit concerné va se traduire par une réduction du volume de consommation. Cette réduction dépend non seulement du niveau de hausse de prix, mais également de l'élasticité de la consommation par rapport au prix, laquelle permet d'évaluer l'ampleur de la baisse de consommation pour un accroissement de prix donné, ou encore l'ampleur de la hausse de la consommation en cas de baisse de prix. La formule de l'élasticité de la consommation par rapport au prix est donc :

$\Delta C/\Delta p_c$, avec :

- ΔC = variation de la consommation exprimée en % de variation par rapport au volume initial de consommation, et
- Δp_c = variation du prix à la consommation exprimée en % par rapport au prix initial.

Par exemple, si une hausse du prix à la consommation de 10 % se traduit par une baisse de la consommation de 5 %, l'élasticité est de $- 5 \%/10 \%$, soit $- 0,5$ (élasticité négative).

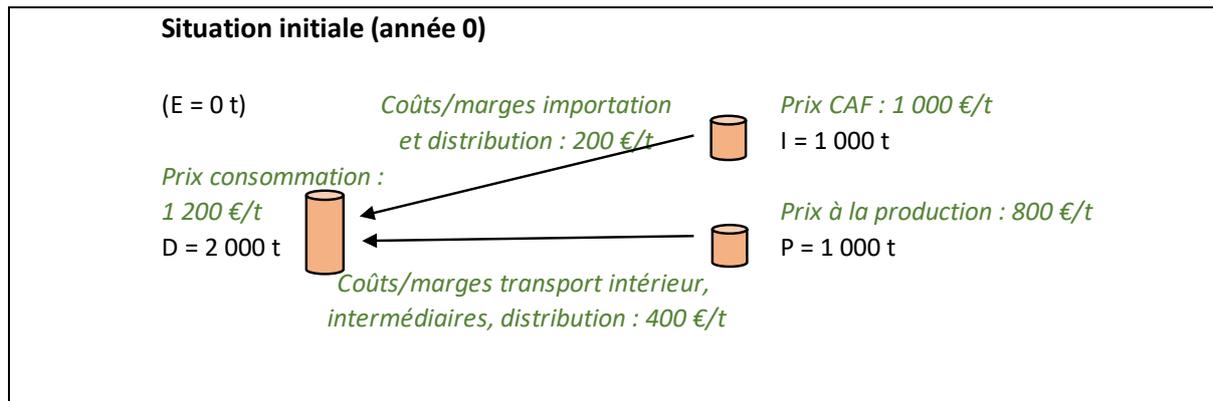
Plus il s'agit d'un produit de première nécessité, plus l'élasticité sera faible. En effet, les consommateurs ne réduiront que faiblement leur consommation, même en cas de hausse relativement importante du prix. Compte tenu de leur pouvoir d'achat, ils préféreront alors sacrifier les dépenses moins indispensables. Par contre, plus il s'agit d'un produit de moindre nécessité, voire à l'extrême un produit de luxe, plus l'élasticité sera forte. Il est clair par exemple que l'élasticité est plus faible pour le riz que pour la viande, et plus faible pour la viande que pour le champagne.

À court terme, les produits qui seront les premiers écoulés seront les produits nationaux dont les différents opérateurs chercheront à commercialiser les stocks existants. La baisse globale de la consommation du produit concerné se répercutera sur le volume d'importations qui baissera dans la même quantité. En quelque sorte, les importations servent de variable d'ajustement à l'évolution de la demande. En termes économiques, rappelons qu'il y a identité entre l'offre (O) et la demande (D), l'offre étant composée de la production nationale disponible (P) et des importations (I) et la demande de la consommation (C) et des exportations (E), celles-ci étant considérées par hypothèse comme nulles dans notre exemple où le pays est déficitaire. On a ainsi :

$$O = D, \text{ et donc : } P + I = C + E$$

Dans l'exemple présenté ci-dessous, on indique les effets de court terme de la mise en place d'un droit de douane sur un produit, par exemple le maïs, dont, dans la situation initiale (année 0), la moitié de la consommation intérieure est couverte par la production nationale et la moitié par des importations (voir figure n° 1)

Figure n° 1 - Mise place d'un droit de douane - Situation initiale



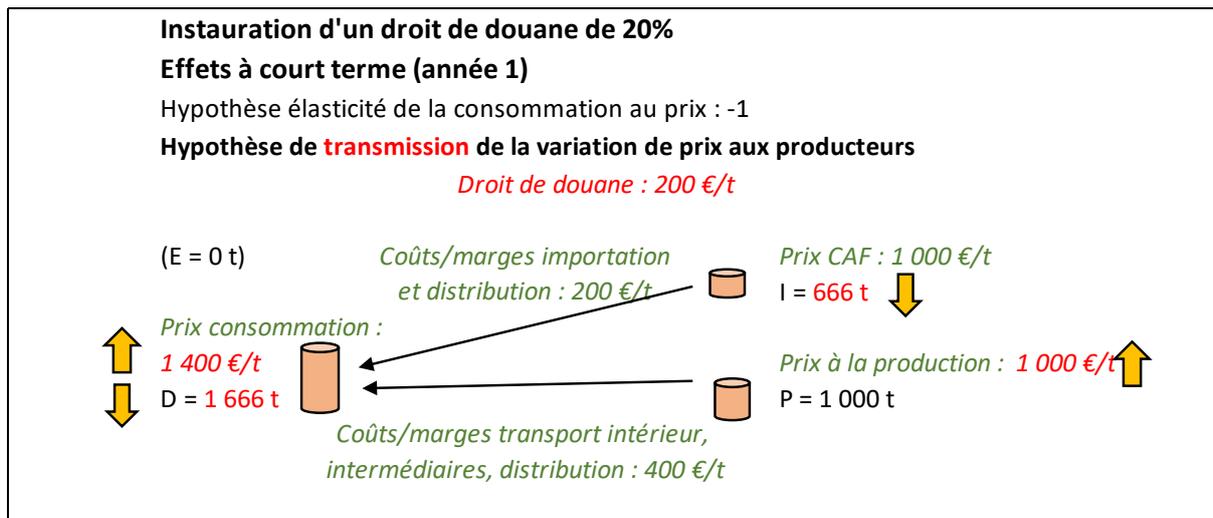
Faisons donc l'hypothèse de la mise en place d'un droit de douane de 20 % en début d'année 1, juste après les récoltes de maïs dans le pays. La mise en place du droit de douane se traduit par une hausse de 20 % du prix d'importation (1 200 €/t au lieu de 1 000 €/t). Le prix à la consommation passe de 1 200 à 1 400 €/t, les marges et les coûts des importateurs et autres intermédiaires (grossistes, distributeurs) étant constants (200 €/t).

Dans l'hypothèse d'un marché concurrentiel (voir figure n° 2), cette variation du prix du maïs sur le marché de consommation est transmise aux agriculteurs : le prix à la production passe de 800 €/t à 1 000 €/t.

En matière de volumes, on fait l'hypothèse d'une élasticité de la consommation par rapport au prix de -1 . L'accroissement du prix à la consommation étant de 16,7 % ($200/1\,200$), la baisse de la consommation est de 16,7 %, soit 334 t ($334/2\,000 = 16,7\%$). Le nouveau volume de consommation est donc de 1 666 t. La production nationale de l'année précédente étant disponible, ce sont les importations qui jouent le rôle de variable d'ajustement des volumes de demande et d'offre. La production nationale étant de 1 000 t, le volume d'importation annuel n'est plus que de 666 t, contre 1 000 t initialement.

Finalement, sur le court terme, deux acteurs apparaissent bénéficiaires : l'État, dont les recettes fiscales sont accrues (droit de douane de 200 €/t sur le maïs importé), et les agriculteurs, dont la production est mieux payée (+ 200 €/t). Les consommateurs, à condition qu'ils ne soient pas eux-mêmes producteurs, sont pénalisés : ils paient plus cher le maïs (+ 200 €/t), leur pouvoir d'achat réel est amoindri et ils réduisent leur consommation de maïs (- 334 t). Les importateurs sont pénalisés dans la mesure où leur chiffre d'affaires diminue du fait de la baisse des volumes importés (- 334 t). Si leur portefeuille d'activité est varié (importations de divers produits, autres activités commerciales sur le marché intérieur, activités diverses), ils peuvent cependant compenser l'effet en développant leurs autres activités.

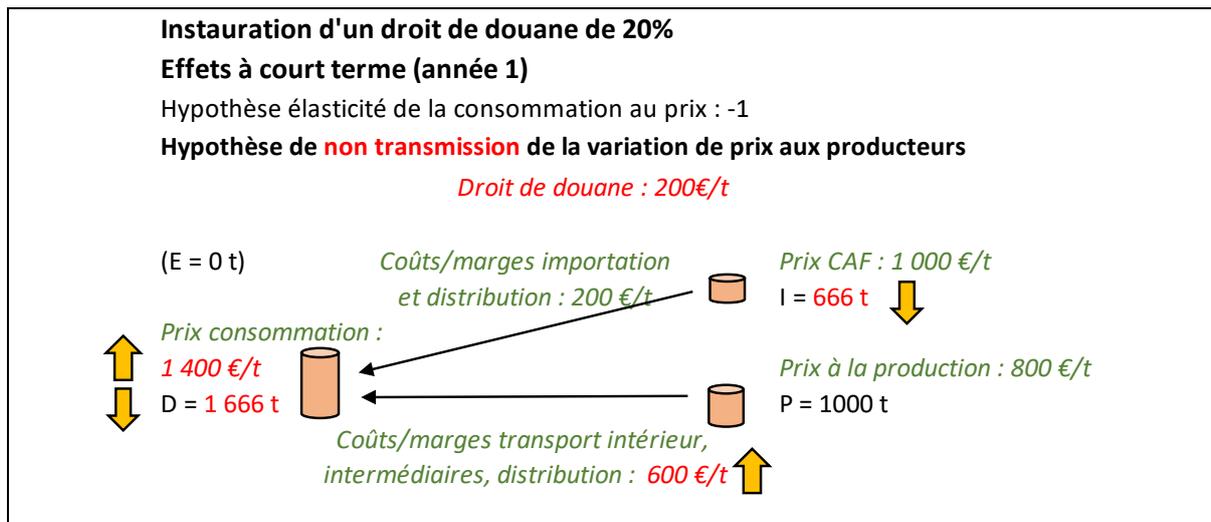
Figure n° 2 – Mise place d'un droit de douane – Effets à court terme, avec une hypothèse de transmission de la variation de prix aux producteurs



↑ ↓ Variation à la hausse / à la baisse (chiffres en rouge)

Sur un marché non concurrentiel où la variation de prix n'est pas transmise aux agriculteurs, ce ne sont pas les agriculteurs qui bénéficient de la mesure, mais les intermédiaires entre agriculteurs et consommateurs (commerçants, transformateurs, distributeurs) (voir figure n° 3).

Figure n° 3 – Mise place d'un droit de douane – Effets à court terme, avec une hypothèse d'absence de transmission de la variation de prix aux producteurs



↑ ↓ Variation à la hausse / à la baisse (chiffres en rouge)

1.2.1.2. Les effets à moyen terme

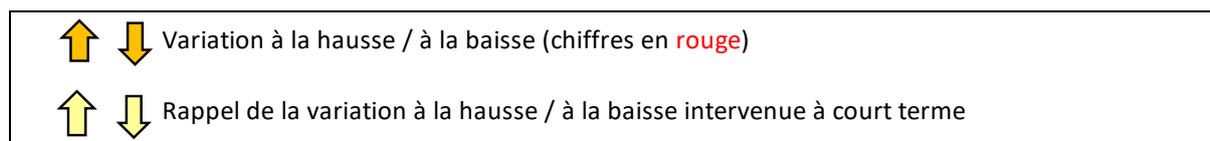
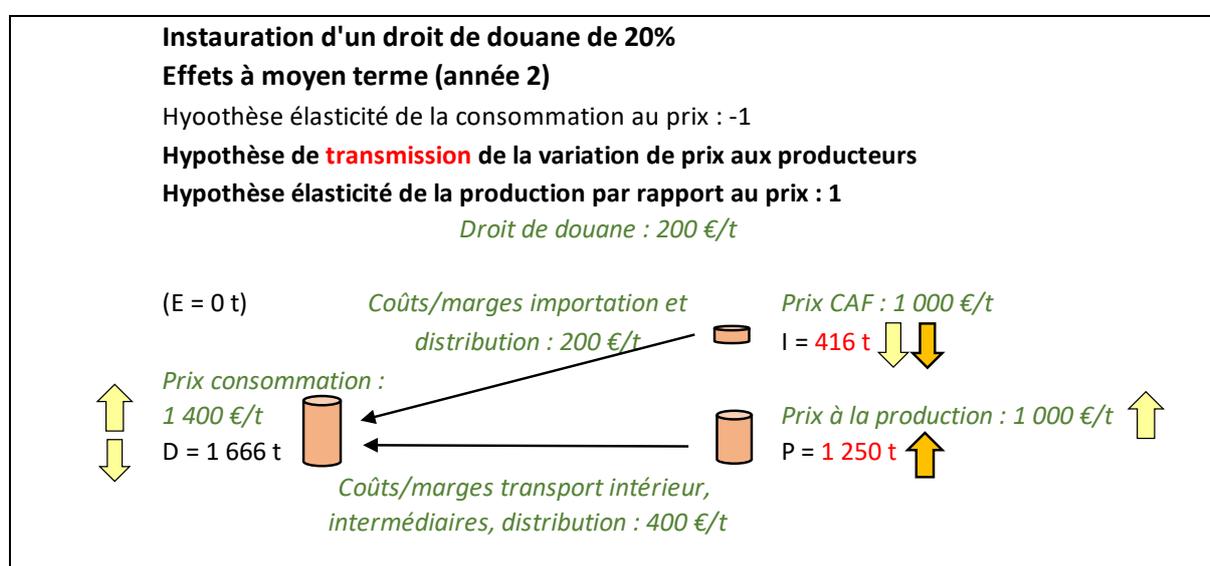
Au-delà du court terme, c'est-à-dire les semaines et les mois suivant la mise en œuvre de la taxation douanière, d'autres effets interviennent à moyen terme, du fait que les agriculteurs peuvent modifier leurs choix de production. Ces effets ne peuvent donc intervenir qu'au minimum à l'issue d'un cycle de production agricole, une fois que les modifications de choix productifs se traduisent par un accroissement de la production. Bien sûr, cela implique que les agriculteurs considèrent que l'augmentation des prix sur le marché – et donc la mesure de politique commerciale qui en est à l'origine – va bien durer dans le temps. Les encarts 3, 4 et 5 expliquent en détail la façon dont les choix productifs peuvent évoluer en fonction du prix. Nous ferons ici l'hypothèse d'une élasticité positive de la production par rapport aux prix et donc que les agriculteurs tendent à accroître la production de maïs lorsque le prix s'élève. Nous avons vu que cet accroissement peut se faire :

- soit au détriment d'autres cultures ;
- soit en mettant en culture de nouvelles terres ;
- soit en modifiant les itinéraires techniques du cycle de production, par exemple en appliquant davantage d'engrais, afin de produire plus ;
- soit en investissant dans du matériel et des équipements (par exemple l'irrigation) pour améliorer les rendements ou accroître la surface cultivée.

Dans le même temps, en faisant l'hypothèse d'un prix mondial constant, le prix intérieur à la consommation sera lui-même constant compte tenu qu'il est lui-même lié à ce prix mondial. Par conséquent, la consommation n'évoluera pas non plus entre le court terme que nous avons étudié auparavant et le moyen terme. Rappelons que, sauf en situation d'excédent, les produits nationaux sont écoulés intégralement sur les marchés intérieurs, et que les importations constituent une variable d'ajustement. Dans un contexte de demande constante, la hausse de l'offre issue de la production nationale va donc se traduire par une nouvelle baisse des volumes d'importation.

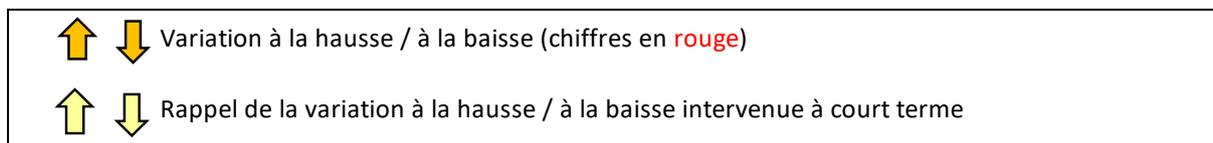
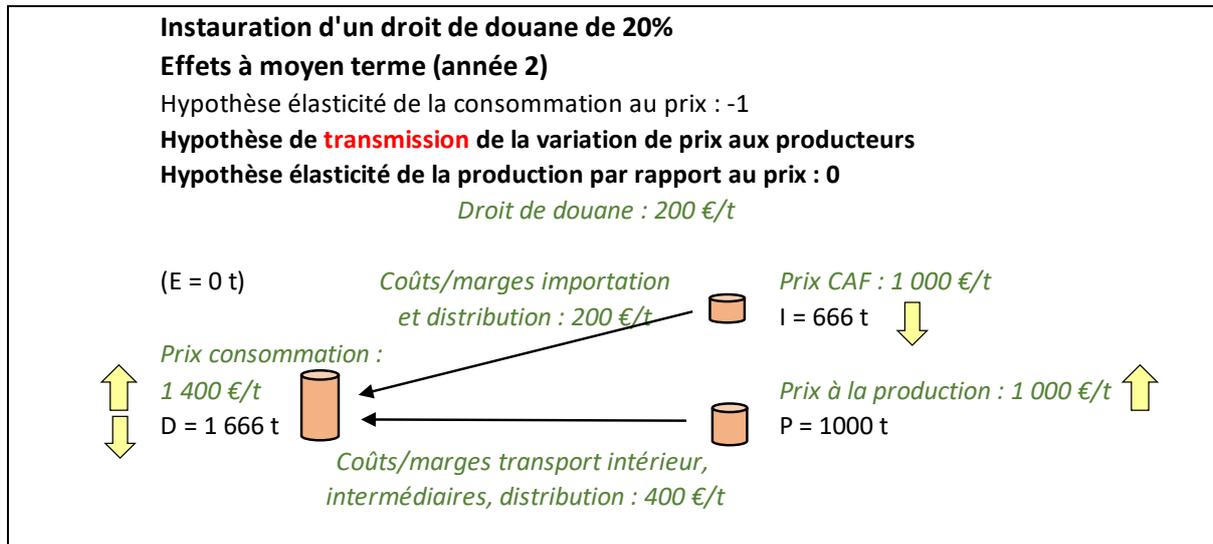
Reprenons notre exemple (voir figure n° 4). La production du maïs étant annuelle, avec un seul cycle de production par an, le moyen terme correspond à l'année 2. On fait l'hypothèse d'une élasticité positive de la production (1) par rapport au prix. Ainsi, en année 2, et en comparant avec la situation en année 1, on aura une croissance de la production nationale, une stabilité de la consommation et une diminution supplémentaire des importations. En effet, suite à l'augmentation du prix à la production de 25 % (de 800 à 1 000 €/t), la production progresse également de 25 %, soit un volume de production de 1 250 tonnes, contre 1 000 tonnes auparavant. Le prix à la consommation reste constant (1 400 €/t) après la hausse observée en année 1, le volume de consommation reste lui aussi constant (1 666 t). Les importations baissent à nouveau (416 t au lieu de 666 t en année 1 et 1 000 t en année 0), car la production nationale permet de satisfaire une plus grande partie de la demande.

Figure n° 4 - Mise place d'un droit de douane - Effets à moyen terme, avec des hypothèses de transmission de la variation de prix aux producteurs et d'élasticité de la production par rapport au prix



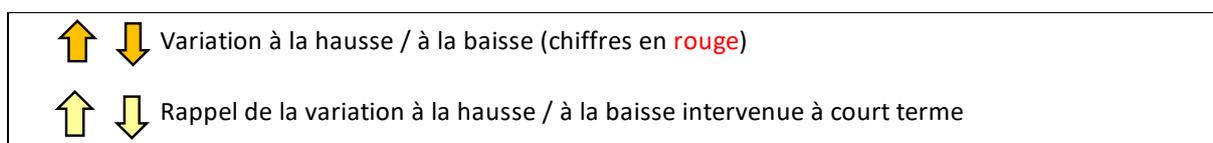
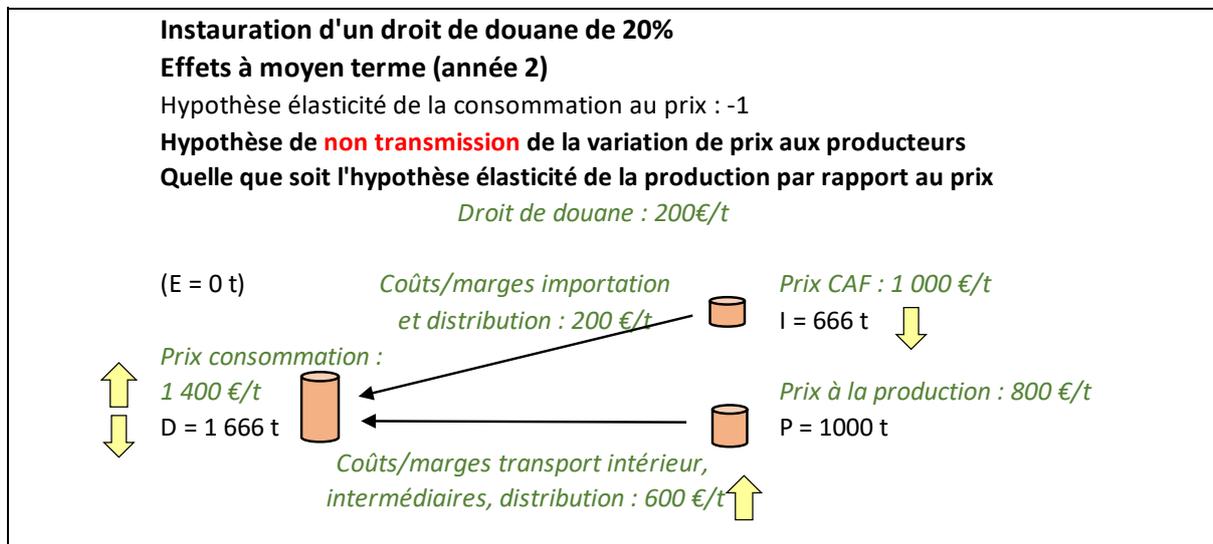
En cas d'absence d'élasticité de la production par rapport au prix, la situation n'évolue pas entre l'année 1 et l'année 2, il n'y a ainsi pas d'effet de stimulation de la production nationale et d'effets cumulatifs ultérieurs (voir figure n° 5).

Figure n° 5 - Mise place d'un droit de douane - Effets à moyen terme, avec des hypothèses de transmission de la variation de prix aux producteurs et d'absence d'élasticité de la production par rapport au prix



De même, en cas d'absence de transmission de la hausse de prix jusqu'aux producteurs (voir figure n° 6), la situation n'évolue pas entre la première et la deuxième année.

Figure n° 6 - Mise place d'un droit de douane - Effets à moyen terme, avec une hypothèse d'absence de transmission de la variation de prix aux producteurs



Revenons maintenant à notre hypothèse centrale, avec transmission des variations de prix et élasticité de la production par rapport au prix. Après l'année 2, la production peut alors s'accroître à nouveau lors des années suivantes, car le revenu des agriculteurs s'améliore chaque année et ils peuvent investir davantage dans la croissance de la production. Ils peuvent aussi acquérir davantage de confiance du fait de la pérennité du contexte de prix plus rémunérateurs. Ils considèrent alors que les risques liés à la mise en œuvre d'itinéraires techniques plus productifs ou à l'accroissement de l'échelle de production (davantage de surface) sont moindres, ce qui les encourage également à investir et à produire davantage.

À terme, le pays peut devenir autosuffisant, voire exportateur. Dans le même temps, au niveau social, on a un accroissement du revenu et du niveau de vie des agriculteurs, lié à la fois à l'augmentation des prix et à celle de la production. On a par contre une baisse du pouvoir d'achat des consommateurs non producteurs du fait de l'accroissement des prix – et, de fait, les consommateurs tendent à réduire leur consommation. Cependant, on note que, au-delà de l'effet de court terme, il n'y a pas de nouveaux effets négatifs pour eux au cours des années suivantes. En cas de forte augmentation de la production nationale, il peut même y avoir, par rapport à la première année, une baisse des prix sur le marché national, favorable aux consommateurs. Quant au volume d'activité des importateurs, il se réduit progressivement, alors que celui des intermédiaires des filières nationales tend à s'accroître. Le revenu de l'État provenant des droits de douane dépend du rapport entre l'augmentation du droit de douane unitaire (qui tend à générer plus de recettes fiscales) et la diminution des importations (qui tend au contraire à diminuer les recettes fiscales). Mentionnons aussi que la mesure peut générer divers effets indirects et induits sur l'économie du pays : développement d'activités dans les filières de transformation des produits nationaux, achats de moyens de production de la part des agriculteurs, effets induits de l'augmentation de leurs revenus, etc.⁴ La protection douanière peut donc jouer un rôle positif en matière de développement économique et social.

Par ailleurs, l'indépendance alimentaire du pays par rapport au marché mondial tend à s'accroître. Le risque lié à la volatilité des prix sur le marché mondial est amoindri et la sécurité alimentaire accrue, au bénéfice de l'ensemble des consommateurs et notamment des plus pauvres.

Ces différents éléments plaident donc pour des politiques de protection douanière sur un certain nombre de produits. Mais rappelons que, pour que des effets significatifs se manifestent, les trois conditions suivantes doivent être réunies :

- la mesure de politique commerciale doit concerner des produits substituables avec des produits fabriqués ou susceptibles d'être fabriqués dans le pays ;
- l'accroissement des prix d'importation doit être effectivement transmis jusqu'aux producteurs nationaux ;
- les agriculteurs doivent être en capacité d'accroître leur production, c'est-à-dire que l'élasticité de la production par rapport aux prix doit être positive.

Dans l'exemple que nous avons présenté, nous avons choisi un produit agricole, produit non transformé ou peu transformé. Mais les droits de douane peuvent aussi concerner des **produits transformés**, comme par exemple la farine de maïs conditionnée pour la vente au détail, ou encore des yaourts. L'accroissement des prix à la consommation du produit transformé importé sur le marché national se transmet alors d'abord aux produits identiques ou substituables

⁴ Sur les effets indirects et induits, voir Marc Dufumier, 1997.

fabriqués par des unités de fabrication nationales, si de telles unités existent dans le pays. Dans l'hypothèse de transmission des prix, la hausse des prix se transmet jusqu'aux agriculteurs locaux qui fournissent la matière première de ces industries de transformation, c'est-à-dire, dans notre exemple, les producteurs du maïs utilisé pour la fabrication de farine ou les producteurs du lait utilisé pour la fabrication de yaourts. À moyen terme, les agriculteurs tendent à accroître leur production, et les unités de transformation, à augmenter leur volume d'activité. L'effet positif concerne alors l'ensemble de la filière de transformation de produits locaux. Pour que l'ensemble de la filière profite effectivement de la mesure, il faut bien entendu que les conditions énumérées auparavant soient bien vérifiées à chaque échelon de la filière : produits substituables, transmission des prix, absence de goulot d'étranglement ou de facteur limitant qui annulerait l'élasticité de la production par rapport aux prix.

De plus, pour que les agriculteurs bénéficient de la mise en place de droits de douane sur les produits transformés, encore faut-il que l'accroissement du volume d'activité des unités de transformation nationales se traduise bien par une hausse de la demande de **matières premières** agricoles nationales et du prix de ces matières premières. Or ceci risque de ne pas être le cas quand, dans le même temps, le pays applique une politique commerciale favorisant l'importation à bas prix de matières premières identiques ou substituables aux matières premières agricoles produites dans le pays. C'est le cas par exemple si le pays n'applique aucun droit de douane ou des droits de douane très faibles à l'importation de ces matières premières. Les transformateurs ont alors davantage intérêt à accroître l'utilisation de matière première importée plutôt que de s'approvisionner auprès des agriculteurs nationaux. Le faible prix des matières premières importées permet dans le même temps aux transformateurs de faire pression à la baisse sur le prix des matières premières nationales concurrentes, entraînant *in fine* une baisse des prix payés aux agriculteurs, avec des effets négatifs en matière de revenu, de pouvoir d'achat, d'investissements et de dynamique de la production agricole. On a alors une politique commerciale qui vise à favoriser le développement des industries de transformation de matières premières agricoles, tout en négligeant le fait que ces mêmes politiques sont nuisibles pour les producteurs agricoles.

On rencontre par exemple ce type de situation en Afrique de l'Ouest, avec notamment l'exemple des filières laitières⁵. La CEDEAO taxe ainsi très peu la poudre de lait importée (ainsi que des mélanges en poudre de lait écrémé et d'huile de palme, dont le coût est environ 30 % moins cher que la poudre de lait) destinée à être transformée par les industriels pour la fabrication de lait pasteurisé et de yaourts. Le droit de douane est ainsi de seulement 5 %. Dans le même temps, les droits de douane pour les produits de consommation importés sont relativement élevés, avec notamment un droit de douane de 35 % sur les yaourts. Cette politique est favorable aux industries de transformation, mais nuit aux éleveurs : les industriels dans leur très grande majorité préfèrent utiliser de la poudre importée plutôt que de s'approvisionner en lait liquide auprès des éleveurs. Elle n'incite pas les transformateurs à leur payer le lait à un prix plus élevé, ce qui stimulerait la production. Soulignons que le prix du lait liquide est supérieur à celui de la poudre importée. Le prix du lait liquide payé par les transformateurs est en effet en moyenne de 0,53 €/litre, contre 0,46 €/litre pour de la poudre de lait (calcul en équivalent-litre), et seulement de 0,30 €/litre pour du mélange en poudre de lait écrémé et d'huile de palme⁶.

⁵ Voir à ce sujet : Laurent Levard *et al*, 2019.

⁶ Ces chiffres illustrent par ailleurs le fait que :

- d'une part, produit substituable ne signifie pas produit identique et prix identique, mais existence d'un lien entre le prix des deux types de produits ;

Il convient de mentionner que les États appliquent souvent des taxes dites « para-tarifaires » destinées à couvrir certains coûts (taxe statistiques, etc.) où destinées à financer des institutions particulières (par exemple, la taxe CEDEAO perçue en Afrique de l'Ouest). Dans la pratique, elles peuvent être considérées comme des droits de douane additionnels.

1.2.2. Le droit de douane spécifique

Le droit de douane spécifique est un droit de douane dont le montant est fixé **par unité de volume du produit**, indépendamment donc de la valeur en douane à l'importation (prix CAF). Indépendant du prix CAF qui est parfois complexe à estimer, le droit de douane spécifique est donc d'application simple. À la différence du droit de douane *ad valorem*, il permet de maintenir constant le prélèvement à l'importation, même en cas de forte baisse du prix CAF, ce qui offre une meilleure protection dans ce type de situation (baisse du prix mondial) où la taxation apparaît précisément particulièrement justifiée. De même, dans le cas inverse de forte hausse du prix CAF, le fait que le droit de douane spécifique reste par définition constant ne vient pas renforcer l'effet de la hausse du prix mondial sur le marché national, hausse qui peut être préjudiciable pour les consommateurs les plus pauvres ou pour certaines industries de transformation. Il offre également l'avantage de recettes budgétaires plus stables. La Côte d'Ivoire applique par exemple une taxe spéciale à l'importation de 25 FCFA/kg sur la purée de tomate⁷. À ces différences près, les effets du droit de douane spécifique pour le pays et ses différents acteurs économiques sont similaires aux effets du droit de douane *ad valorem*. Les États combinent parfois droit de douane *ad valorem* et droit de douane spécifique. Pour un même produit, une partie du droit de douane est alors calculée sur une base *ad valorem* et une partie sur une base spécifique.

1.2.3. Les prélèvements variables sur les importations

Les prélèvements variables sur les importations sont, comme leur nom l'indique, des taxations qui **varient au cours du temps**. Le montant du prélèvement variable dépend en effet de deux paramètres, l'un fixe, l'objectif de prix d'importation, et l'autre variable au cours du temps, le prix mondial et donc le prix CAF. Le prélèvement variable est égal à la différence entre ces deux valeurs, le prix CAF étant supposé être plus faible. On a ainsi :

Prélèvement variable = Objectif de prix d'importation – Prix CAF

Le prélèvement variable vise donc à adapter en permanence le niveau du prélèvement sur les importations de façon à ce que les produits importés soient toujours revendus au même prix sur le marché national. La politique commerciale basée sur des prélèvements variables répond donc à un **objectif de niveau de prix et de stabilité du prix sur le marché national**. Elle est généralement liée à un objectif de politique agricole de garantie d'un certain niveau de prix aux agriculteurs et de stabilité de ce prix. Si les produits importés sont utilisés par des activités de transformation, cette politique commerciale garantit également une stabilité du prix des approvisionnements en matières premières destinées à ces activités. La garantie de stabilité de prix permise par la politique de prélèvement variable peut également répondre à un objectif de

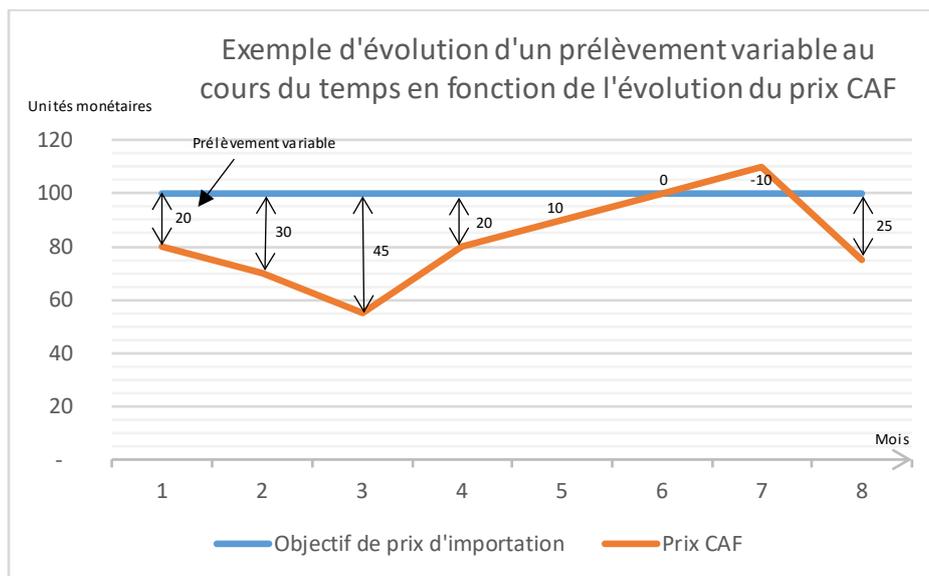
-
- d'autre part, malgré des prix aux producteurs relativement élevés par rapport aux prix mondiaux, il existe des contraintes qui limitent les possibilités ou l'intérêt des producteurs à accroître la production, et donc l'élasticité de la production par rapport aux prix. En Afrique de l'Ouest, l'insuffisance et la saisonnalité de l'offre fourragère constituent les principales de ces contraintes.

⁷ OMC, 2018-1.

politique sociale vis-à-vis des consommateurs, lesquels sont protégés en cas de hausse des prix mondiaux, puisque le prix des biens de consommation sur le marché national est stabilisé.

Concrètement, lorsque le prix mondial est très faible, le prélèvement est plus élevé. Au contraire, lorsque le prix mondial est plus élevé, le prélèvement est plus faible. Il devient même nul si le prix mondial rattrape l'objectif de prix d'importation. Il peut y compris devenir négatif si le prix mondial dépasse ce dernier : cela signifie que l'État verse alors une subvention à l'importateur. La figure n° 7 permet d'illustrer l'évolution au cours du temps du prélèvement variable en fonction du prix mondial (prix CAF).

Figure n° 7 - Exemple d'évolution d'un prélèvement variable au cours du temps en fonction de l'évolution du prix CAF



Le système de prélèvements variables a accompagné la politique agricole commune (PAC) de l'ancienne Communauté économique européenne (CEE, aujourd'hui UE) entre les années 1960 et 1990. Au cours de cette période, la PAC était fondée sur la régulation du marché intérieur, avec notamment une garantie de prix minimal aux agriculteurs (prix d'intervention). Cette politique n'était viable qu'à la condition que des importations ne viennent pas inonder le marché intérieur à des prix inférieurs aux prix garantis aux agriculteurs européens. La politique commerciale basée sur le système des prélèvements variables permettait donc que les produits agricoles importés pénètrent sur le marché européen à un prix toujours supérieur au prix garanti aux agriculteurs.

Dans le cadre de l'accord de l'OMC de 1995, les États se sont engagés à ne plus utiliser ce type d'instrument de politique commerciale, sauf en cas de notification auprès de cette organisation.

En réalité, dans la pratique, de nombreux pays appliquent des systèmes de taxation des importations flexibles qui tiennent compte de l'évolution conjoncturelle de la situation du marché. Ainsi, à titre d'exemples :

- la Colombie applique le Système andin de fourchettes de prix agricoles (SAFP) afin de stabiliser le coût d'importation d'un groupe « spécial » de produits agricoles se caractérisant par une forte variabilité de leurs prix internationaux. Pour assurer cette stabilisation, les droits sont relevés ou réduits par rapport au tarif extérieur commun

(TEC), suivant l'évolution des prix internationaux et sur la base de prix plancher et plafond fixés chaque année⁸ ;

- la Côte d'Ivoire, tout comme d'autres pays de la région ouest-africaine, applique une taxe conjoncturelle aux importations (TCI) d'un taux de 10 %, s'ajoutant au droit de douane *ad valorem*, en deçà d'un certain seuil de déclenchement, c'est-à-dire d'un certain niveau de valeur à l'importation⁹ ;
- les Philippines ont décidé en mai 2021 d'une réduction temporaire des droits de douane sur les importations de riz (de 40 % à 35 % pour un contingent d'importation et de 50 % à 35 % pour les importations hors contingents) de façon à limiter la hausse des prix des aliments, dans un contexte de hausse des prix mondiaux¹⁰ ;
- le Maroc révisé régulièrement ses droits de douane en fonction de la situation de l'offre et de la demande dans le pays. Les droits de douane sur le blé tendre sont passés de zéro à 135 % à compter du 15 mai 2021, tandis que ceux sur le blé dur sont passés de zéro à 170 % à compter du 1^{er} juin 2021¹¹.

Les effets du système de prélèvements variables pour l'agriculture et les filières agroalimentaires sont similaires à ceux résultant de la mise en place de droits de douane. Il s'agit en effet d'une politique de protection permettant de maintenir les prix intérieurs à un prix supérieur aux prix mondiaux. Dans les situations exceptionnelles de prélèvements variables négatifs, les effets s'apparentent au contraire aux effets des subventions aux importations.

La différence principale avec les droits de douane est que les prélèvements variables contribuent à une stabilité des prix sur le marché national. Certes, l'instabilité des prix sur les marchés nationaux ne provient pas nécessairement de la volatilité sur le marché mondial (on parle alors de volatilité importée)¹². Elle peut en effet être davantage liée à des phénomènes internes au pays, notamment la variabilité de la production nationale liée aux instabilités climatiques. Cependant, lorsqu'une partie significative de la consommation nationale d'un type de produit est issue d'importations, la volatilité des prix mondiaux tend à se répercuter sur le marché intérieur. Le système de prélèvement variable permet de limiter, voire de supprimer ce type d'effet. Les conséquences apparaissent positives à la fois pour les agriculteurs, les industriels et les consommateurs.

ENCART 6

Instabilité des prix agricoles et stratégies anti-risques

Du point de vue des agriculteurs, l'instabilité des prix agricoles s'ajoute à l'instabilité des rendements liée aux aléas des conditions climatiques et phytosanitaires. Nous n'entrerons pas ici dans une présentation détaillée de la façon dont l'instabilité des prix influe sur la production agricole et sur la dynamique économique et sociale de l'agriculture. Il convient cependant de mentionner que l'instabilité influe négativement à travers deux mécanismes.

En premier lieu, l'instabilité des prix génère de **faibles revenus lors des années de prix bas qui ne sont pas intégralement compensés par l'existence de meilleurs revenus lors des années de prix élevés**. Certes, en théorie, l'excédent de trésorerie dégagé lors des meilleures années

⁸ OMC, 2018-2.

⁹ OMC, 2018-1.

¹⁰ FAO, <https://www.fao.org/giews/food-prices/food-policies/detail/fr/c/1411335/>

¹¹ FAO, <https://www.fao.org/giews/food-prices/food-policies/detail/fr/c/1402320/>

¹² Franck Galtier, avec la collaboration de Bruno Vindel, 2012.

pourrait être épargné et utilisé pour compenser le manque à gagner des mauvaises années. Cependant, si l'agriculteur s'endette lors des mauvaises années pour financer les besoins de la famille ou des coûts de production, il doit payer un taux d'intérêt, ce qui constitue un prélèvement sur son revenu. S'il renonce à emprunter, il peut être amené à réduire certains coûts de production (fertilisants, aliments du bétail, main-d'œuvre salariée temporaire, etc.), ce qui affecte la production et le revenu futurs. S'il décide de faire fructifier son argent lors des bonnes années, les taux d'intérêts perçus seront probablement inférieurs aux taux d'intérêts payés sur les emprunts qu'il réalise suite à une mauvaise année. Si l'agriculteur décide de vendre une partie de ses animaux lors des mauvaises années et d'en racheter lors des bonnes années, le prix de vente sera généralement inférieur au prix de rachat. Ceci résulte notamment du fait que, en cas de variations de prix qui touchent par définition l'ensemble des agriculteurs, nombre d'entre eux chercheront à vendre ou à acheter du bétail au même moment. Le prix de marché a donc tendance à baisser lors des années où les agriculteurs vendent massivement leur bétail et à s'accroître lors des années où les agriculteurs cherchent à recapitaliser leur exploitation en achetant des animaux.

En matière sociale, il en va de même, c'est-à-dire que certaines conséquences des années de crise ne peuvent être compensées par les facilités permises lors des meilleures années. C'est par exemple le cas si les bas revenus génèrent des problèmes de malnutrition, amènent à scarifier la scolarité des enfants ou si la famille paysanne ne peut faire face à des dépenses médicales urgentes sans décapitaliser.

En deuxième lieu, l'existence connue par les agriculteurs d'une instabilité des prix, et donc **l'absence de visibilité sur les prix à venir**, peut amener certains à **mettre en œuvre des stratégies de prévention** face au risque de prix bas. Or beaucoup de ces stratégies anti-risques consistent à faire des choix de production qui **ne maximisent pas leur revenu moyen**, c'est-à-dire qui vont se traduire par un revenu moyen plus faible. Ces stratégies anti-risques peuvent s'appliquer aussi bien aux choix relatifs aux productions agricoles mises en œuvre, aux choix relatifs aux itinéraires techniques de chaque production et aux choix relatifs aux investissements. Voyons plus précisément comment ces stratégies anti-risques influent sur ces différents types de choix.

Concernant **le choix des productions agricoles**, prenons un premier produit agricole, le sorgho, dont la variabilité interannuelle du prix est plus faible que celle du maïs, bien que, en moyenne sur plusieurs années, le maïs génère un rendement plus élevé et un meilleur revenu. L'agriculteur souhaitant se protéger du risque de prix bas optera pour le sorgho, même si, en moyenne sur plusieurs années, le maïs permettrait de générer un volume de production plus important et lui apporterait un meilleur revenu. Notons que ce type de stratégie anti-risques amène aussi souvent les agriculteurs à choisir des variétés plus « rustiques », c'est-à-dire dont le potentiel de rendement est plus faible mais qui résistent mieux à différents accidents (sécheresses, inondations, etc.).

Concernant **les choix relatifs aux itinéraires techniques**, les stratégies anti-risques peuvent amener un agriculteur à limiter certains coûts de production, et finalement le rendement et le revenu moyens. En effet, plus les coûts de production sont élevés, plus grand sera le risque, en situation de prix bas, de ne pas atteindre le certain niveau de revenu que l'agriculteur considère indispensable pour faire face à ses besoins essentiels (remboursement d'emprunts, satisfaction des besoins sociaux de la famille, coûts du cycle de production suivant).

Enfin, concernant **les choix relatifs aux investissements**, un agriculteur souhaitant se protéger du risque de prix bas pourra être amené à renoncer à certains investissements. Compte tenu notamment du coût annuel du remboursement de l'investissement, une forte instabilité des prix pourrait compromettre la capacité de remboursement de l'agriculteur lors des années de prix faible. En reprenant l'exemple présenté auparavant relatif au choix possible d'un investissement permettant de passer d'un système de riz pluvial à un système de riz irrigué, imaginons un prix moyen de 360 €/t (situation B) mais où la volatilité des prix peut amener les prix à redescendre jusqu'à 300 €/t (situation A), voire à un niveau inférieur. Un agriculteur qui viserait dans le cadre d'une stratégie anti-risques une marge minimale de 280 €/t ne pourrait prendre le risque d'investir dans un dispositif d'irrigation. En effet, en situation de prix bas, il dégagerait alors une marge inférieure à ce niveau (250 €/ha en cas de prix du riz de 300 €/t).

Une politique agricole ou une politique commerciale visant à réduire la volatilité des prix peut ainsi permettre aux agriculteurs de renoncer à certaines stratégies anti-risques et, de ce fait, les encourager à faire des choix qui, en moyenne, permettent d'accroître les volumes de production et leurs revenus.

ENCART 7

Politiques répondant à des objectifs semblables à ceux des prélèvements variables

Comme nous l'avons mentionné, les États qui doivent faire face à la forte volatilité des prix mondiaux mettent souvent en œuvre des politiques commerciales impliquant une certaine flexibilité des droits de douane appliqués en fonction du prix du marché mondial, de façon à stabiliser les prix intérieurs. Ainsi, en cas de hausse des prix mondiaux, ils peuvent diminuer ou supprimer certains droits de douane temporairement. En cas de forte baisse des prix mondiaux, les États peuvent par contre rétablir ponctuellement des droits de douane, en utilisant les marges de manœuvre dont ils disposent dans le cadre de leurs engagements au sein de l'OMC. C'est le cas lorsque les droits de douane effectivement appliqués sont inférieurs aux engagements pris dans le cadre de l'OMC. Les États peuvent aussi faire appel à des mesures de sauvegarde (prévues dans le cadre de l'OMC). Enfin, ils peuvent prendre le risque de ne pas respecter intégralement leurs engagements auprès de l'OMC lorsqu'ils le considèrent nécessaire, soit en augmentant les droits de douane au-delà de leurs engagements, soit en appliquant des mesures de limitation quantitative.

Ces politiques répondent ainsi à des objectifs semblables à ceux des prélèvements variables. Elles n'en ont cependant pas le même caractère systématique.

Par ailleurs, les gouvernements peuvent également réduire ou supprimer temporairement la TVA sur les produits importés. La baisse ou la suppression de la TVA ne constitue pas formellement une décision de politique commerciale. Il s'agit en effet d'une politique fiscale qui est censée s'appliquer sans distinction de l'origine du produit (production nationale ou importation). Cependant, dans le cas où elle s'applique à des produits qui sont intégralement importés, elle a les mêmes effets qu'une politique commerciale. Par exemple, face à la flambée des prix mondiaux, le Sénégal a décidé en août 2021 d'appliquer temporairement un taux de TVA de 0 % sur la farine de blé¹³.

¹³ Commodity Africa, <https://www.commodityafrica.com/01-09-2021-le-senegal-suspend-la-taxe-sur-le-sucre-le-froment-et-le-mais-et-la-tva-sur-la-farine-de>

Il convient également de mentionner que les politiques monétaires influent également sur le prix relatif des produits importés par rapport aux produits d'origine nationale. Une dévaluation de la monnaie nationale se traduit ainsi par un accroissement du prix des produits importés.

À RETENIR

La taxation des importations peut être réalisée au moyen de droits de douane ad valorem, de droits de douane spécifiques ou de prélèvements variables. Le droit de douane ad valorem est proportionnel à la valeur en douane à l'importation du produit. Dans l'hypothèse de produit national substituable au produit importé et de marché concurrentiel, sa mise en œuvre se traduit à court terme par un accroissement du prix à la consommation du produit importé et du produit national, une baisse du pouvoir d'achat des consommateurs acheteurs nets du produit considéré, une hausse du prix à la production, un accroissement des revenus agricoles, un accroissement des recettes fiscales et une baisse de la consommation et des importations. À moyen terme, et avec l'hypothèse supplémentaire d'une élasticité de la production par rapport aux prix, la mise en œuvre d'une taxation ad valorem se traduit par une augmentation de la production nationale, un accroissement supplémentaire des revenus agricoles et une baisse supplémentaire des importations, le pays pouvant même devenir autosuffisant, voire exportateur. Les droits de douane spécifiques sont fixés par unités de volume de produit. Ils présentent l'avantage de ne pas amplifier les variations du prix mondial sur le marché intérieur et de garantir des recettes budgétaires plus stables. Les prélèvements variables varient au cours du temps de façon inverse à l'évolution du prix mondial. Ils permettent non seulement de soutenir le prix intérieur à un niveau supérieur au prix mondial, mais également de le stabiliser quelle que soit l'évolution de ce dernier.

1.2.4. Les mesures de restriction quantitative des importations

Les mesures de restriction quantitative des importations visent à limiter le volume d'importations, que ce soit pour l'année ou pour une période déterminée, sous forme de quotas d'importation dits « annuels » ou « saisonniers ». À l'extrême, le gouvernement peut prendre des mesures d'interdiction des importations. Cette interdiction peut être permanente ou saisonnière. D'autres dispositifs peuvent aussi être utilisés pour restreindre quantitativement les importations.

1.2.5. Les quotas d'importation

Lorsqu'un gouvernement décide d'appliquer des quotas d'importation, les importations sont alors subordonnées à la délivrance préalable de certificats d'importation, permettant de contrôler les volumes d'importations. En Inde, des quotas d'importation de légumineuses ont par exemple fréquemment été mis en œuvre ces dernières années¹⁴. Des procédures d'adjudication peuvent être mises en place de façon à identifier les importateurs candidats et à leur attribuer des quotas individuels. En l'absence de procédures d'adjudication, les importateurs sont autorisés à importer jusqu'à ce que le quota pour la période considérée soit atteint.

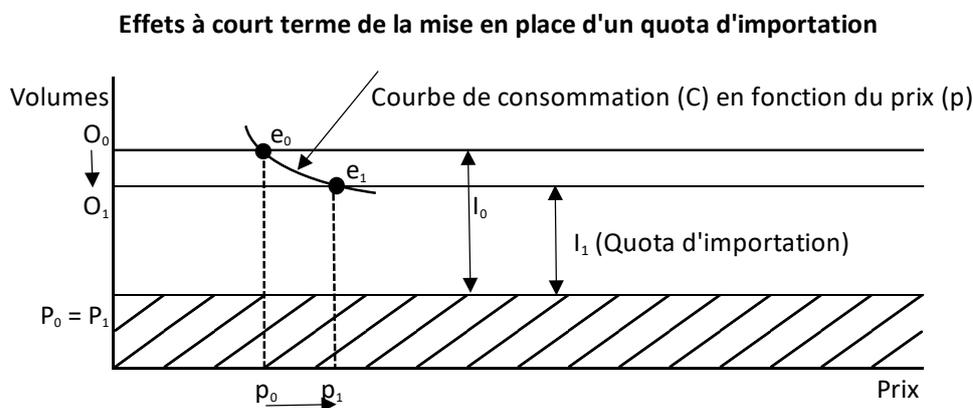
¹⁴ The Economic Times, 15 mai 2021, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/india-changes-pulses-imports-from-restricted-to-open-category-after-3-years/articleshow/82660699.cms>

Compte tenu des engagements pris auprès de l'OMC, les quotas explicites d'importations de produits agricoles sont aujourd'hui plus rares que par le passé.

1.2.5.1. Les effets à court terme

En règle générale, la mise en place d'un quota d'importation se traduit par une diminution à court terme des importations et donc de l'offre du produit concerné sur le marché national, sachant que, à court terme, le délai est trop court pour que la mesure ait un effet sur la production nationale. Il s'ensuit une diminution du volume de consommation, qui constitue la variable d'ajustement compte tenu de l'absence d'exportations (ou de volumes d'exportations très faibles, ce qui est habituel dans le cas d'un pays déficitaire). Rappelons à ce sujet la formule d'égalité entre l'offre et la demande : $P + I = C + E$. La baisse de l'offre et de la demande se traduit par une hausse du prix sur le marché intérieur. On peut ainsi observer graphiquement que le niveau de l'offre diminuant (passage de la courbe O_1 à la courbe O_2 sur la figure n°8), le nouveau point d'équilibre de la demande et de l'offre (e_2 au lieu de e_1) correspond à un niveau de prix plus élevé (P_1 au lieu de P_0).

Figure n° 8 - Effets à court terme de la mise en œuvre d'un quota d'importation



P_0, P_1 : Production nationale (P_0 année antérieure, P_1 année de mise en place du quota)

(Z)

l_0 : importations avant quota l_1 : importations après quota (= niveau du quota)

O_0 : offre avant quota O_1 : offre après quota

p_0 : prix avant quota p_1 : prix après quota

e_0 : point d'équilibre offre/demande avant quota

e_1 : point d'équilibre offre/demande après quota

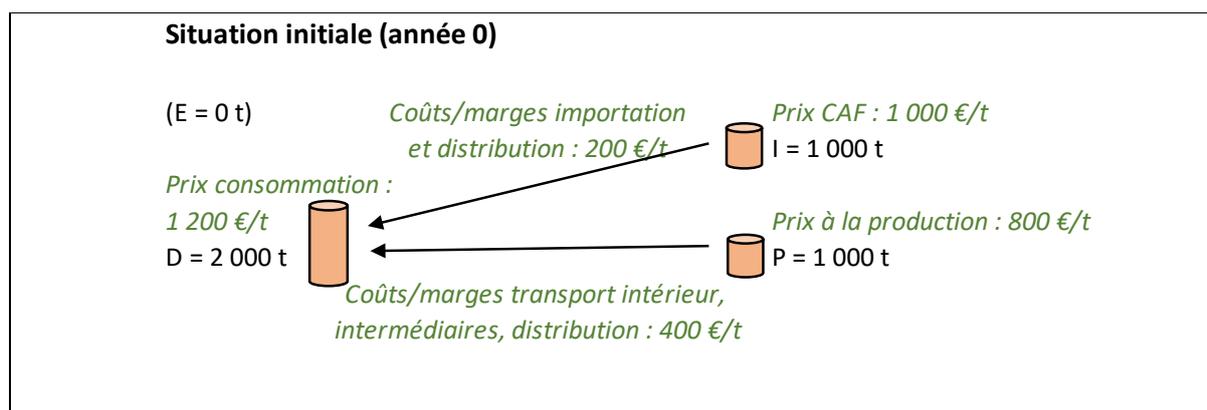
Observons que, dans le cas d'un droit de douane, c'est l'incorporation par l'importateur de la taxation au prix de revente du produit qui génère un accroissement du prix du produit sur le marché national. C'est alors l'augmentation du prix qui génère une contraction de la consommation du fait de l'élasticité de la consommation par rapport au prix. Le processus est distinct dans le cas d'un quota d'importation : c'est la raréfaction des volumes d'importation qui entraîne une contraction de la consommation, avec comme conséquence une augmentation du prix. L'ampleur de cette augmentation de prix dépend du coefficient d'élasticité de la consommation par rapport au prix. D'après la formule de l'élasticité ($\Delta C/\Delta p_c$), la variation de prix à la consommation Δp_c est égale à la variation relative du volume de consommation divisée par l'élasticité, soit $\Delta C/\text{élasticité}$. Par exemple, si la mise en place du quota d'importation se traduit par une baisse de 10 % du volume de consommation et si l'élasticité est de $-0,5$, l'augmentation de prix Δp_c sera égale à $-10\% / -0,5$, soit $+20\%$.

Comme dans le cas de la mise en place d'un droit de douane, le prix des produits nationaux tend à s'accroître plus ou moins rapidement pour s'aligner sur le prix des produits importés identiques ou substituables, les distributeurs ou les intermédiaires qui commercialisent les produits nationaux cherchant à tirer profit de l'accroissement possible du prix. De même, si le produit importé est destiné à des industries de transformation en tant que matière première, et qu'il est en concurrence avec des matières premières nationales identiques ou substituables, on assiste également à une transmission de la hausse du prix du produit importé au produit national.

Là aussi, dans l'hypothèse d'un marché concurrentiel, la hausse des prix sur le marché de consommation ou de la transformation est transmise jusqu'aux agriculteurs, la marge des intermédiaires restant constante. Par contre, si les intermédiaires entre les agriculteurs et les consommateurs ou transformateurs sont en position de monopole, ils peuvent ne pas transmettre la hausse de prix aux producteurs et en profiter pour accroître leurs marges.

Dans l'exemple présenté ci-dessous, on indique les effets de court terme de la mise en place d'un quota d'importation sur un produit, par exemple le maïs. Dans la situation initiale (année 0), la moitié de la consommation intérieure est couverte par la production nationale et la moitié par des importations. Cette situation initiale est illustrée par la figure n°9.

Figure n° 9 – Mise en place d'un quota d'importation – Situation initiale

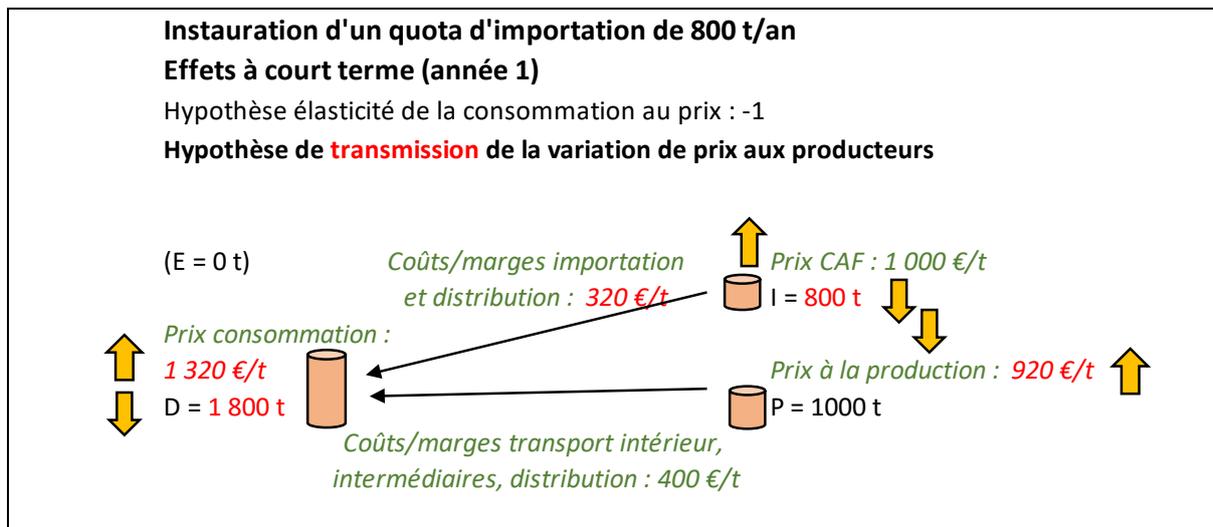


Faisons donc l'hypothèse de la mise en place d'un quota d'importation de 800 tonnes/an en début d'année 1, juste après les récoltes de maïs dans le pays. La mise en place du quota se traduit par une baisse de 20 % des importations (800 t au lieu de 1 000 t) (voir schéma 2.1). L'offre totale (récoltes de l'année et importations) s'élève à 1 800 t, contre 2 000 t en année 0, soit - 200 t, ou encore - 10 %. La consommation évolue de même, compte tenu de l'hypothèse d'absence d'exportations. Sur la base de l'hypothèse d'élasticité de la consommation par rapport au prix (- 1), le prix à la consommation s'accroît de 10 % (1 320 €/t au lieu de 1 200 €/t).

Dans l'hypothèse d'un marché concurrentiel (voir figure n° 10), cette variation du prix du maïs sur le marché de consommation est transmise aux agriculteurs : le prix à la production passe de 800 €/t à 920 €/t. Finalement, sur le court terme, deux acteurs apparaissent bénéficiaires : les agriculteurs et les importateurs. Pour ce qui est des agriculteurs, la production est en effet mieux payée (+ 120 €/t). Concernant les importateurs, ils voient certes leur volume d'activité diminuer, mais cet effet est limité, voire nul dans la mesure où ils peuvent compenser l'effet en investissant leurs capitaux dans d'autres activités. Mais, surtout, ils bénéficient de l'accroissement de la différence entre le prix CAF et le prix intérieur : l'ensemble des coûts et des marges de l'importation et de la distribution passe en effet de 200 €/t à 320 €/t

(soit + 60 %). Compte tenu du fait que les coûts sont constants, l'accroissement de la marge unitaire des importateurs peut être considérable en valeur relative. Il s'agit donc d'une différence importante d'effet entre les droits de douane, dont l'État est bénéficiaire, et les quotas, fiscalement neutres pour l'État mais qui avantagent mécaniquement les importateurs. C'est pour cette raison que l'on considère que les quotas créent une rente de situation pour les importateurs.

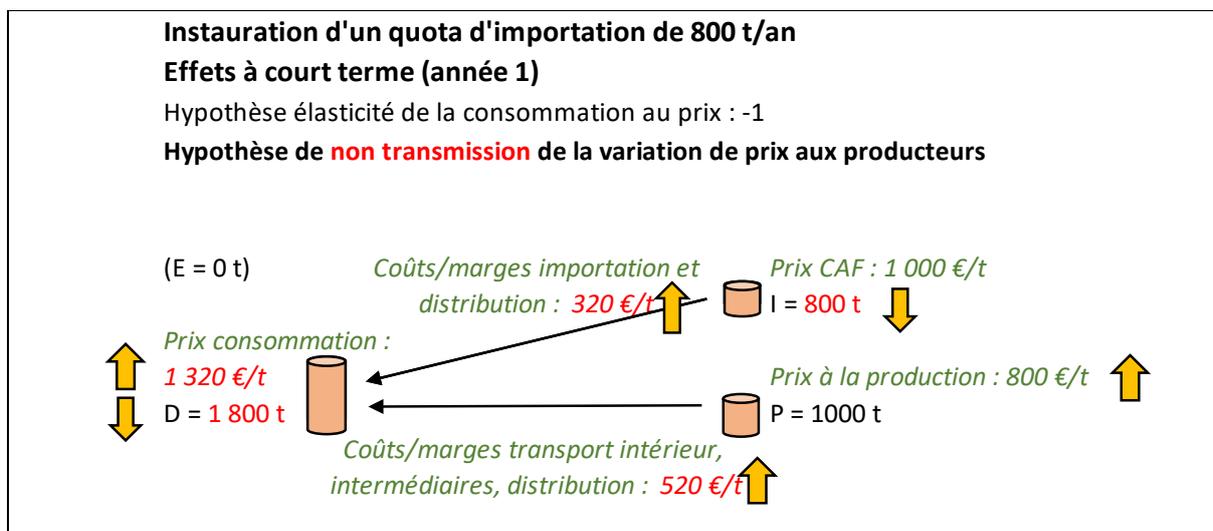
Figure n° 10 - Mise en place d'un quota d'importation - Effets à court terme avec une hypothèse de transmission de la variation de prix aux producteurs



↑ ↓ Variation à la hausse / à la baisse (chiffres en rouge)

Par ailleurs, comme dans le cas de la mise en place d'un droit de douane, sur un marché non concurrentiel où la variation de prix n'est pas transmise aux agriculteurs (voir figure n°11), ce ne sont pas les agriculteurs qui bénéficient de la mesure, mais les intermédiaires entre agriculteurs et consommateurs (commerçants, transformateurs, distributeurs).

Figure n° 11 - Mise en place d'un quota d'importation - Effets à court terme avec une hypothèse d'absence de transmission de la variation de prix aux producteurs

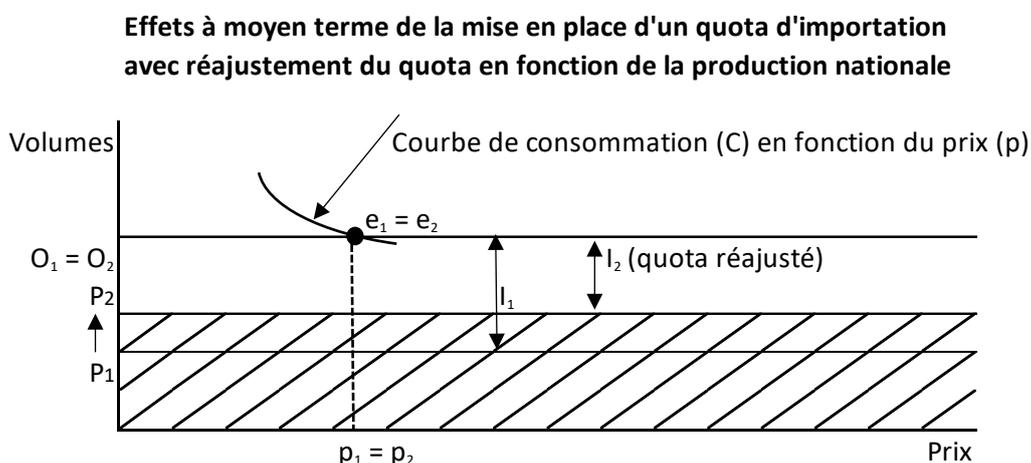


1.2.5.2. Les effets à moyen terme

Tout comme dans le cas de la mise en place d'un droit de douane, d'autres effets interviennent à moyen terme, du fait que les agriculteurs peuvent modifier leurs choix de production et qu'existe une élasticité de la production par rapport au prix. Dans l'hypothèse d'une élasticité positive de la production par rapport au prix, l'amélioration du prix se traduit par un accroissement de la production à partir du cycle de production suivant (pour plus de détails, on se référera à la partie relative aux droits de douane).

Dans le même temps, si le quota est réajusté à la baisse de façon à tenir compte de l'accroissement de la production nationale, l'offre reste constante. On reste donc sur le même point d'équilibre offre/demande (point d'équilibre e_2 sur la figure n°12), ce qui signifie que la demande et le prix intérieur restent également constants.

Figure n° 12 - Effets à moyen terme de la mise en place d'un quota d'importation, avec réajustement du quota en fonction de la production nationale

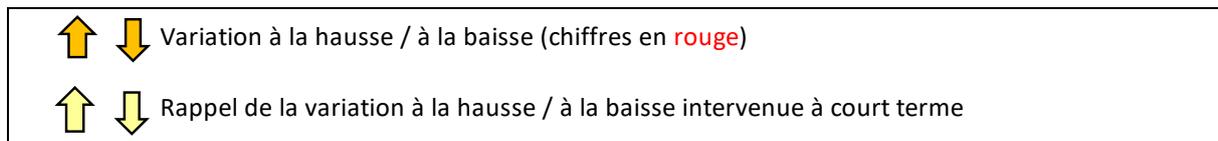
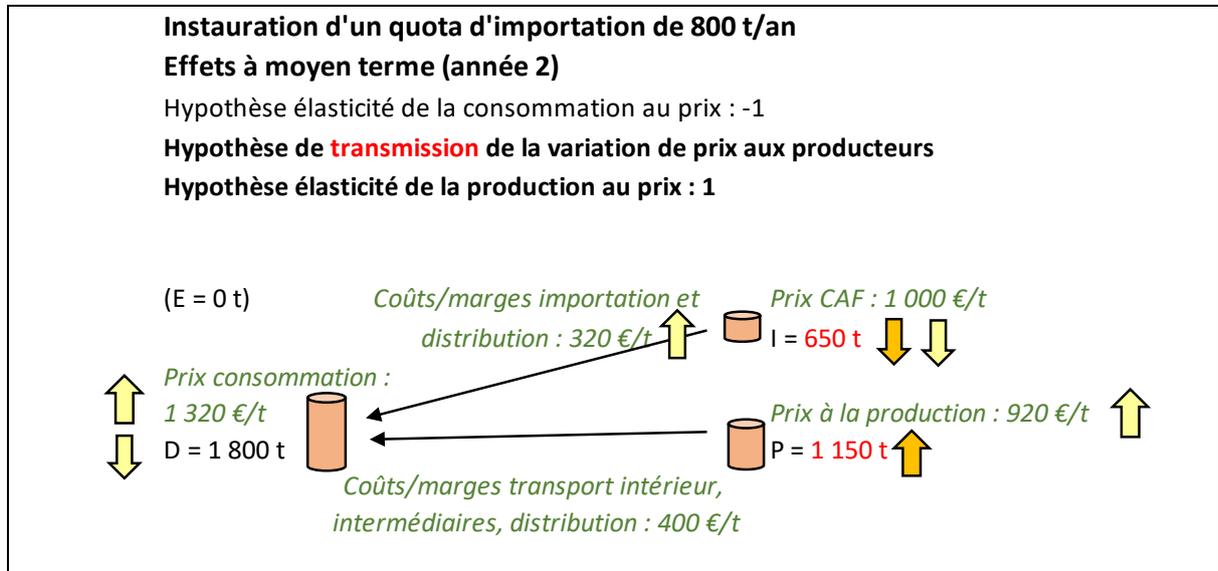


- P_1 : production nationale avant quota
- P_2 : production nationale en 2^e année (Z)
- (après stimulation initiale des acteurs économiques)
- I_1 : importations avant quota I_2 : importations en 2^e année
- O_1 : offre juste après quota O_2 : offre en 2^e année
- p_1 : prix juste après quota p_2 : prix en 2^e année
- e_1 : point d'équilibre offre/demande juste après quota
- e_2 : point d'équilibre offre/demande en 2^e année

Reprenons notre exemple (voir figure n° 13). La production du maïs étant annuelle, avec un seul cycle de production par an, le moyen terme correspond à l'année 2. On fait l'hypothèse d'une élasticité positive de la production (1) par rapport au prix. Ainsi, en année 2, et en comparant avec la situation en année 1, on aura une croissance de la production nationale, une stabilité de la consommation et une diminution supplémentaire des importations. En effet, suite à l'augmentation du prix à la production de 15 % (de 800 à 920 €/t), la production progresse également de 15 %, soit un volume de production de 1 150 tonnes, contre 1 000 tonnes auparavant. Le prix à la consommation reste constant (1 320 €/t) après la hausse observée en

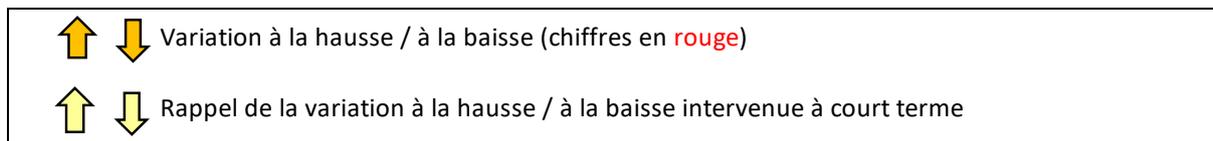
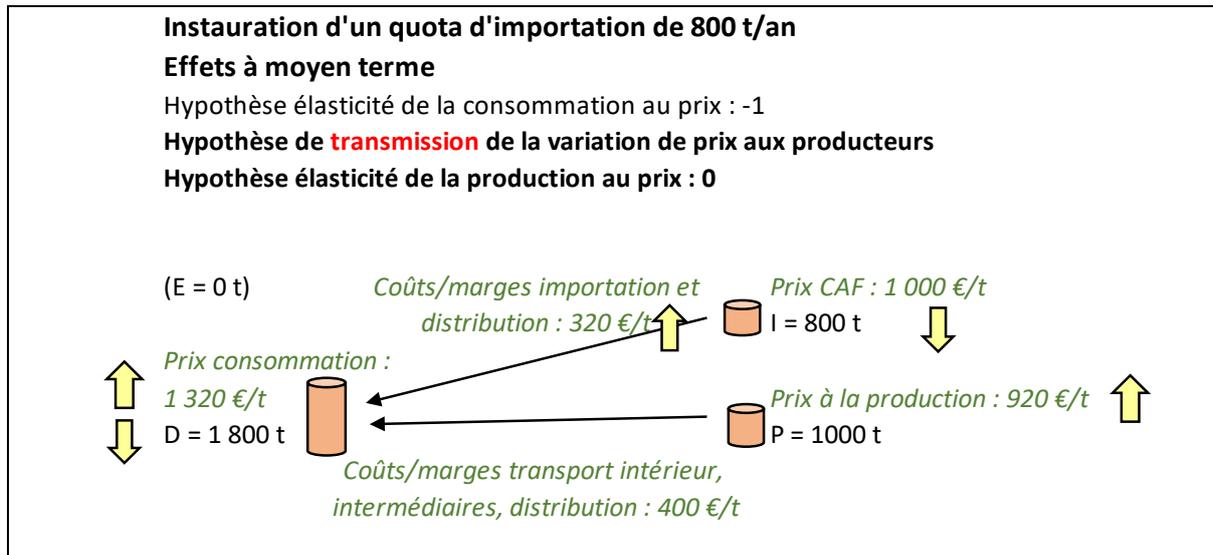
année 1, le volume de consommation reste lui aussi constant (1 800 t). Les importations baissent à nouveau (650 t au lieu de 800 t en année 1 et 1 000 t en année 0), et le quota d'importation n'est pas rempli, car la production nationale permet de satisfaire une plus grande partie de la demande.

Figure n° 13 - Mise en place d'un quota d'importation - Effets à moyen terme avec des hypothèses de transmission de la variation de prix aux producteurs et d'élasticité de la production par rapport au prix



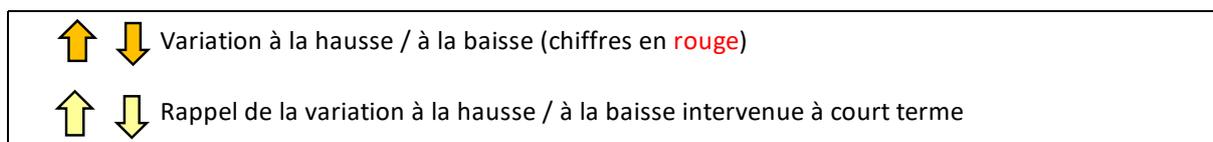
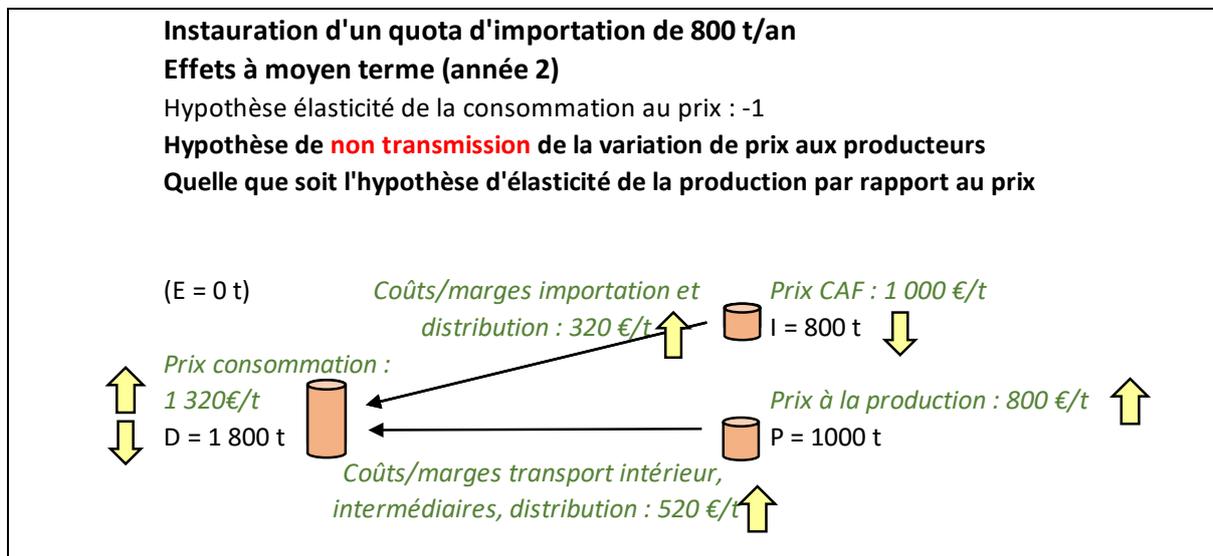
En cas d'absence d'élasticité de la production par rapport au prix (voir figure n° 14), la situation n'évolue par contre pas entre l'année 1 et l'année 2, il n'y a ainsi pas d'effet de stimulation de la production nationale et d'effets cumulatifs ultérieurs.

Figure n° 14 - Mise en place d'un quota d'importation - Effets à moyen terme avec des hypothèses de transmission de la variation de prix aux producteurs et d'absence d'élasticité de la production par rapport au prix



De même, en cas d'absence de transmission de la hausse de prix jusqu'aux producteurs (voir figure n° 15), la situation n'évolue pas entre la première et la deuxième année.

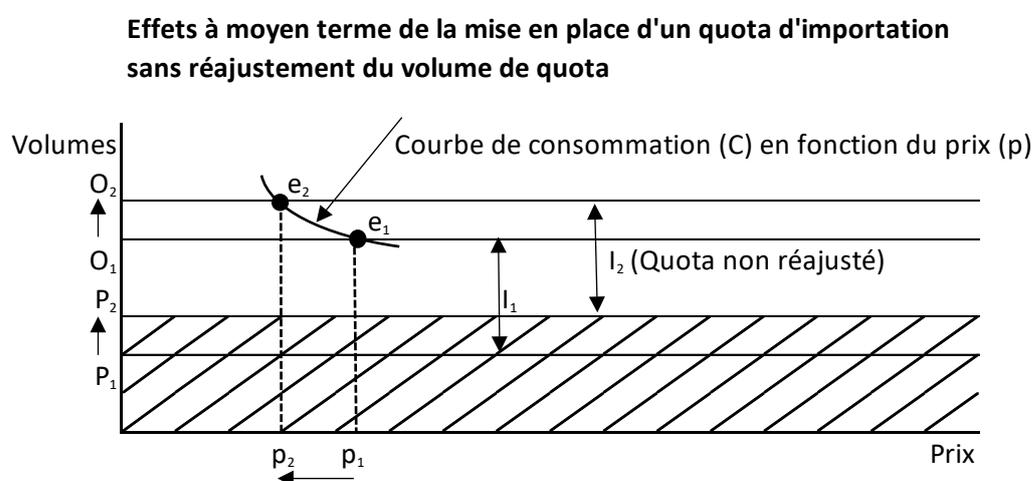
Figure n° 15 - Mise en place d'un quota d'importation - Effets à moyen terme avec une hypothèse d'absence de transmission de la variation de prix aux producteurs



Revenons maintenant à notre hypothèse centrale, avec transmission des variations de prix et élasticité de la production par rapport au prix. Sur le moyen terme, les effets possibles au niveau plus global du pays sont du même type que ceux résultant de la mise en place d'un droit de douane (voir ce que nous avons dit à ce sujet), avec la différence cependant que l'État ne bénéficie pas de recettes fiscales supplémentaires, alors que les importateurs bénéficient, eux, de la mesure. Comme pour les droits de douane, l'existence d'effets significatifs dépend des 3 conditions suivantes : a) la mesure de politique commerciale doit concerner des produits substituables avec des produits fabriqués ou susceptibles d'être fabriqués dans le pays ; b) l'accroissement du prix à la consommation doit être effectivement transmis jusqu'aux producteurs nationaux ; c) les agriculteurs doivent être en capacité d'accroître leur production, c'est-à-dire que l'élasticité de la production par rapport aux prix doit être positive.

La politique de quotas doit, pour être efficace en matière de soutien des prix intérieurs au-dessus du cours mondial, être réajustée chaque année en fonction du volume de production nationale. Si cela n'était pas le cas, dès que la production nationale augmenterait sous l'effet de la hausse des prix intérieurs, le quota deviendrait trop important pour permettre un soutien du prix intérieur, c'est-à-dire pour éviter que les importations ne viennent entraîner à nouveau une baisse des prix intérieurs au niveau du prix d'importation. Sur la figure n°16, on observe que, sans réajustement à la baisse du quota en seconde année tenant compte de l'accroissement de la production nationale, le point d'équilibre offre-demande se déplace vers la gauche, avec un prix plus faible qu'en année 1, juste après la mise en place du quota.

Figure n° 16 - Effets à moyen terme de la mise en place d'un quota d'importation, sans réajustement du volume de quota



- P_1 : production nationale avant quota
- P_2 : production nationale en 2^e année (Z)
- (après stimulation initiale des acteurs économiques)
- I_1 : importations avant quota I_2 : importations en 2^e année
- O_1 : offre juste après quota O_2 : offre en 2^e année
- p_1 : prix juste après quota p_2 : prix en 2^e année
- e_1 : point d'équilibre offre/demande juste après quota
- e_2 : point d'équilibre offre/demande en 2^e année

1.2.6. Les interdictions d'importation

La politique d'interdiction des importations correspond en quelque sorte à une politique de quotas d'importation poussée à l'extrême, c'est-à-dire avec un quota nul. Les effets d'une interdiction des importations sont donc **du même type que les effets d'un quota d'importation**. Avant de mettre en place une politique d'interdiction des importations d'un produit essentiel, un gouvernement doit cependant s'assurer que l'effet de court terme pour les consommateurs ou les industriels ne sera pas trop drastique, ce qui ne peut être le cas que si le volume d'importations est relativement élevé par rapport à la demande intérieure. De plus, il importe de s'assurer que la production nationale de biens identiques ou substituables sera rapidement capable de compenser une bonne part des anciennes importations.

Par exemple, en mai 2021, le gouvernement du Zimbabwe a décidé d'interdire les importations de maïs. Cette mesure vise à soutenir les agriculteurs et les meuniers nationaux, étant donné que les récoltes exceptionnelles prévues en 2021 (2,7 millions de tonnes, contre 1,2 million de tonnes en moyenne) devraient plus que couvrir les besoins de consommation nationale au cours de la campagne de commercialisation 2021-2022 (avril-mai, 1,6 million tonnes). Par ailleurs, la FAO mentionnait peu après la décision de mettre en place cette mesure que « *les économies de devises découlant d'une réduction des importations devraient partiellement atténuer les pressions exercées sur les réserves limitées de devises et renforcer la stabilité du taux de change national, qui, après s'être fortement déprécié ces dernières années, est stable depuis le dernier trimestre de 2020* »¹⁵.

Les interdictions d'importations renforcent en outre les risques de voir les importations illégales et le marché noir se développer.

Par ailleurs, l'interdiction totale des importations d'un certain type de produit a pour effet de protéger de toute concurrence le secteur de l'économie nationale fabriquant le même type de produit. Ce secteur ne sera donc pas encouragé à améliorer la qualité de ses produits et à en réduire le coût de revient.

L'interdiction saisonnière d'importations d'un produit peut cependant être pertinente, durant la période de production interne d'un produit périssable comme les fruits et les légumes. En effet, la trop forte concurrence des importations pourrait se traduire par un manque de débouchés pour la production nationale et par un effondrement des prix de marchés. L'interdiction peut aussi apparaître justifiée en tant que mesure exceptionnelle, déclenchée ponctuellement soit en cas de surproduction nationale et de risque d'effondrement des prix sur le marché intérieur, soit en cas d'effondrement des prix sur le marché mondial susceptible de générer un accroissement rapide de flux de produits d'importation à bas prix.

L'interdiction d'importation peut être décidée au nom de motifs de santé publique, même si, dans la pratique, son maintien dans le temps permet une protection effective et un développement de la production nationale. C'est le cas par exemple des importations de volailles au Sénégal qui ont initialement été interdites en 2005 pour cause de grippe aviaire, et qui continuent à l'être davantage pour des motifs de développement économique et social¹⁶.

¹⁵ Source : FAO, <https://www.fao.org/giews/food-prices/food-policies/detail/fr/c/1402310/>

¹⁶ Commodafrica, <http://www.commodafrica.com/20-06-2018-au-senegal-linterdiction-dimporter-des-produits-avicoles-maintenue>

1.2.7. Autres dispositifs de limitation quantitative des importations

Un État peut également chercher à limiter les importations au moyen de licences d'importation accordées aux importateurs, ce qui permet à l'État de maîtriser les volumes d'importation au cours du temps. Par exemple, en Indonésie, les prescriptions en matière de licences d'importation restent en vigueur pour un certain nombre de raisons, notamment pour prévenir la contrebande et mettre en œuvre des politiques visant à protéger et/ou à promouvoir la production nationale. Elles concernent notamment les animaux et les produits d'origine animale, les girofles, le sucre, les produits horticoles et les boissons alcooliques¹⁷. Au Nigeria, les entreprises souhaitant importer de la poudre de lait ou des substituts (poudre constituée de lait écrémé et de matières grasses végétales) en vue de les transformer en lait liquide ou en yaourts ne sont autorisées à le faire que si elles s'engagent à réaliser une partie de leurs activités de transformation à partir de lait liquide produit dans le pays¹⁸.

À RETENIR

Les effets potentiels des mesures de restriction quantitatives des importations (quotas, interdictions, autres dispositifs) sur les marchés et les acteurs sont en grande partie similaires aux mesures de taxation. Ainsi, dans l'hypothèse de produit national substituable au produit importé et de marché concurrentiel, la mise en œuvre d'une restriction quantitative se traduit à court terme par une baisse des volumes d'importation et de la consommation, un accroissement du prix à la consommation du produit importé et du produit national, une baisse du pouvoir d'achat des consommateurs acheteurs nets du type de produit considéré, une hausse du prix à la production et un accroissement des revenus agricoles. À moyen terme, et avec l'hypothèse supplémentaire d'une élasticité de la production par rapport aux prix, la mise en œuvre d'une restriction quantitative se traduit par une augmentation de la production nationale, un accroissement supplémentaire des revenus agricoles, ainsi que par une éventuelle baisse supplémentaire des importations en deçà du quota et un accroissement des disponibilités intérieures. Cependant, les mécanismes au travers desquels les effets se manifestent sont différents, tout comme certains effets sur lesquels nous allons revenir à la suite.

1.3. Comparaison des politiques basées sur des taxations avec celles basées sur des restrictions quantitatives

Nous avons vu que les mécanismes par lesquels les politiques de taxation et de restrictions quantitatives des importations généraient des effets étaient en partie distincts et en partie similaires. Les effets généraux sur les marchés sont eux-mêmes du même type. Nous avons cependant souligné que la mise en place de taxations est **a priori plus favorable au développement du pays** que la mise en place de restrictions quantitatives, l'État étant l'un des bénéficiaires dans le premier cas (avec la collecte de recettes fiscales supplémentaires), alors que dans le second cas, il s'agit des importateurs. Ces derniers peuvent alors en effet réaliser un surprofit lié à la différence entre le prix intérieur et la valeur en douane à l'importation (prix CAF), différence générée par le quota d'importation. C'est pourquoi on considère que les quotas génèrent une rente au profit des importateurs.

¹⁷ OMC, 2021-1^e.

¹⁸ <https://www.vanguardngr.com/2020/02/cbn-imposes-forex-restriction-on-milk-importation/>

Cependant, les quotas peuvent être particulièrement efficaces en cas de concurrence immédiate des importations avec des productions nationales périssables ou en cas de production conjoncturellement excédentaire : ils garantissent en effet que les volumes importés seront effectivement réduits, facilitant l'écoulement de la production nationale. Les politiques de quotas sont fréquentes dans le cas de productions saisonnières. Les quotas sont alors établis sur une base saisonnière, avec des quotas d'importation plus faibles en période de production, c'est-à-dire quand le risque d'une concurrence des importations est la plus forte.

À RETENIR

La mise en place de mesures de taxation apparaît a priori plus favorable au développement du pays que les restrictions quantitatives d'importations. En effet, dans le premier cas, l'État bénéficie de recettes supplémentaires, alors que dans le second cas, les importateurs bénéficient d'une rente de situation leur permettant de réaliser un surprofit (différence entre le prix CAF et le prix de revente sur le marché intérieur). Les quotas peuvent cependant être particulièrement efficaces en cas de concurrence immédiate des importations avec des productions nationales périssables, ou en cas de production conjoncturellement excédentaire.

1.4. Mesures permanentes, mesures saisonnières, mesures ponctuelles, exceptionnelles ou variables d'une période à l'autre ; contingents tarifaires

Nous venons de mentionner qu'une politique de quota ou une mesure d'interdiction des importations, si elle peut être **permanente**, peut aussi être **saisonnière**. Elle peut également être **ponctuelle** (ou **exceptionnelle**) ou **variable** selon les années. En réalité, ces distinctions s'appliquent à l'ensemble des politiques de protection du marché intérieur, y compris les droits de douane. S'il s'agit d'une mesure permanente, cela signifie que le droit de douane, le quota ou l'interdiction sont constants au cours de l'année et d'une année sur l'autre. S'il s'agit d'une mesure saisonnière, cela signifie que la mesure dépend de la période de l'année. S'il s'agit d'une mesure ponctuelle (ou exceptionnelle), sa mise en œuvre peut intervenir à tout moment en fonction des caractéristiques des marchés internationaux et intérieurs, notamment dans le cadre de **mesures de sauvegarde** prévues dans les accords commerciaux entre pays. Sans être à proprement parler exceptionnelle, la mesure peut être d'application variable d'une période et d'une année sur l'autre. Notons que la politique de prélèvements variables repose par définition sur des mesures variables au cours du temps.

Les différents outils de protection du marché intérieur sont parfois combinés. C'est notamment le cas des politiques reposant sur la mise en œuvre de **contingents tarifaires**. Un contingent tarifaire est un quota d'importation bénéficiant d'un droit de douane réduit, voire d'une exemption totale de droit de douane. Au-delà du contingent tarifaire, les importations sont taxées au droit de douane habituel. Un contingent tarifaire peut s'appliquer indépendamment de l'origine du produit (application *erga omnes*). Par exemple, le Viêt Nam applique des contingents tarifaires pour les œufs, la canne à sucre et le tabac¹⁹. Mais l'on trouve souvent ce type de mesure dans les accords commerciaux entre pays : l'un des pays (ou ensemble de pays) accorde alors à l'autre pays ou aux autres pays concernés par l'accord une préférence

¹⁹ OMC, 2021-2.

commerciale sous forme d'un contingent tarifaire. Un pays bénéficiaire d'un contingent tarifaire a alors la possibilité d'exporter annuellement, ou pour une saison de l'année donnée, un certain volume du produit avec un droit de douane plus faible que le droit de douane habituellement appliqué, voire un droit de douane nul. Une fois le contingent tarifaire atteint pour la période considérée, le ou les pays bénéficiaires du contingent peuvent exporter des volumes supplémentaires au-delà du contingent, mais moyennant le paiement du droit de douane habituel. Dans l'accord de libre-échange entre l'UE et le Maroc, il existe par exemple divers contingents tarifaires, souvent saisonniers, sur les fruits et légumes (qui plus est, certaines taxations ne s'appliquent que si le prix d'entrée est supérieur à un certain seuil, ce qui revient à établir un mécanisme de prélèvement variable)²⁰.

À RETENIR

Les mesures de protection du marché intérieur (taxations et restrictions quantitatives) peuvent être permanentes, saisonnières, ponctuelles (ou exceptionnelles), ou encore variables selon les années. Les différents outils de protection du marché intérieur sont parfois combinés. C'est le cas notamment des contingents tarifaires qui sont des quotas d'importation bénéficiant de droits de douane réduits, voire d'une exemption totale de droit de douane, au profit de l'ensemble des pays exportateurs ou seulement de certains pays, qui bénéficient alors d'un traitement préférentiel.

1.5. Les subventions aux importations et les réductions de droits de douane

À l'inverse d'une politique de protection du marché intérieur basée sur le paiement de droits de douane, la politique de subvention des importations vise à **encourager la commercialisation de produits importés à bas prix**. L'objectif peut être de nature sociale : c'est le cas quand il s'agit de soutenir le pouvoir d'achat des consommateurs. Il peut aussi être de nature économique lorsqu'il s'agit d'abaisser les coûts d'acquisition – et donc d'encourager l'utilisation – de matières premières et autres moyens de production de l'agriculture (engrais, aliments pour animaux, équipements, etc.) ou de l'industrie de transformation de produits agricoles (matières premières comme la poudre de lait, les céréales, l'huile brute, etc., et équipements).

Bien souvent, une politique de subvention des importations est appliquée au moyen d'entreprises publiques chargées de l'importation. Celles-ci acquièrent les biens à importer sur le marché international et les revendent sur le marché intérieur à un prix plus faible. La différence est compensée par une subvention de l'État. Cependant, une politique de subvention des importations n'implique pas nécessairement l'existence d'entreprises publiques d'importation. Les importations sont alors réalisées par des entreprises privées, lesquelles perçoivent une subvention en échange d'un engagement à revendre le produit importé sur le marché intérieur à un certain prix. En règle générale, la subvention aux importations correspond à un montant fixe par unité de produit importé. Au Soudan, les importations de blé ont par exemple été subventionnées jusqu'en 2018²¹. Cependant, en règle générale, même quand les produits subventionnés sont essentiellement ou majoritairement importés, les politiques de subvention à la consommation ne sont pas à proprement parler des politiques

²⁰ Commission européenne, 2000.

²¹ Source : DG Trésor, ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/SD/le-ble-au-soudan>

commerciales. Par exemple, l'Égypte met en œuvre une politique de subvention à la consommation de divers produits alimentaires de base, dont le pain. Jusqu'à une récente réforme du dispositif, les consommateurs ciblés recevaient des tickets d'alimentation avec lesquels ils pouvaient acheter des produits subventionnés, la subvention étant versée aux boulangeries. Avec la réforme mise en œuvre, ce sont les consommateurs qui reçoivent directement la subvention²². À la différence d'une politique de subvention des importations, une politique de subvention alimentaire basée sur des tickets d'alimentation ou sur une subvention directe aux consommateurs permet de cibler les bénéficiaires et de limiter les quantités subventionnées.

Par ailleurs, on assiste depuis les années 1990 à une tendance à la **baisse des droits de douane** appliqués par les États aux produits agricoles et alimentaires, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de l'AsA signé par les États membres de l'OMC à Marrakech en 1994, ou encore dans le cadre de la mise en place d'accords de libre-échange. Les droits de douane peuvent même être totalement supprimés dans le cadre de ces politiques de libéralisation. Les politiques de libéralisation répondent pour partie à des objectifs économiques : il s'agit de favoriser une insertion du pays dans l'économie mondiale sur la base de ses avantages comparatifs, c'est-à-dire en favorisant sa spécialisation dans les productions pour lesquelles il bénéficie de tels avantages. Il s'agit aussi d'encourager une amélioration de la compétitivité de l'économie nationale sous l'effet de la mise en concurrence des productions nationales avec les produits importés. Lorsque la libéralisation porte sur des matières premières et autres moyens de production de l'agriculture ou de l'industrie de transformation de produits agricoles, l'objectif est d'abaisser leur coût d'acquisition et d'encourager leur utilisation. La libéralisation peut alors être un outil de soutien au développement de l'agriculture ou d'industries de transformation de matières premières importées. Les politiques de libéralisation peuvent également répondre à des objectifs sociaux, lorsqu'il s'agit d'abaisser le coût d'acquisition des biens de consommation importés et donc d'améliorer le pouvoir d'achat des consommateurs.

Les effets des politiques de subvention à l'importation et des politiques de libéralisation basées sur la réduction des droits de douane sont similaires. C'est pourquoi nous analyserons simultanément les effets possibles de ces deux types de politiques, en distinguant, tout comme nous l'avons fait avec les politiques de protection des marchés intérieurs, les effets de court terme et ceux de moyen terme. Gardons cependant en mémoire que les politiques de subventions alimentaires ne sont généralement pas des politiques commerciales à proprement parler et qu'elles peuvent s'accompagner de politiques de soutien des prix aux producteurs (il n'y a dans ce cas pas de répercussions négatives pour les agriculteurs). Nous ne reviendrons par ailleurs pas sur certains concepts et définitions qui ont déjà été présentés auparavant, comme les concepts d'élasticité et de transmission des prix.

1.5.1.1. Les effets à court terme

L'application d'une subvention à l'importation ou la baisse d'un droit de douane se traduit par une baisse du *prix d'importation*, l'importateur répercutant cette mesure sur le prix de revente du produit sur le marché intérieur. Cette baisse est elle-même transmise jusqu'au consommateur (hypothèse de transmission de prix, de la douane jusqu'au consommateur). Plus ou moins rapidement, le prix des produits nationaux tend à diminuer pour s'aligner sur le prix des produits importés identiques ou substituables, les intermédiaires et les distributeurs commercialisant les produits nationaux devant s'aligner sur la concurrence des importations

²² OMC, 2018-3,- DG Trésor, 2020.

pour maintenir leurs ventes. Si le produit importé est destiné à des industries de transformation en tant que matière première, et qu'il est en concurrence avec des matières premières nationales identiques ou substituables, on assiste également à une transmission de la baisse du prix du produit importé au produit national.

Dans l'hypothèse d'un marché concurrentiel, la baisse de prix sur le marché de consommation ou sur le marché de la transformation est transmise jusqu'aux agriculteurs, la marge des intermédiaires restant constante.

Concernant les volumes, la baisse du prix à la consommation du produit concerné va se traduire par un accroissement du volume de consommation. Cet accroissement dépend non seulement du niveau de la baisse de prix, mais également de l'élasticité de la consommation par rapport au prix.

Nous avons mentionné que, plus il s'agit d'un produit de première nécessité, plus l'élasticité tend à être faible. Cela est vrai non seulement en cas de hausse de prix, mais également en cas de baisse de prix. En effet, les besoins de première nécessité tendant déjà à être à peu près satisfaits, les consommateurs n'ont pas de raison d'accroître énormément leur consommation, même en cas de forte baisse des prix. Comme il s'agit de produits alimentaires, il existe de plus des limites physiologiques à la consommation. C'est le cas notamment des besoins alimentaires de première nécessité que constituent les céréales et les aliments pouvant s'y substituer.

À court terme, les stocks existant dans le pays et issus de la récolte précédente étant non extensibles, l'accroissement de la demande va se traduire par une augmentation des importations, lesquelles servent donc de variable d'ajustement de l'évolution de la demande.

Dans les deux exemples présentés ci-après, on indique tout d'abord les effets de court terme de la mise en place respectivement d'une subvention à l'importation et d'une baisse de droit de douane sur un produit, par exemple le maïs, dont, dans la situation initiale (année 0), la moitié de la consommation intérieure est couverte par la production nationale et la moitié par des importations. Cette situation initiale est illustrée par les figures n° 17 et 18.

Figure n° 17 - Mise en place d'une subvention à l'importation - Situation initiale

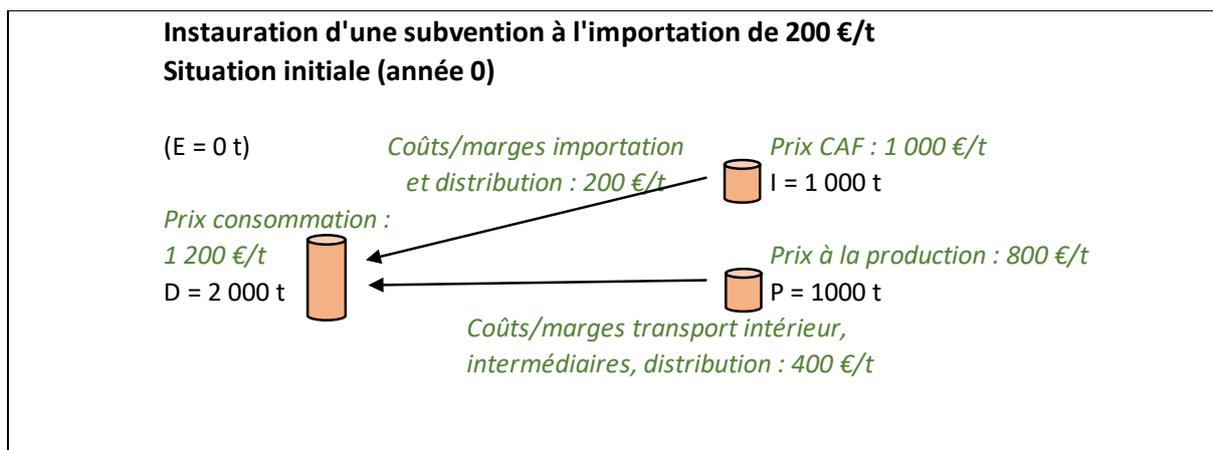
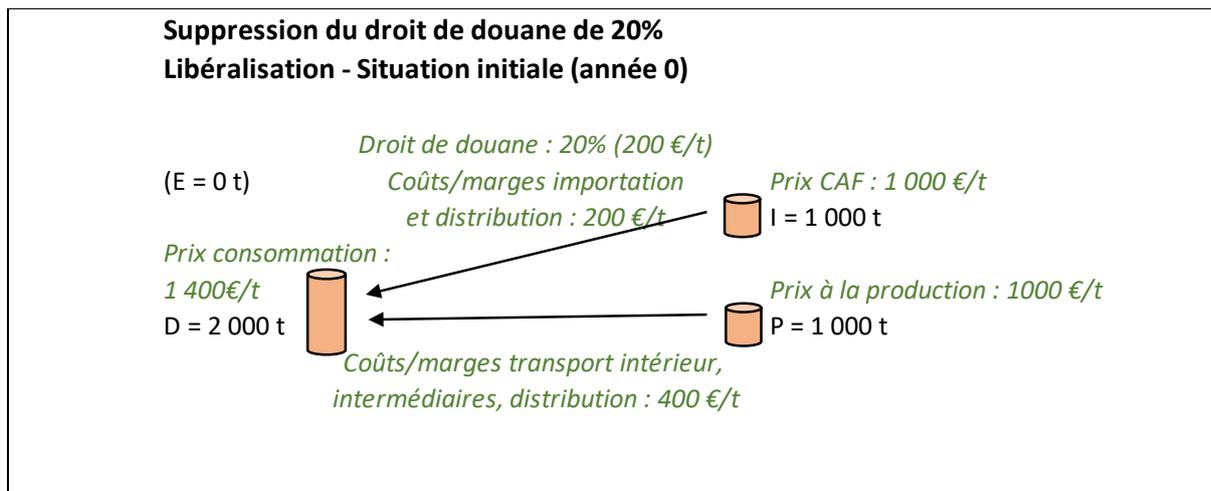


Figure n° 18 - Suppression d'un droit de douane - Situation initiale



Dans le premier exemple, on fait donc l'hypothèse de la mise en place d'une subvention à l'importation de 200 €/t en début d'année 1, juste après les récoltes de maïs dans le pays. Cette mise en place se traduit par une baisse du prix à la consommation de 1 200 à 1 000 €/t, les marges et les coûts des importateurs et autres intermédiaires (grossistes, distributeurs) étant constants (200 €/t).

Dans le deuxième exemple, on fait donc l'hypothèse de la suppression du droit de douane de 20 % préexistant en début d'année 1, juste après les récoltes de maïs dans le pays. La libéralisation se traduit par une baisse du prix à la consommation de 1 400 à 1 200 €/t, les marges et les coûts des importateurs et autres intermédiaires étant constants (200 €/t).

Une baisse similaire est appliquée par les différents intermédiaires commercialisant du maïs d'origine nationale, condition nécessaire pour qu'ils puissent maintenir leur vente face à une concurrence plus forte du maïs importé.

La baisse du prix du maïs sur le marché de consommation est transmise aux agriculteurs produisant des produits identiques ou substituables, que le marché soit concurrentiel ou non : le prix à la production passe de 800 €/t à 600 €/t dans l'exemple de subvention à l'importation et de 1 000 €/t à 800 €/t dans l'exemple de la libéralisation.

En matière de volume, on fait l'hypothèse d'une élasticité de la consommation par rapport au prix de -1 . Dans l'exemple de la subvention à l'importation, la baisse de prix est de 16,7 % ($200/1\ 200$), la hausse de la consommation est donc de 16,7 %, soit 334 t ($334/2\ 000 = 16,7\ %$). Le nouveau volume de consommation est donc de 2 334 t. La production nationale étant de 1 000 t, le volume d'importation annuel s'accroît jusqu'à atteindre 1 334 t, contre 1 000 t initialement. Dans l'exemple de la suppression du droit de douane, la baisse de prix est de 14,3 % ($200/1\ 400$), la hausse de la consommation est donc de 14,3 %, soit 334 t ($286/2\ 000 = 14,3\ %$). Le nouveau volume de consommation est donc de 2 286 t. La production nationale étant de 1 000 t, le volume d'importation annuel s'accroît jusqu'à atteindre 1 286 t, contre 1 000 t initialement.

Finalement, sur le court terme, deux types d'acteurs apparaissent bénéficiaires : les consommateurs non producteurs de maïs, qui paient le maïs moins cher ($-200\ €/t$ dans les deux exemples) et peuvent en consommer davantage (respectivement $+334\ t$ et $+286\ t$), et les importateurs, qui voient leur volume d'activité s'accroître (respectivement $+334\ t$ et $+286\ t$). Les acteurs pénalisés sont les agriculteurs qui voient leur prix de vente diminuer ($-200\ €/t$) et

l'État. En effet, pour ce dernier, la subvention des importations est un coût (200 €/t) et la libéralisation représente une perte de recette fiscale (200 €/t). Les figures n°19 et n°20 illustrent ces différents effets de court terme.

Figure n° 19 - Mise en place d'une subvention à l'importation - Effets à court terme, hypothèse de transmission de la variation de prix aux producteurs

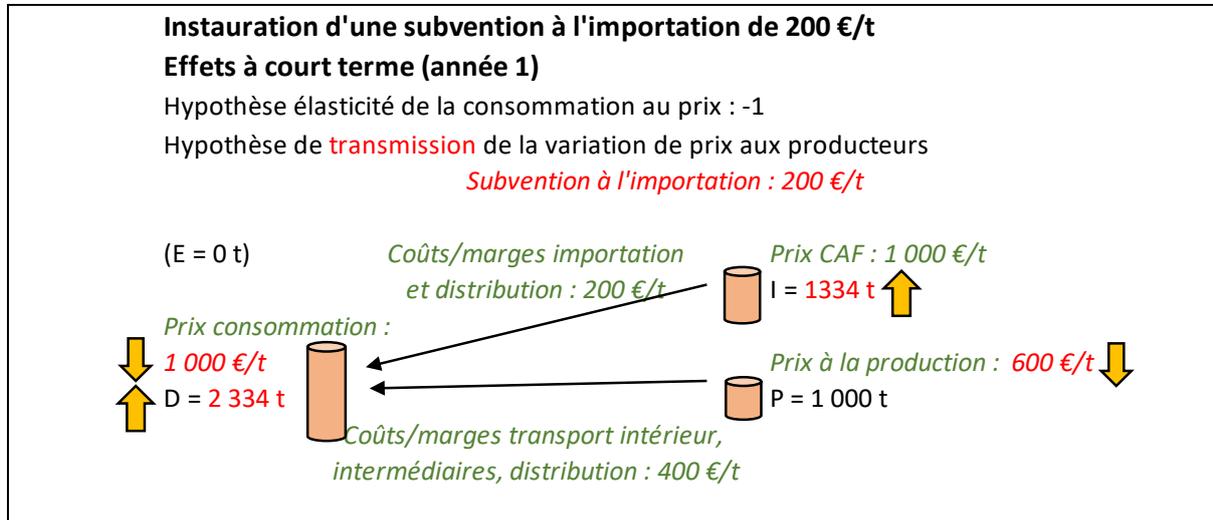
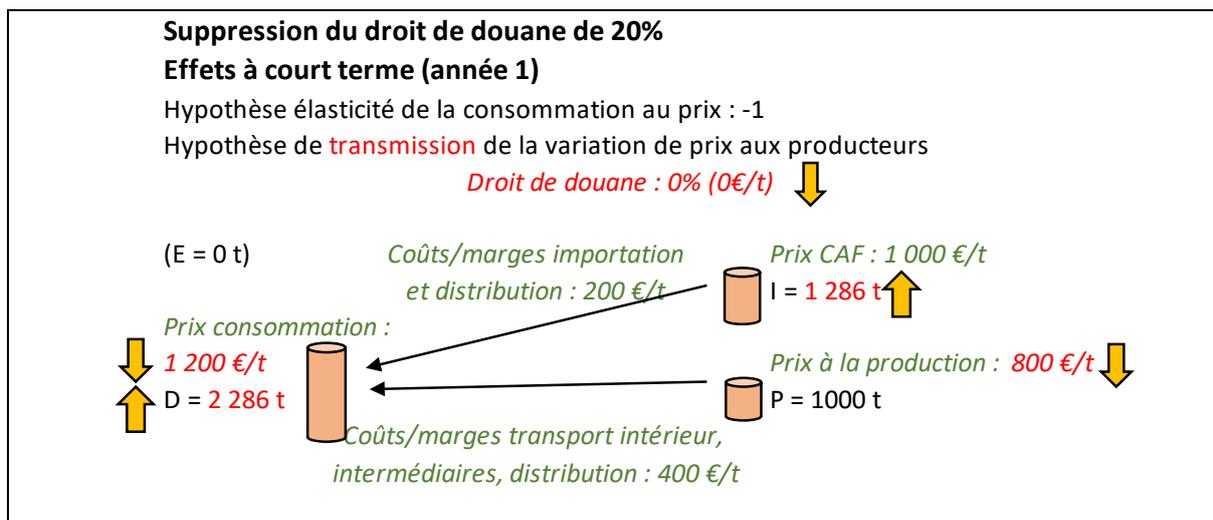


Figure n° 20 - Suppression d'un droit de douane - Effets à court terme, hypothèse de transmission de la variation de prix aux producteurs



↑ ↓ Variation à la hausse / à la baisse (chiffres en rouge)

1.5.1.2. Les effets à moyen terme

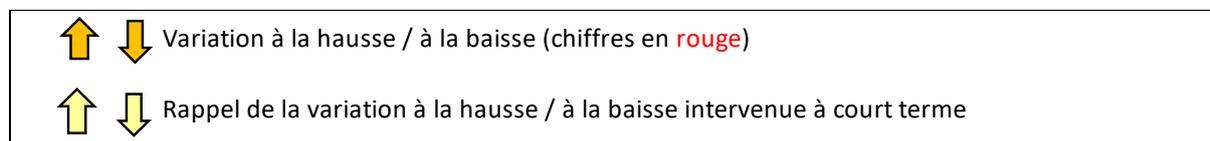
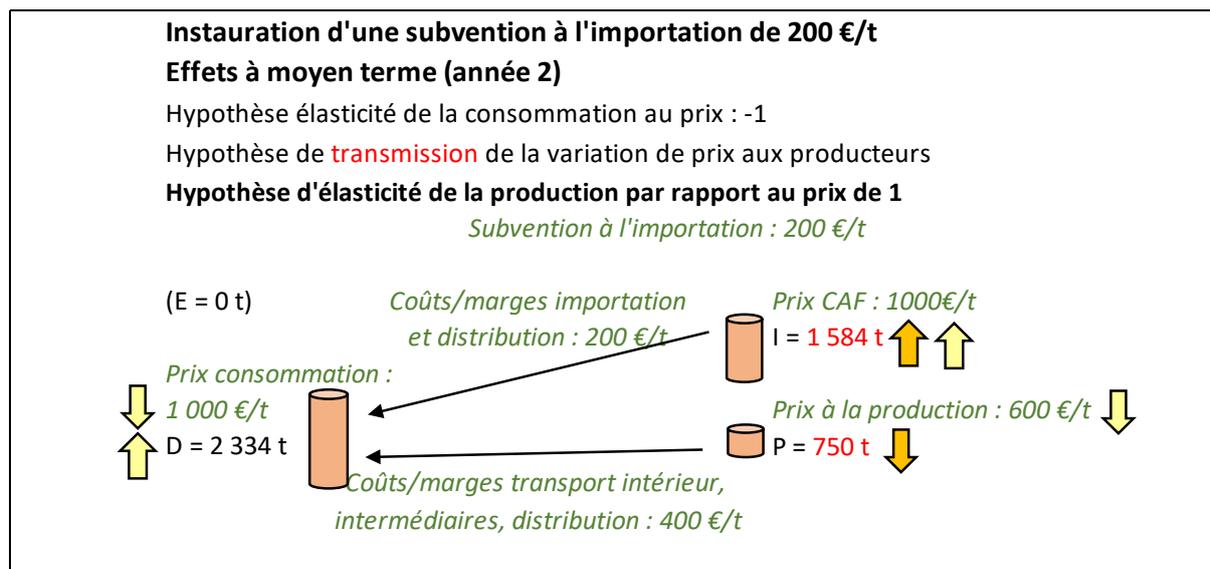
Au-delà du court terme, c'est-à-dire les semaines et les mois suivant la mise en œuvre de la mesure, d'autres effets interviennent en cas de modification de la part des agriculteurs de leurs choix de production. S'il existe une élasticité de la production par rapport au prix, la baisse du prix à la production entraînera des choix de production (choix relatifs aux surfaces consacrées à la culture de maïs, aux itinéraires techniques et aux investissements agricoles) qui tendront à réduire les volumes de production.

Dans le même temps, en faisant l'hypothèse d'un prix mondial constant, le prix intérieur à la consommation sera lui-même constant compte tenu qu'il est lui-même lié à ce prix mondial. Par conséquent, la consommation n'évoluera pas non plus entre le court terme et le moyen terme. Dans un contexte de demande constante, la diminution de l'offre issue de la production nationale va donc se traduire par une nouvelle hausse du volume d'importation.

Reprenons nos exemples (voir figures n° 21 et 22). La production du maïs étant annuelle, avec un seul cycle de production par an, le moyen terme correspond à l'année 2. On fait l'hypothèse d'une élasticité de la production par rapport au prix de 1. Ainsi, en année 2, et en comparant avec la situation en année 1, on aura une diminution de la production nationale, une stabilité de la consommation et un accroissement supplémentaire des importations.

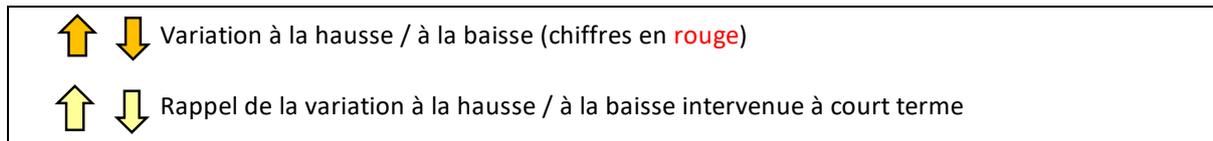
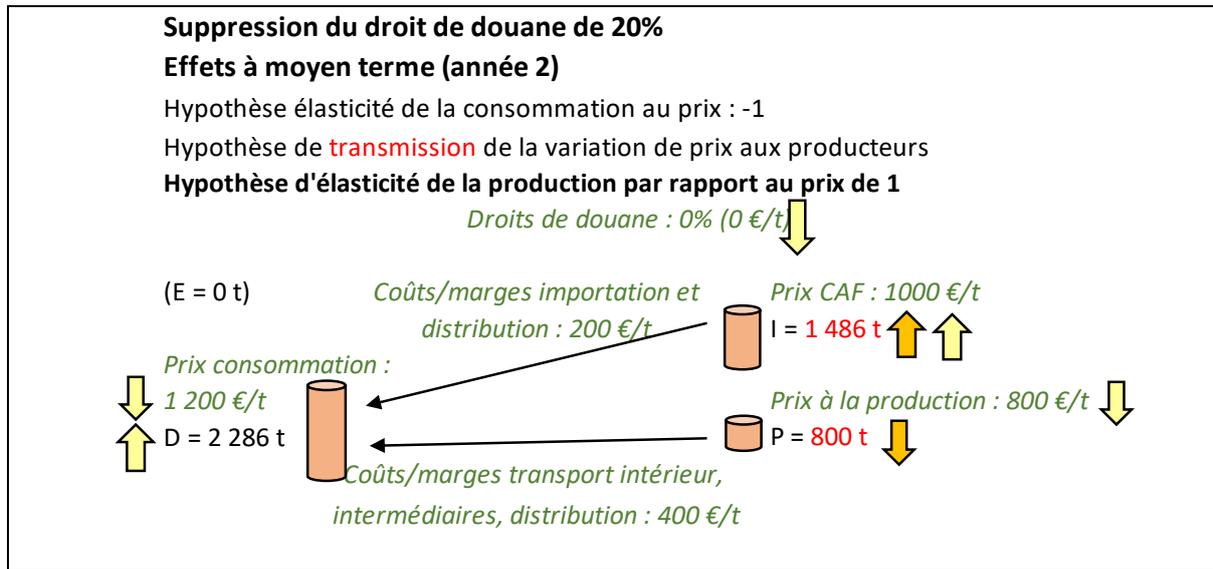
Dans le premier exemple (subvention à l'importation, figure n° 21), suite à la baisse du prix à la production de 25 % (de 800 à 600 €/t), la production régresse également de 25 %, soit un volume de production de 750 tonnes, contre 1 000 tonnes auparavant. Le prix à la consommation reste constant (1 000 €/t) après la baisse observée en année 1, le volume de consommation reste lui aussi constant (2 334 t). Les importations augmentent à nouveau (1 584 t au lieu de 1 334 t en année 1 et 1 000 t en année 0) car la production nationale a décliné.

Figure n° 21 - Mise en place d'une subvention à l'importation - Effets à moyen terme, hypothèses de transmission de la variation de prix aux producteurs et d'élasticité de la production par rapport au prix



Dans le deuxième exemple (libéralisation, figure n° 22), suite à la baisse du prix à la production de 20 % (de 1 000 à 800 €/t), la production régresse également de 20 %, soit un volume de production de 800 tonnes, contre 1 000 tonnes auparavant. Le prix à la consommation reste constant (1 200 €/t) après la baisse observée en année 1, le volume de consommation reste lui aussi constant (2 286 t). Les importations augmentent à nouveau (1 486 t au lieu de 1 286 t en année 1 et 1 000 t en année 0).

Figure n° 22 – Suppression d’un droit de douane – Effets à moyen terme, hypothèses de transmission de la variation de prix aux producteurs et d’élasticité de la production par rapport au prix



Il est cependant possible que l’élasticité de la production par rapport au prix soit très faible, voire nulle. Ceci peut résulter du fait que les agriculteurs n’ont pas, pour des raisons de moyens ou de savoir-faire, d’autres choix que de produire tous les ans les mêmes produits, à la même échelle et avec les mêmes techniques. Mais cela peut aussi résulter de mesures politiques agricoles complémentaires visant précisément à compenser les effets négatifs de la mesure pour les agriculteurs (subventions, autres formes de soutien à la production agricole). Quoiqu’il en soit, en l’absence d’élasticité de la production par rapport au prix, la situation n’évolue pas entre l’année 1 et l’année 2, car la subvention des importations ou la suppression du droit de douane ne génère pas d’effet dépressif sur la production nationale (voir figures n° 23 et 24).

Figure n° 23 – Mise en place d’une subvention à l’importation – Effets à moyen terme, hypothèses de transmission de la variation de prix aux producteurs et d’absence d’élasticité de la production par rapport au prix

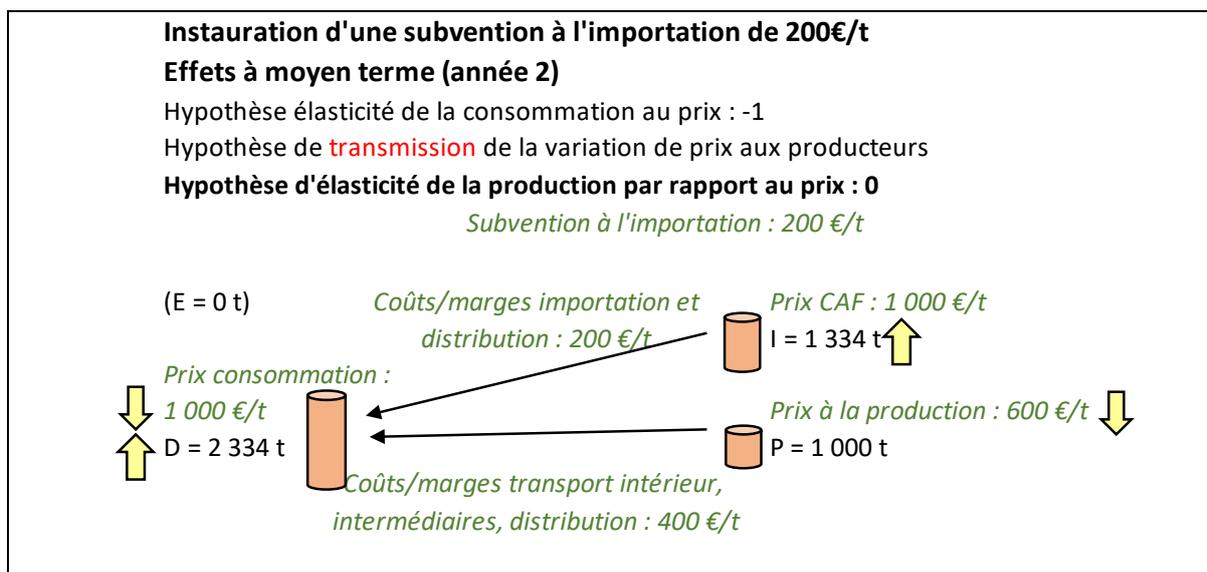
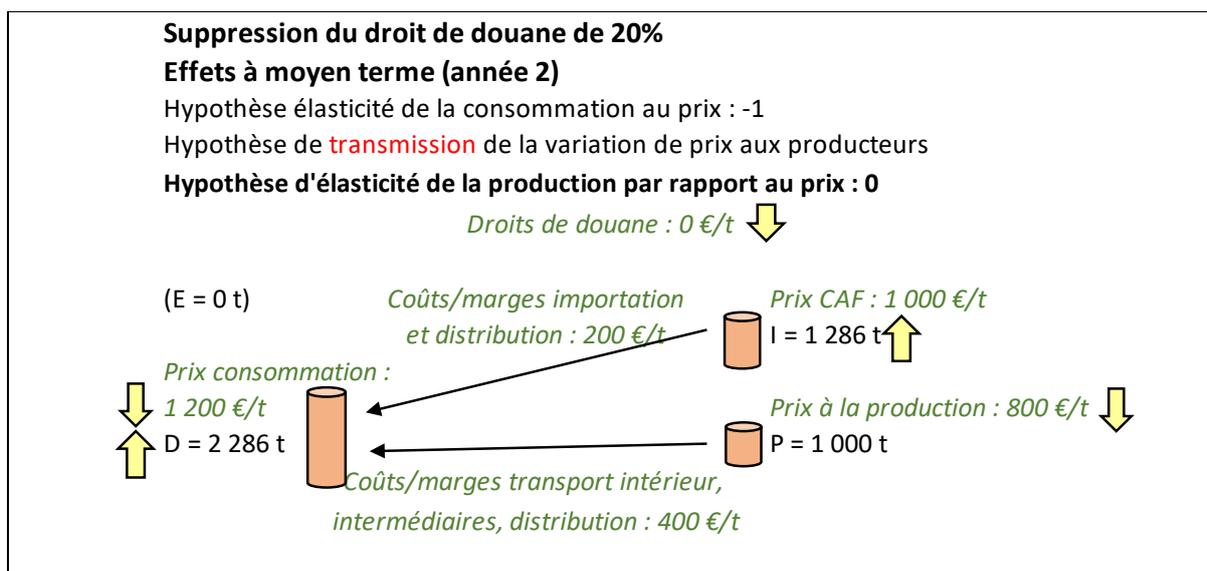


Figure n° 24 – Suppression d’un droit de douane- Effets à moyen terme, hypothèses de transmission de la variation de prix aux producteurs et d’absence d’élasticité de la production par rapport au prix



Variation à la hausse / à la baisse (chiffres en rouge)
 Rappel de la variation à la hausse / à la baisse intervenue à court terme

Revenons maintenant à notre hypothèse d’élasticité de la production par rapport au prix. Après l’année 2, la production peut alors diminuer à nouveau lors des années suivantes, car le revenu des agriculteurs régresse chaque année et leur capacité d’investissement dans la production diminue. Ils peuvent aussi acquérir davantage de crainte quant aux prix de marché. Ils peuvent alors considérer que les risques liés à la production sont accrus et réduire leurs dépenses et leurs volumes de production.

À terme, la mesure peut donc générer un effet dépressif sur l'agriculture du pays. Dans le même temps, au niveau social, on assiste à une diminution du revenu et du niveau de vie des agriculteurs, liée à la fois à la baisse des prix et à celle de la production. Notons cependant que la baisse de la production et de revenu peut être en partie compensée par un accroissement de la production d'autres biens agricoles qui apparaissent plus attractifs pour les agriculteurs que le produit qui est concurrencé par les importations subventionnées. Cette substitution peut être favorisée par l'ouverture de nouvelles opportunités d'exportations si la baisse des droits de douane décidée dans le cadre d'un accord de libre-échange s'accompagne d'une plus grande ouverture du pays ou des pays partenaires de cet accord au profit des productions agricoles du pays que nous étudions.

On observe par contre une amélioration du pouvoir d'achat des consommateurs non producteurs agricoles du fait de la baisse des prix. De ce fait, les consommateurs tendent à accroître leur consommation. En cas de forte diminution de la production nationale et de plus grande dépendance vis-à-vis des importations, il peut cependant y avoir à terme davantage de tensions sur les prix sur le marché national, ce qui est défavorable aux consommateurs.

Quant au volume d'activité des importateurs, il s'accroît progressivement, alors que celui des intermédiaires des filières nationales tend à diminuer. Dans le cas d'importations subventionnées, les dépenses de l'État peuvent être amenées à progresser au cours des années suivantes, du fait de l'accroissement du volume des importations après la première année. L'argent consacré à ces subventions ne peut dans le même temps être consacré à d'autres types de dépenses publiques dans le domaine économique et social. Mentionnons aussi que la mesure peut générer certains effets indirects et induits sur l'économie du pays : affaiblissement d'activités dans les filières de transformation des produits nationaux, moindres achats de moyens de production de la part des agriculteurs, effets induits de la baisse de leurs revenus, etc. La politique de subvention des importations ou de libéralisation peut donc à terme avoir un effet négatif sur le développement économique et social du pays.

Par ailleurs, la dépendance alimentaire du pays par rapport au marché mondial tend à s'accroître. Le risque lié à la volatilité des prix sur le marché mondial est augmenté et la sécurité alimentaire du pays, amoindrie, ce qui constitue un risque pour l'ensemble des consommateurs et notamment des plus pauvres.

Ces différents éléments indiquent les risques posés par les politiques de subvention des importations de produits agricoles ou par les politiques de libéralisation.

Cependant, les politiques de subvention des importations peuvent être justifiées de façon ponctuelle à la suite de situations exceptionnelles, par exemple suite à une flambée des prix alimentaires et à la baisse du pouvoir d'achat des consommateurs qui en résulte. Quand les subventions aux importations s'appliquent à des moyens de production agricoles ou industriels, il s'agit indirectement d'outils de politique agricole ou industrielle qui peuvent aussi avoir une justification. Par contre, chaque fois qu'elles sont susceptibles de pénaliser indirectement des secteurs de l'économie nationale, les politiques de subventions aux importations devraient être exclues, ou alors accompagnées d'autres types de mesures compensatrices pour les secteurs pénalisés. Le coût pour le budget de l'État peut cependant être difficile à supporter, car tant les subventions aux importations que les mesures compensatrices représentent un coût. En fin de compte, s'il existe un besoin impérieux de soutenir le pouvoir d'achat et la consommation de certains secteurs populaires, il est généralement préférable d'envisager des politiques ciblées sur ces secteurs (subventions

ciblées à la consommation) plutôt que de mettre en place de coûteuses politiques de subvention des importations.

Concernant les politiques de libéralisation, elles peuvent favoriser le développement du secteur agricole ou industriel si elles s'appliquent à des matières premières ou à d'autres moyens de production. C'est également le cas, et c'est le pari qui est habituellement fait par certains promoteurs de la libéralisation, si les entreprises de ces secteurs ont la possibilité :

- soit d'accroître leur compétitivité (amélioration de la qualité des produits et baisse de leur coût de revient) du fait de la concurrence ;
- soit de se spécialiser dans d'autres activités pour lesquelles elles disposent de meilleurs avantages comparatifs.

Si les politiques de libéralisation correspondent à un objectif social de soutenir le pouvoir d'achat des consommateurs, les mêmes remarques que celles faites au sujet des subventions à l'importation peuvent être faites. Le coût du renoncement aux recettes issues des droits de douane peut être élevé pour l'État et des politiques sociales plus ciblées peuvent apparaître moins coûteuses et plus efficaces que ce renoncement. De plus, il faut avoir à l'esprit que l'agriculture constitue bien souvent le secteur le plus précaire de la population et la source essentielle de l'exode de populations appauvries vers les villes. La crise de l'agriculture constitue donc la raison essentielle du maintien ou de l'expansion de la pauvreté dans le reste de la société²³. Toute mesure destinée à favoriser les consommateurs urbains pauvres mais qui affaiblit en même temps l'agriculture ne fait en réalité qu'aggraver la situation sociale globale sur le moyen terme.

Dans l'exemple que nous avons présenté, nous avons choisi un produit agricole, produit non transformé ou peu transformé. Mais les politiques de subvention à l'importation ou de libéralisation peuvent aussi concerner des produits transformés, par exemple de la farine de maïs conditionnée pour la vente au détail, ou encore des produits laitiers transformés comme le beurre et le fromage. La baisse des prix à la consommation du produit transformé importé sur le marché national se transmet alors d'abord aux produits identiques ou substituables fabriqués par des unités de fabrication nationales, si de telles unités existent dans le pays. Dans l'hypothèse de transmission des prix, la baisse des prix se transmet jusqu'aux agriculteurs locaux qui fournissent la matière première de ces industries de transformation, c'est-à-dire, dans notre exemple, les producteurs du maïs utilisé pour la fabrication de farine ou les producteurs du lait utilisé pour la fabrication de produits laitiers. À moyen terme, les agriculteurs peuvent tendre à diminuer leur production et les unités de transformation, leur volume d'activité. L'effet négatif concerne alors l'ensemble de la filière de transformation de produits locaux.

Par contre, comme nous l'avons évoqué, la subvention à l'importation de matières premières agricoles destinées à la transformation, ou la libéralisation de l'importation de ces matières premières peuvent favoriser le développement des industries de transformation, surtout si, dans le même temps, des droits de douane sont appliqués aux importations de produits finis identiques ou substituables aux produits issus de ces industries. Cependant, ces politiques encouragent les transformateurs à utiliser de la matière première importée plutôt qu'à s'approvisionner auprès des agriculteurs nationaux. Le faible prix des matières premières importées permet dans le même temps aux transformateurs de faire pression à la baisse sur le

²³ Voir à ce sujet Marcel Mazoyer et Laurence Roudart, 1997.

prix des matières premières nationales concurrentes, entraînant *in fine* une baisse des prix payés aux agriculteurs, avec des effets négatifs en matière de revenu, de pouvoir d'achat, d'investissements et de dynamique de la production agricole. On a alors une politique commerciale qui vise à favoriser le développement des industries de transformation de matières premières agricoles, tout en négligeant le fait que ces mêmes politiques sont nuisibles pour les producteurs agricoles.

Dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, les baisses de droits de douane sur certaines matières premières d'origine agricole intervenues au cours des dernières années dans le cadre du TEC CEDEAO ou envisagées dans le cadre des accords de partenariat économique (APE) répondent notamment à la volonté de favoriser le développement d'industries de transformation alimentaire utilisant ces matières premières. Avec les APE, les droits de douane, déjà faibles, devraient ainsi être supprimés sur la poudre de lait importée et sur les mélanges en poudre de lait écrémé et d'huile de palme lorsque ces produits sont destinés à la transformation. Dans le même temps, les droits de douane plus élevés pour les produits de consommation importés seraient maintenus à leur niveau actuel (par exemple, droit de douane de 35 % sur les yaourts). Ce type de politique, si elle est favorable aux industries de transformation de produits importés, est par contre défavorable à certains agriculteurs. Dans le cas du lait, mentionnons par exemple les éleveurs, avec une poudre importée plus compétitive que le lait local²⁴.

À RETENIR

Les politiques de subvention des importations visent à encourager la commercialisation à bas prix de produits importés. Elles visent à soutenir le pouvoir d'achat des consommateurs lorsqu'il s'agit de biens alimentaires et à réduire les coûts de production des activités agricoles et de transformation agroalimentaire lorsqu'il s'agit de matières premières et d'autres moyens de production utilisés par ces activités. La politique de subvention les encourage alors à en accroître l'utilisation. Les politiques de libéralisation (baisse et suppression des droits de douane) peuvent viser les mêmes objectifs, ainsi que l'insertion du pays dans l'économie mondiale sur la base de ses avantages comparatifs.

La mise en œuvre de politiques de subvention et de libéralisation a potentiellement des effets similaires.

Si ces politiques s'appliquent à des produits agricoles et alimentaires, elles peuvent se traduire par :

- à court terme, une baisse du prix intérieur, une hausse de la consommation et du pouvoir d'achat des consommateurs, un accroissement des importations, une baisse des prix et des revenus agricoles pour les agriculteurs produisant un produit identique ou substituable au produit importé ;
- à plus long terme, une baisse de la production du produit identique ou substituable au produit importé et un nouvel accroissement des importations, menant à une dépendance accrue du pays pour le produit considéré, laquelle peut être contrebalancée par un développement d'autres productions pour lesquelles les agriculteurs ont des avantages comparatifs. La mesure se traduit par ailleurs par une diminution des revenus de l'État (libéralisation), voire à des dépenses nettes (subventions).

²⁴ Voir Laurent Levard et Damien Lagandré, 2018,

Si les politiques de subvention et de libéralisation s'appliquent à des matières premières d'origine agricole utilisées par des industries de transformation, elles peuvent favoriser le développement de ces activités et la compétitivité de leur production (baisse de prix) par rapport à des produits importés. Par contre, elles peuvent encourager les mêmes industries à s'approvisionner davantage en matières premières importées, au détriment de matières premières d'origine nationale, dont le prix peut alors être orienté à la baisse, générant une diminution des revenus agricoles et, à moyen terme, un effet dépressif sur la production agricole nationale.

1.6. Les règles d'origine

Les règles d'origine sont des règles qui permettent de **définir le pays d'origine d'un produit**. Définir l'origine d'un produit, et donc établir des règles d'origine, est essentiel, car un pays donné peut accorder un traitement commercial différent selon l'origine du produit. On dit qu'il applique alors un **régime commercial différent** selon l'origine du produit. Il peut notamment accorder des droits de douane plus faibles à des produits provenant de certains pays. L'OMC, dont sont membres la plupart des pays du monde, prévoit ainsi qu'un pays peut accorder des préférences commerciales unilatérales à l'ensemble des pays en développement (PED) ou encore à l'ensemble des pays dits les moins avancés (PMA). L'OMC prévoit également que des pays peuvent conclure entre eux des accords de libre-échange dans le cadre desquels ils libéralisent le commerce entre eux et, donc, suppriment des droits de douane alors que des droits de douane sont maintenus sur les produits provenant d'un pays tiers.

Définir l'origine d'un produit est relativement simple pour un produit agricole non transformé : il s'agit d'un produit végétal, il s'agit du pays dans lequel la culture a été réalisée ; s'il s'agit d'un produit animal, il s'agit du pays dans lequel les animaux ont été élevés.

Mais la définition de l'origine du produit peut devenir plus complexe s'il s'agit d'un **mélange de produits** ou s'il s'agit d'un **produit transformé**. Prenons le cas du mélange de deux composants (par exemple sucre et cacao) : ceux-ci peuvent provenir de deux pays différents et avoir été mélangés dans l'un de ces deux pays, voire dans un troisième pays. Comment alors définir l'origine du produit issu du mélange ? Les règles d'origine permettent donc de le faire. Dans le cas d'un mélange de composants, les règles d'origine peuvent se baser sur les valeurs relatives des composants mélangés (valeurs qui dépendent donc à la fois des volumes et des prix de chacun des deux composants) : le mélange sera considéré originaire du pays qui l'exporte, à condition que les composants produits dans ce même pays représentent une proportion minimale de la valeur du mélange.

Cependant, le plus souvent, les produits mélangés sont également transformés et conditionnés. Ils entrent donc dans la catégorie des produits transformés. En parlant de transformation d'un produit, on fait mention de toutes les étapes possibles de la modification (physique, chimique, biologique) d'un produit agricole, de l'extraction de certains composés, de l'addition d'autres produits et de son conditionnement. D'une façon générale, la transformation d'un produit peut être relativement simple, comme le conditionnement de fruits. Mais elle peut être plus complexe. Pensons par exemple à l'ensemble des étapes depuis la production de cosses de cacao jusqu'à la fabrication et l'emballage de tablettes de chocolat au lait. Certains produits transformés sont issus de mélanges de divers produits et de processus de transformation physique, chimique ou biologique complexes, et peuvent de plus être conditionnés dans de coûteux emballages. Les matières premières (les produits agricoles, des additifs d'origine non

agricole et les emballages) peuvent donc être originaires de différents pays. De plus, les différentes étapes du processus de transformation peuvent également avoir été réalisées dans des pays différents. Ainsi, dans le cas de produits transformés, les règles d'origine se basent en général sur la part de la valeur ajoutée réalisée dans chaque pays, et plus particulièrement dans le dernier pays, le pays exportateur. Par exemple, un pays importateur pourra reconnaître qu'un produit est originaire d'un pays exportateur donné à la condition que plus d'un certain pourcentage de la valeur ajoutée totale contenue dans le produit a bien été produite dans ce pays.

Dans le cas de produits textiles, dont la matière première est souvent d'origine agricole (coton, lin, laine, etc.), les opérations depuis la production de la matière première jusqu'à l'obtention du produit fini sont nombreuses (égrenage du coton, filage, doublage, teinture, tissage, découpe, confection, finitions). Les règles d'origine se basent habituellement sur le nombre d'opérations réalisées dans le pays exportateur ; le produit est considéré comme originaire de ce dernier si un minimum d'opérations y a bien été réalisé.

À RETENIR

Les règles d'origine permettent de définir le pays d'origine d'un produit. Le pays importateur définit les règles d'origine. Il peut alors accorder un traitement commercial différent selon l'origine du produit. Pour un produit agricole non mélangé et non transformé, la définition de l'origine ne pose pas de problème. Lorsque le produit concerné est constitué d'un mélange de produits, les règles d'origine se basent souvent sur les valeurs relatives des composants mélangés. Lorsqu'il s'agit d'un produit transformé, les règles d'origine se basent en général sur la part de la valeur ajoutée réalisée dans chaque pays, et plus particulièrement dans le dernier pays, le pays exportateur.

1.7. Le concept de régime commercial

Le régime commercial appliqué à un pays tiers représente **la façon dont un pays donné traite les importations** en provenance de ce pays. Le régime commercial inclut donc :

- d'une part, les droits de douane et autres limitations aux importations appliqués aux différents types de produits originaires du pays tiers, ainsi que d'éventuels contingents tarifaires (volumes annuels ou saisonniers d'importations bénéficiant de droits nuls ou réduits). Le classement des produits s'appuie sur la nomenclature douanière internationale du système harmonisé (SH), défini dans le cadre de l'Organisation mondiale des douanes (OMD). L'ensemble des types de produits sont identifiés et classés en plusieurs milliers de lignes tarifaires, regroupées en 21 sections et 97 chapitres²⁵. Il est ainsi possible pour chaque État d'appliquer un droit de douane spécifique pour chacune des lignes tarifaires ;
- d'autre part, les règles d'origine. Chaque pays peut ainsi définir une règle d'origine spécifique pour chaque ligne tarifaire.

²⁵ Voir sur le site de l'OMD : <http://www.wcoomd.org/fr/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2017-edition/hs-nomenclature-2017-edition.aspx>

Un pays peut donc appliquer un régime commercial particulier selon le pays tiers concerné. Dans le cadre de l'OMC, les États se sont certes engagés à appliquer le **principe dit « de la nation la plus favorisée »** (NPF), qui signifie que le même régime commercial doit être appliqué aux produits originaires de l'ensemble des pays membres de l'OMC. Cependant, outre le fait qu'un nombre réduit de pays ne sont pas membres de l'OMC, les accords de l'OMC prévoient, comme nous l'avons mentionné, des exceptions au principe NPF :

- d'une part, un pays peut accorder des **préférences commerciales unilatérales** (droits de douane plus faibles ou nuls, y compris dans le cadre de contingents tarifaires, règles d'origine plus souples) à l'ensemble des PED ou à l'ensemble des PMA ;
- d'autre part, plusieurs pays ou ensembles de pays peuvent conclure entre eux un **accord de libre-échange** dans le cadre duquel ils libéralisent le commerce entre eux, et donc suppriment des droits de douane sur la majeure partie des produits qu'ils échangent. Ils peuvent aussi établir dans le cadre de l'accord de libre-échange des règles d'origine plus souples. Il s'agit des accords commerciaux régionaux, entre pays d'une même région (par exemple, l'UE qui constitue un marché unique où le commerce entre pays membres est totalement libéralisé, ou encore la CEDEAO en Afrique de l'Ouest, le Mercosur en Amérique du Sud et l'ASEAN en Asie du Sud-Est). Mais un accord de libre-échange peut aussi concerner deux pays éloignés géographiquement, deux ensembles régionaux (par exemple, les APE signés entre l'UE et des ensembles de PED), ou encore un ensemble régional et un autre pays (par exemple, l'accord entre l'UE et le Maroc ou entre l'UE et le Canada).

Finalement, un pays (ou un ensemble de pays ayant une politique commerciale commune) peut mettre en œuvre divers régimes commerciaux, selon le pays d'où sont originaires les pays. Dans le cas de l'UE, il existe par exemple une diversité de régimes commerciaux :

- le régime dit NPF, qui s'applique par défaut d'un autre régime aux autres membres de l'OMC, c'est-à-dire en pratique aux pays dits « développés » non impliqués dans un accord de libre-échange avec l'UE ;
- le régime dit « système de préférences généralisées » (SPG) général, qui s'applique à l'ensemble des PED non PMA, à l'exception des pays à niveau de revenu intermédiaire ou élevé ;
- le régime dit SPG+, plus favorable que le régime SPG, qui s'applique aux PED non PMA vulnérables et qui respectent 27 conventions internationales concernant les droits sociaux et environnementaux ;
- le régime « tout sauf les armes » (TSA), qui s'applique à l'ensemble des PMA, sauf pour les importations d'armes et de munitions (d'où son nom) ;
- les régimes spécifiques à chacun des accords de libre-échange établis entre l'UE et des pays ou groupes de pays tiers²⁶.

À RETENIR

Le régime commercial appliqué à un pays tiers représente la façon dont un pays donné traite les importations en provenance de ce pays. Le régime commercial inclut d'une part les droits de douane, autres limitations aux importations et contingents tarifaires appliqués aux

²⁶ Voir aussi : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/162/les-regimes-commerciaux-applicables-aux-pays-en-developpement>

différents types de produits originaires du pays tiers, et, d'autre part, les règles d'origine. Un pays peut appliquer un régime commercial particulier selon le pays tiers concerné.

2. Instruments s'appliquant aux exportations

2.1. Préalables

Concernant les instruments de politique commerciale destinés aux exportations, on peut là aussi distinguer trois types d'instruments, selon leurs modalités générales et leurs objectifs : les **taxations**, les **limitations quantitatives** et les **subventions**. Nous traiterons séparément la question des **normes** appliquées aux produits exportés. La mise en œuvre de ces différentes mesures est susceptible d'avoir des effets sur le **prix de vente et l'accès à des débouchés commerciaux** sur le marché international et sur le **prix d'achat sur le marché intérieur**. De plus, chaque fois que les produits exportés sont susceptibles d'être également utilisés sur le marché national, il y a également des **effets sur le marché intérieur**, tant en matière de volume que de prix. En fin de compte, les divers instruments peuvent être susceptibles d'avoir des effets sur les paramètres suivants :

- prix de vente – et donc compétitivité – des produits sur le marché international ;
- prix à la production ;
- prix intérieurs à la consommation ou à la transformation des produits également susceptibles d'être exportés ;
- volumes de consommation et de transformation ;
- volumes de production ;
- volumes d'exportation ;
- distribution des revenus et revenu des différents acteurs (y compris l'État).

De même, une modification – voire une suppression – des niveaux de taxation, des limitations quantitatives, des subventions aux exportations des normes, est susceptible d'avoir des effets sur ces divers paramètres.

Tout comme dans le cas des politiques s'appliquant aux importations, il convient de distinguer les effets **de court terme** de ceux **de moyen et long termes**. Les effets de court terme s'entendent comme les effets intervenant avant d'éventuelles évolutions de la production agricole nationale (ou régionale) résultant de la mise en œuvre de la mesure. Les effets de moyen et long termes résultent, de plus, des éventuelles évolutions de la production agricole nationale ou (régionale) suite à la mise en œuvre de la mesure de la politique commerciale.

Ici aussi, l'existence de ces différents effets peut être recherchée par les pouvoirs publics et constituer ainsi un objectif de la mesure de politique commerciale, alors que certains effets négatifs peuvent ne pas être souhaités. Les pouvoirs publics peuvent dans ce cas mettre en œuvre des politiques complémentaires pour compenser les effets négatifs.

Comme nous l'avons fait pour les instruments concernant les importations, nous analyserons pour chaque type d'instrument de politique commerciale s'appliquant aux exportations les effets possibles, en posant un certain nombre d'hypothèses que nous préciserons. Bien entendu, les effets dépendent des hypothèses retenues.

Nous ferons notamment l'hypothèse que le produit exporté est **également susceptible d'être acheté sur le marché intérieur**, soit par des consommateurs, soit par des transformateurs.

Ceci a comme conséquence qu'il existe un lien fort entre le prix du produit vendu sur le marché intérieur aux distributeurs, aux consommateurs et aux industriels et le prix du même produit vendu aux exportateurs.

Dans certains cas, il sera utile de différencier les effets selon les hypothèses retenues. C'est le cas concernant les **hypothèses de transmission de prix** entre les marchés à l'exportation et les producteurs. La transmission des prix peut en effet être plus ou moins bonne. Dans un marché concurrentiel, la transmission est intégrale. Même si des cas intermédiaires peuvent exister, nous considérerons deux situations extrêmes : marché concurrentiel et marché de monopole, ou oligopole.

De même, nous serons amenés à faire des hypothèses en ce qui concerne **l'élasticité de la production agricole et des utilisations intérieures** (consommation et transformation) **par rapport aux prix**, concept que nous avons déjà utilisé et sur lequel nous ne revenons donc pas.

À RETENIR

On distingue divers types d'instruments de politique commerciale relatifs aux exportations : les taxations, les restrictions quantitatives, les subventions et les normes. Taxations, limitations quantitatives et subventions aux exportations de produits agricoles et alimentaires peuvent influencer à court et à plus long terme sur le prix de vente et la compétitivité des produits sur le marché international, le prix à la production, le prix intérieur à la consommation ou à la transformation des produits également susceptibles d'être exportés, les volumes de consommation, de transformation, de production et d'exportation, la distribution des revenus et le revenu des différents acteurs. Les effets dépendent notamment du fait que le produit exporté est ou non également utilisé sur le marché national, de la nature plus ou moins concurrentielle des marchés, des élasticités de la production et des utilisations intérieures par rapport aux prix.

2.2. La taxation des exportations

La taxation des exportations consiste à **taxer l'exportateur** du produit concerné, le mode de calcul de la taxe pouvant être variable. La taxation peut répondre à plusieurs objectifs :

- génération de recettes fiscales pour l'État. L'État prélève ainsi une partie de la valeur ajoutée de la filière d'exportation, qui peut être réutilisée ou redistribuée au travers du budget de l'État ;
- sécurité alimentaire ou développement d'activités de transformation. L'État cherche alors à favoriser la baisse ou le maintien à un prix bas du prix du produit sur le marché intérieur et à accroître sa disponibilité. On distingue donc deux cas de figure :
 - si le produit agricole est un produit alimentaire consommé directement par les consommateurs, la politique de taxation répond à un objectif de sécurité alimentaire,
 - si le produit agricole est une matière première destinée à la transformation, la mesure vise à favoriser la compétitivité (baisse du coût de revient de la matière première) et le développement des activités de transformation, notamment dans le cadre d'une politique de soutien aux industries naissantes.

La taxation peut être *ad valorem* (proportionnelle à la valeur du produit) ou fixe par unité de produit. Comme nous le verrons par la suite, la taxation peut également être variable au cours

du temps en fonction du niveau du prix d'exportation. Dans l'exemple que nous présentons, nous considérons une taxe fixe par unité de produit.

2.2.1. Les effets de court terme

Les effets de court terme d'une taxation des exportations dépendent de **la réaction des exportateurs**. Ceux-ci peuvent en effet :

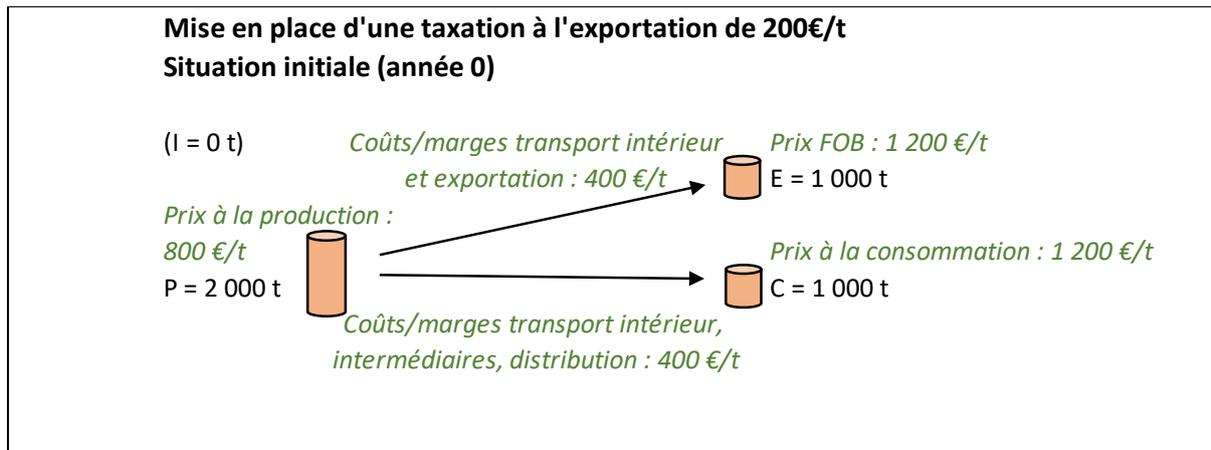
- soit répercuter cette taxation sur le prix de revente du produit sur le marché international, ce qui implique qu'ils aient la possibilité de décider eux-mêmes de ce prix, ou du moins de l'influencer, ce qui n'est pas toujours le cas. L'accroissement du prix peut leur faire perdre des opportunités de vente, les acheteurs préférant s'adresser à des concurrents. Il peut donc y avoir un rétrécissement du marché d'exportation et une baisse des volumes exportés ;
- soit compenser la taxation par une baisse du prix d'achat du produit sur le marché intérieur, cette baisse se répercutant *in fine* sur le prix payé aux agriculteurs. Là aussi, ceci n'est possible que si les exportateurs sont en mesure de décider du prix d'achat. Dans la mesure où les achats/ventes pour l'exportation ou pour le marché intérieur s'effectuent sur un même marché, la baisse du prix d'achat par les exportateurs se répercute alors sur l'ensemble du marché intérieur, avec donc une baisse du prix de vente aux consommateurs ou aux industriels. Compte tenu de l'élasticité de la consommation par rapport au prix, il faut s'attendre à une augmentation du volume de produits consommés sur le marché national, et donc à une baisse du volume disponible pour l'exportation ;
- soit répercuter la taxation sur sa propre marge bénéficiaire, c'est-à-dire en la diminuant, sans modifier ni le prix d'achat, ni le prix de revente. Ce choix est un choix par défaut : il n'intervient que si l'exportateur n'a pas la possibilité de répercuter la taxation sur le prix de revente ou s'il préfère ne pas le faire pour ne pas risquer de perdre des parts de marché, et si, par ailleurs, il n'a pas la possibilité de baisser le prix d'achat du produit sur le marché intérieur.

Dans la pratique, les effets dépendront donc du type de produit, de la situation du marché et des relations entre acteurs économiques au sein des filières. Bien souvent, on assiste à une combinaison des trois types d'effets. Quoiqu'il en soit, on observe globalement que l'activité d'exportation devient moins rentable, plus réduite (baisse des volumes) ou plus périlleuse (risques de pertes de marchés et de marges), en quelque sorte moins attractive.

Dans l'exemple qui suit, nous allons illustrer ces différents effets, en faisant l'hypothèse que la taxation des exportations se traduit en partie par une hausse du prix de revente sur le marché mondial, en partie par une baisse du prix d'achat sur le marché national et en partie par une moindre marge des exportateurs.

Imaginons un produit dont la production est de 2 000 t, la moitié (1 000 t) étant consommée sur le marché national et l'autre moitié exportée. Le prix d'exportation FOB (*free on board*) est de 1 200 €/t. Les coûts et les marges des intermédiaires et de l'exportateur s'élèvent à 400 €/t et le prix à la production est de 800 €/t. Concernant la production consommée dans le pays, les coûts et les marges des intermédiaires entre les producteurs et les consommateurs sont de 400 €/t. Le prix de vente aux consommateurs est donc de 1 200 €/t (voir figure n° 25).

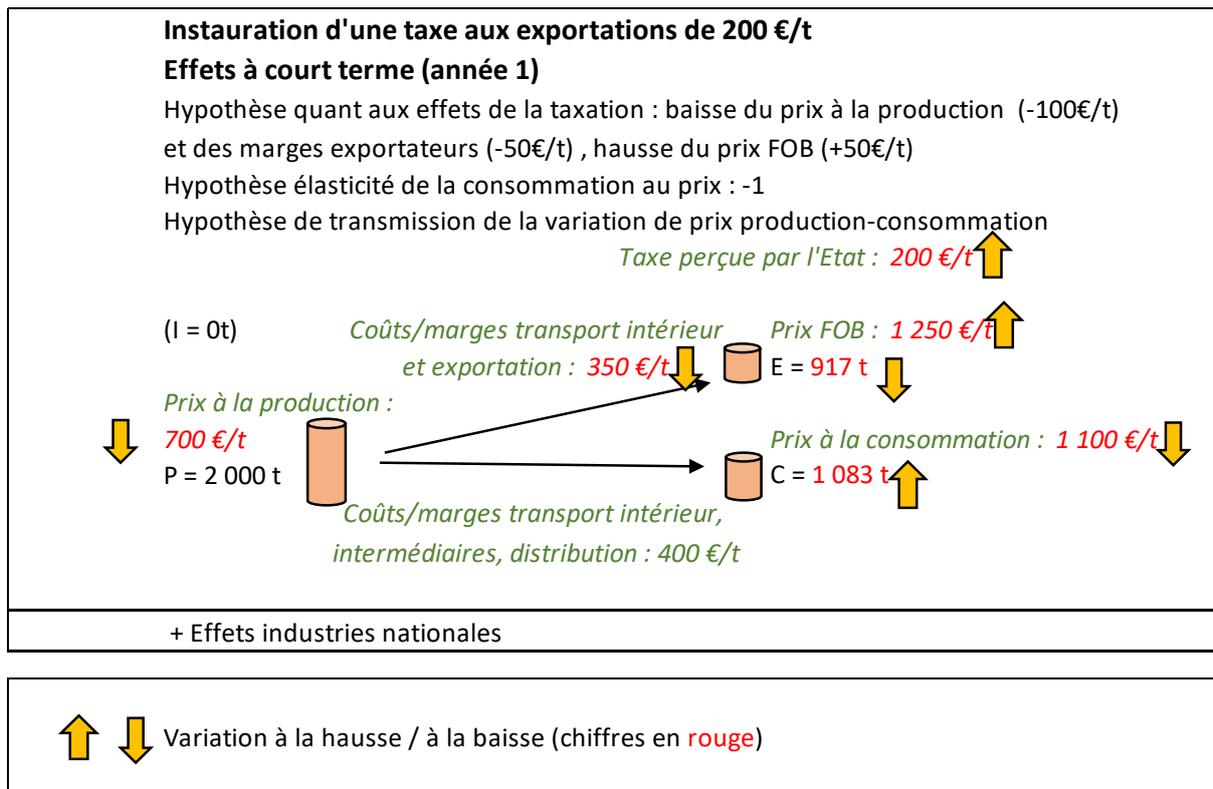
Figure n° 25 – Mise en place d'une taxation à l'exportation – Situation initiale



Suite à la mise en place d'une taxe à l'exportation de 200 €/t (voir figure n° 25), l'exportateur accroît le prix d'exportation (1 250 €/t, soit + 50 €/t), il réduit sa marge de 50 €/t (l'ensemble des coûts et marges de l'exportateur et des intermédiaires passe ainsi à 350 €/t) et il diminue de 100 €/t le prix d'achat, le nouveau prix à la production étant donc de 700 €/t, soit une baisse de 12,5%. Dans une hypothèse de marché concurrentiel, les marges des intermédiaires sur le marché national restent constantes (400 €/t pour l'ensemble coûts et marges) et il y a transmission de la variation de prix aux consommateurs. Le prix à la consommation baisse donc de 100 €/t (1 100 €/t), soit une baisse de 8,3%. Avec une hypothèse d'élasticité de la consommation par rapport aux prix de - 1, la demande intérieure progresse de 8,3 % et s'élève désormais à 1 083 t. La disponibilité de produits étant constante, puisque liée à la récolte précédente, la part de la production exportée diminue (917 t, soit - 83 t).

Nous avons pris ici le cas d'un produit destiné à la consommation. Des effets similaires seraient observés dans le cas d'un produit destiné à être utilisé comme matière première par des industries nationales. D'autres effets non simulés ici interviendraient alors : accroissement de la compétitivité des produits issus de la production nationale (sur le marché national ou/et à l'exportation), de la demande vis-à-vis de ces produits, du volume de production, de la valeur ajoutée dans ces industries, des emplois industriels et des revenus distribués (salaires, profits).

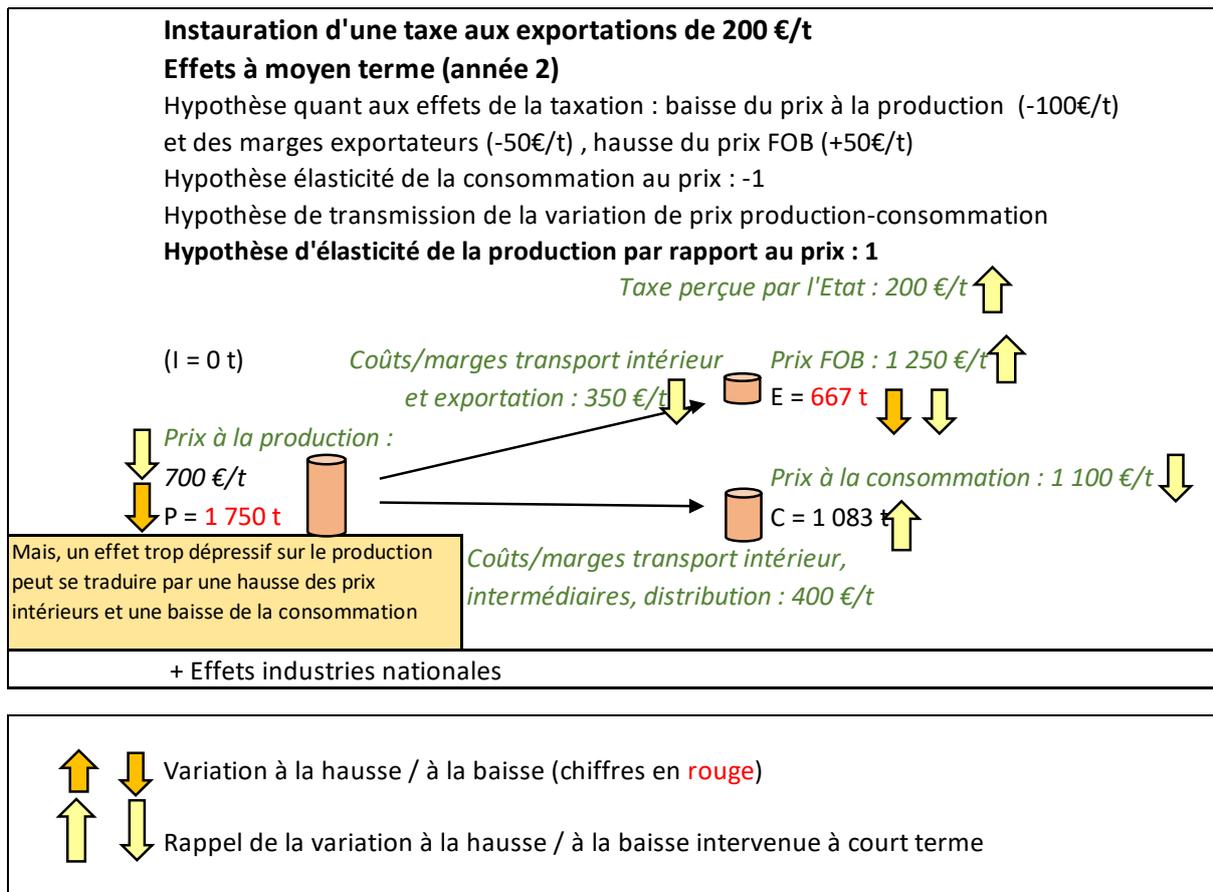
Figure n° 25 – Mise en place d’une taxation à l’exportation – Effets à court terme selon diverses hypothèses



2.2.2. Les effets de moyen terme

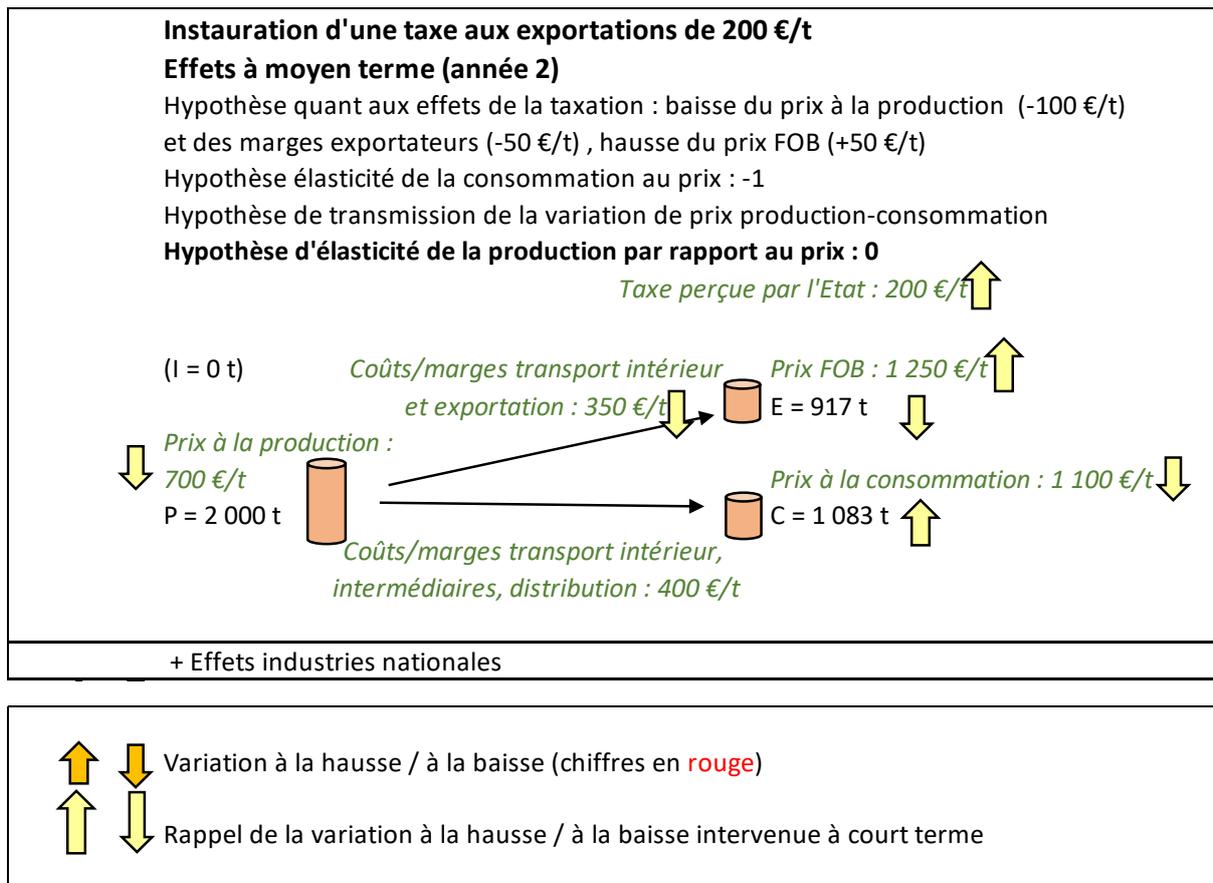
À moyen terme, et dans l’hypothèse d’une élasticité de la production par rapport au prix de 1, la production diminuerait dans les mêmes proportions que le prix à la production, soit - 12,5 %, le nouveau volume de production s’élevant à 1 750 t (- 250 t) (voir figure n° 26). Les prix étant inchangés, la consommation intérieure resterait stable par rapport à la situation à court terme (1 083 t), et c’est le solde disponible pour l’exportation qui diminuerait à nouveau (667 t, soit - 250 t par rapport à la situation à court terme). Notons que si l’effet dépressif sur la production était trop fort, des tensions pourraient se manifester sur le marché (avec, par exemple, des exportateurs disposés à payer plus cher le produit pour maintenir leur volume d’activité), avec une hausse des prix qui pourrait se traduire par une baisse de la consommation.

Figure n° 26 – Mise en place d'une taxation à l'exportation – Effets à moyen terme selon diverses hypothèses, dont l'élasticité de la production par rapport au prix



Toujours à moyen terme, mais dans l'hypothèse d'une absence d'élasticité de la production par rapport au prix, la production resterait constante, de même que les volumes et prix par rapport à la situation de court terme (voir figure n° 27).

Figure n° 27 – Mise en place d’une taxation à l’exportation – Effets à moyen terme selon diverses hypothèses, dont l’absence d’élasticité de la production par rapport au prix



En conclusion, une politique de taxation des exportations peut avoir des effets positifs pour l’État (recettes fiscales), les consommateurs et les industries nationales. Elle peut ainsi répondre à un objectif budgétaire, à un objectif de sécurité alimentaire ou à un objectif de développement de la transformation nationale de produits agricoles. Elle peut par contre nuire à la compétitivité des produits agricoles non transformés sur le marché mondial et aux revenus des producteurs, et donc avoir un effet dépressif sur le développement de l’agriculture et les exportations du produit agricole.

Cependant, cette politique peut aussi avoir des effets positifs en matière d’exportation de produits transformés. Compte tenu de la valeur ajoutée au stade de la transformation, l’effet sur la valeur totale des exportations, en intégrant à la fois produits non transformés et produits transformés, peut être positif. L’accroissement de la demande de la part des industries de transformation nationale peut tendre à améliorer les prix sur le marché national, et donc les revenus des agriculteurs. Cet accroissement de la demande sur le marché national peut se traduire par une amélioration du prix aux agriculteurs, compensant la baisse de prix liée à la taxation.

À condition qu’elle soit bien paramétrée et qu’elle s’accompagne de mesures complémentaires adéquates (mesures relatives aux marchés afin de garantir leur caractère concurrentiel, éventuelles subventions aux agriculteurs, soutien au développement de l’industrie de transformation), la politique de taxation des exportations peut ainsi constituer un outil au service de la sécurité alimentaire ou du développement économique des filières agroalimentaires.

À RETENIR

La taxation des exportations peut répondre à un objectif de génération de recettes fiscales, mais aussi de sécurité alimentaire (cas d'un produit alimentaire également consommé dans le pays) ou de développement d'activités de transformation (cas d'un produit servant aussi de matière première à des industries nationales de transformation), car elle se traduit par une baisse du prix du produit sur le marché intérieur. Elle peut également avoir pour effet de diminuer le prix payé aux agriculteurs, générant un effet dépressif sur la production agricole. En accroissant le prix de vente à l'exportation, elle est susceptible de diminuer la compétitivité du produit sur le marché extérieur.

2.3. Les quotas d'exportation et l'interdiction d'exportation

La politique de quotas ou de contingents d'exportation consiste à **limiter la quantité de produits exportés** par le pays. À l'extrême, les exportations peuvent être interdites et l'on parle alors d'interdiction d'exportations. L'objectif peut être de nature sociale (sécurité alimentaire) ou économique (développement d'activités de transformation), objectif atteint grâce à une baisse du prix et à une plus grande disponibilité du produit sur le marché intérieur. On distingue donc deux cas de figure :

- si le produit agricole est un produit alimentaire consommé directement par les consommateurs, la politique de taxation répond à un objectif de sécurité alimentaire ;
- si le produit agricole est une matière première destinée à être transformée, la mesure vise à favoriser la compétitivité (baisse du coût de revient de la matière première) et le développement des activités de transformation, notamment dans le cadre d'une politique de soutien aux industries naissantes.

La politique peut être **permanente**, mais aussi temporaire.

Dans le cas d'une mesure permanente, le quota d'exportation peut générer les mêmes types d'effets que la taxation des exportations, même si l'élément déclencheur des effets est la limitation quantitative au lieu de la taxation. Elle peut être préférée à la politique de taxation, car elle donne une possibilité plus directe de contrôler les volumes. Cependant, tout comme dans le cas des outils de régulation des importations, il y a une différence significative entre les deux types de mesures : la politique de taxation permet de générer des effets recettes fiscales pour l'État, à la différence de la politique de quotas. Au contraire, la politique de quotas est plus favorable aux exportateurs : ils ne sont pas taxés et bénéficient mécaniquement de la baisse du prix sur le marché national. Leur volume d'activité en tant qu'exportateurs du produit concerné peut certes être réduit, mais compte tenu de la mobilité de leur capital, ceci peut être investi sous d'autres formes (exportations d'autres types de produits, activités autres).

Dans le cas d'une politique **temporaire**, il s'agit pour le gouvernement de faire face :

- soit à une **flambée des prix sur le marché mondial** (ou à un risque de flambée des prix) qui pourrait se répercuter sur le marché intérieur et générer une pénurie interne. En effet, dans un tel cas de figure, les exportateurs, souhaitant profiter des cours élevés du produit sur le marché mondial, peuvent avoir tendance à accroître les achats sur le marché intérieur, ainsi que le prix d'achat aux producteurs. Le marché intérieur étant unique, cette hausse de prix est susceptible de se répercuter sur les prix aux consommateurs (ou sur les prix d'achat de la part des industries, s'il s'agit d'une matière première de ces

dernières). En limitant ou supprimant les volumes destinés à l'exportation, le gouvernement peut donc éviter la contagion de la flambée des prix mondiaux sur le marché intérieur ;

- soit à une **flambée des prix sur le marché intérieur** (ou à un risque de flambée des prix) liée à des causes internes. En effet, en cas de mauvaises récoltes ou de prévision de mauvaises récoltes, un déséquilibre entre l'offre et la demande risque de se produire sur le marché intérieur. En limitant ou en supprimant les exportations, le gouvernement peut éviter ou limiter l'apparition d'un tel déséquilibre et d'une flambée des prix.

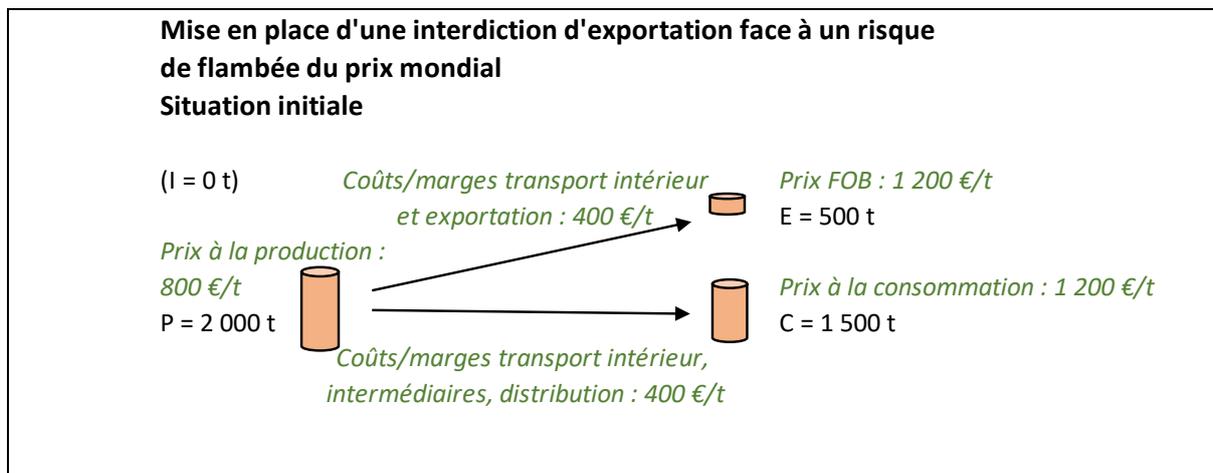
Plusieurs exemples de types d'effets pourraient être donnés selon les modalités de la mesure (quota ou interdiction, mesure permanente ou temporaire). Nous avons fait le choix de présenter à la suite deux cas théoriques d'interdiction temporaire des exportations. Dans le premier exemple, l'interdiction temporaire fait suite à un risque de contagion d'une flambée du prix mondial sur le marché intérieur. Dans le deuxième exemple, elle fait suite à un risque de flambée des prix du fait d'une mauvaise récolte dans le pays.

2.3.1.1. Cas d'interdiction temporaire des exportations et de quota d'exportation suite à un risque de flambée du prix mondial

En règle générale, lorsqu'une mesure d'interdiction temporaire des exportations est mise en place afin d'éviter la contagion d'une flambée du prix mondial sur le marché intérieur, cette mise en place intervient après l'amorce de la flambée ou sur la base d'informations indiquant l'existence d'un risque de flambée (mauvaises récoltes dans un grand pays exportateur, baisses de stocks mondiaux, etc.). Pour faciliter la compréhension des mécanismes à l'œuvre, nous ferons ci-dessous l'hypothèse d'une mise en œuvre préventive, intervenant donc très tôt.

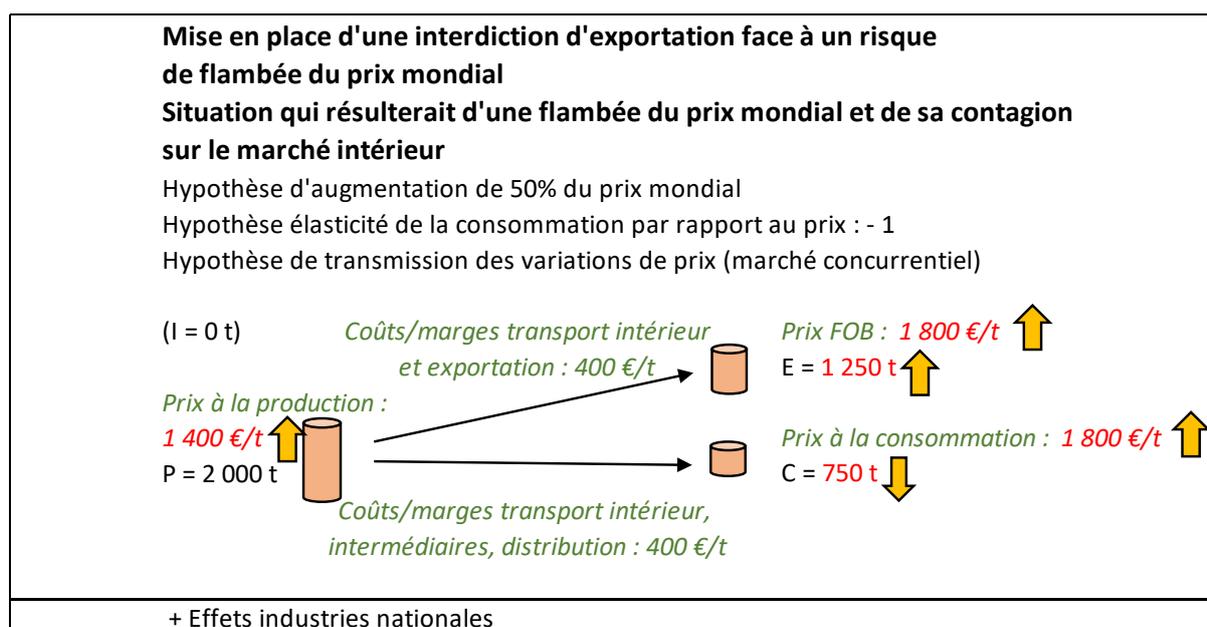
Imaginons un produit dont la production est de 2 000 t, les trois quarts (1 500 t) étant consommés sur le marché national et le dernier quart (500 t) étant exporté. Le prix à la production est de 800 €/t, les coûts et les marges des intermédiaires entre les producteurs et les consommateurs sont de 400 €/t. Le prix de vente aux consommateurs est donc de 1 200 €/t. Concernant la part exportée, les coûts et les marges des intermédiaires et de l'exportateur s'élèvent à 400 €/t et le prix d'exportation FOB à 1 200 €/t (voir figure n°28).

Figure n° 28 - Mise en place d'une interdiction d'exportation face à un risque de flambée du prix mondial - Situation initiale



Le gouvernement cherche à éviter la contagion d'une flambée du prix mondial sur le marché intérieur (voir figure n° 29). Faisons l'hypothèse d'un risque d'augmentation de 50 % du prix mondial (soit un prix FOB de 1 800 €/t au lieu de 1 200 €/t). Une telle hausse se traduirait par une hausse du même ordre sur un marché concurrentiel, c'est-à-dire une augmentation de 600 €/t du prix à la production (soit 1 400 €/t au lieu de 800 €/t) et du prix à la consommation (soit 1 800 €/t au lieu de 1 200 €/t, soit + 50 %). Dans l'hypothèse d'une élasticité de la consommation par rapport au prix de - 1, la baisse de la consommation serait de - 50 % : elle passerait donc de 1 500 t à 750 t. On observe qu'une plus grande partie de la production pourrait être exportée (1 250 t, soit 62,5 % de la production), la consommation intérieure n'étant plus que de 750 t. S'il s'agit d'un produit vivrier, on voit qu'il existerait un vrai risque en matière de sécurité alimentaire. S'il s'agit d'une matière première destinée à l'industrie nationale, celle-ci risquerait non seulement de ne pas tourner à plein régime - ce qui accroîtrait automatiquement les coûts de production compte tenu de l'existence de coûts fixes -, mais, de plus, les coûts se trouveraient encore accrus du fait de la hausse du prix de la matière première. L'industrie nationale perdrait en compétitivité et devrait accroître le prix de vente des produits, avec, à terme, des risques en matière de viabilité économique et de pérennité.

Figure n° 29 – Mise en place d'une interdiction d'exportation face à un risque de flambée du prix mondial – Situation qui résulterait d'une flambée du prix mondial et de sa contagion sur le marché intérieur

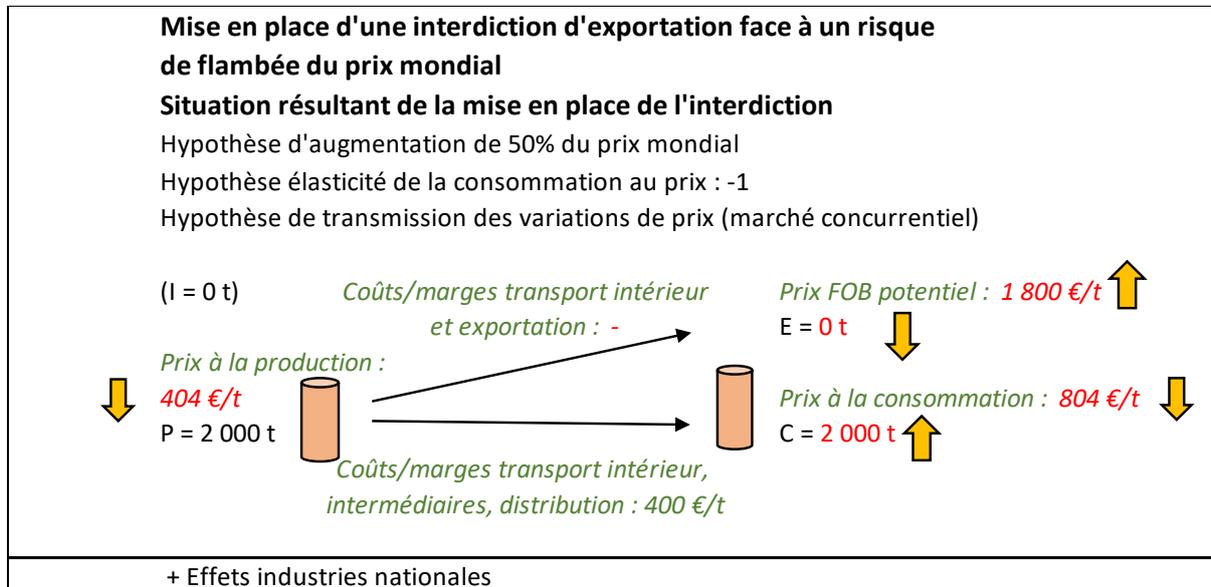


↑ ↓ Variation à la hausse / à la baisse (chiffres en rouge) par rapport à la situation initiale

En mettant en place une interdiction temporaire d'exportation, le gouvernement déconnecte en quelque sorte le marché intérieur du marché mondial (voir figure n° 30). La totalité de la production est alors consommée sur le marché intérieur, impliquant une consommation de 2 000 t, soit une progression de 500 t (+ 33 %) par rapport à la situation initiale. Compte tenu de l'hypothèse relative à l'élasticité de la consommation par rapport au prix (- 1), ce nouveau niveau de consommation correspond à un niveau de prix de 804 €/t au lieu de 1 200 €/t (- 33 %). S'il s'agit d'un produit vivrier, la mesure permet de sauvegarder (et même dans ce cas d'améliorer) le pouvoir d'achat des consommateurs et le volume de consommation. S'il s'agit d'une matière première de l'industrie nationale, celle-ci se trouve favorisée par la plus grande

disponibilité de la matière première et par son moindre prix. On notera par contre que les agriculteurs ne peuvent bénéficier de l'accroissement attendu du prix sur le marché mondial. Dans cet exemple, ils sont même durement affectés par la mesure d'interdiction d'exportation, qui génère une diminution du prix à la production (404 €/t, contre 800 €/t). À moyen terme, ce type de mesure est donc susceptible de décourager la production nationale.

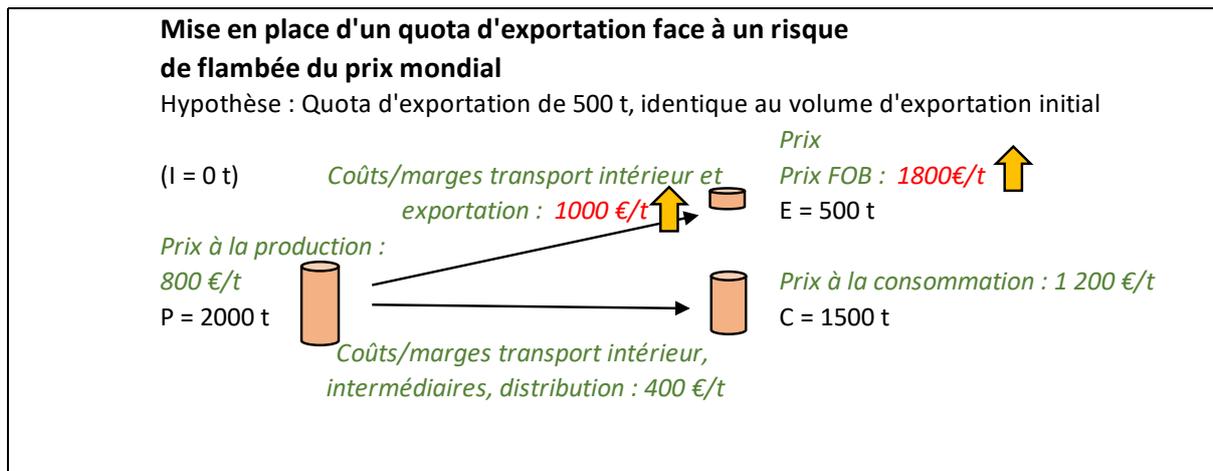
Figure n° 30 – Mise en place d'une interdiction d'exportation face à un risque de flambée du prix mondial – Situation résultant de la mise en place de l'interdiction



↑ ↓ Variation à la hausse / à la baisse (chiffres en rouge) par rapport à la situation initiale

Dans ce cas, la mesure d'interdiction fait plus que compenser l'effet de la flambée, la mesure va au-delà d'une stricte compensation. Il serait aussi possible d'envisager, au moyen d'un quota d'exportation identique au volume d'exportation initial (soit 500 t), une stricte compensation. Dans ce cas, le quota permet simplement que la flambée ne se propage pas sur le marché intérieur. C'est ce qu'illustre la figure n° 31. On observera que, tout comme le quota d'importation génère une rente au profit de l'importateur, le quota d'exportation génère une rente au bénéfice de l'exportateur qui bénéficie du différentiel entre le prix mondial élevé et le prix intérieur (prix à la production), maintenu à son niveau initial.

Figure n° 31 – Mise en place d'un quota d'exportation face à un risque de flambée du prix mondial – Situation résultant de la mise en place du quota



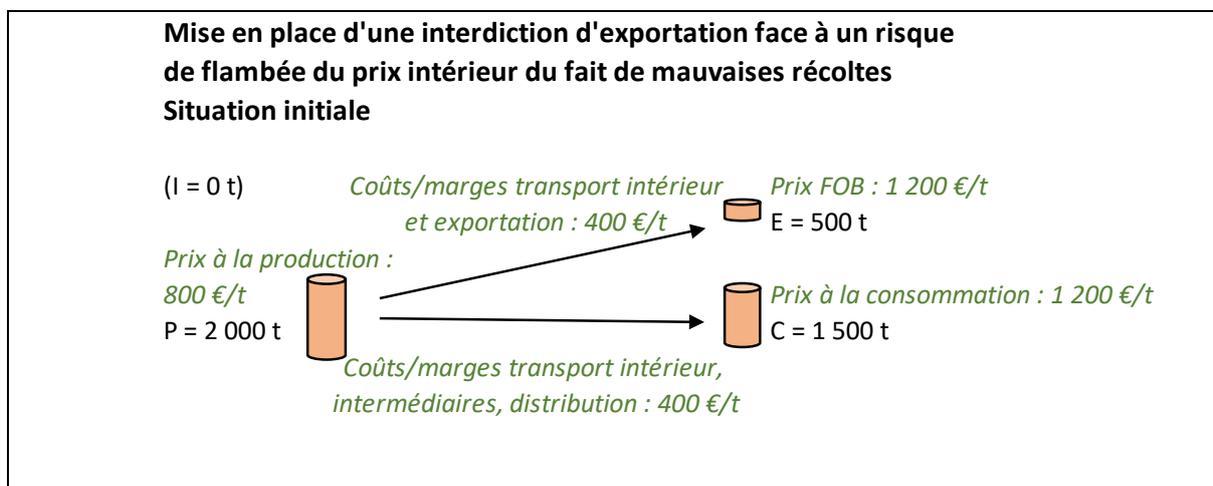
↑ ↓ Variation à la hausse / à la baisse (chiffres en rouge) par rapport à la situation initiale

2.3.1.2. Cas d'interdiction temporaire des exportations face à un risque de flambée du prix intérieur du fait de mauvaises récoltes

Pour faciliter la compréhension des mécanismes à l'œuvre, nous ferons ci-dessous l'hypothèse d'une mise en œuvre préventive, intervenant donc très tôt dans l'année, dès l'annonce de perspectives de mauvaises récoltes.

Imaginons, tout comme dans l'exemple précédent (même situation initiale, voir figure n° 32), un produit dont la production est de 2000 t, les trois quarts (1500 t) étant consommés sur le marché national et le dernier quart (500 t) étant exporté. Le prix à la production est de 800 €/t, les coûts et les marges des intermédiaires entre les producteurs et les consommateurs sont de 400 €/t, le prix de vente aux consommateurs étant donc de 1200 €/t. Concernant la part exportée, les coûts et les marges des intermédiaires et de l'exportateur s'élèvent à 400 €/t et le prix d'exportation FOB de 1200 €/t.

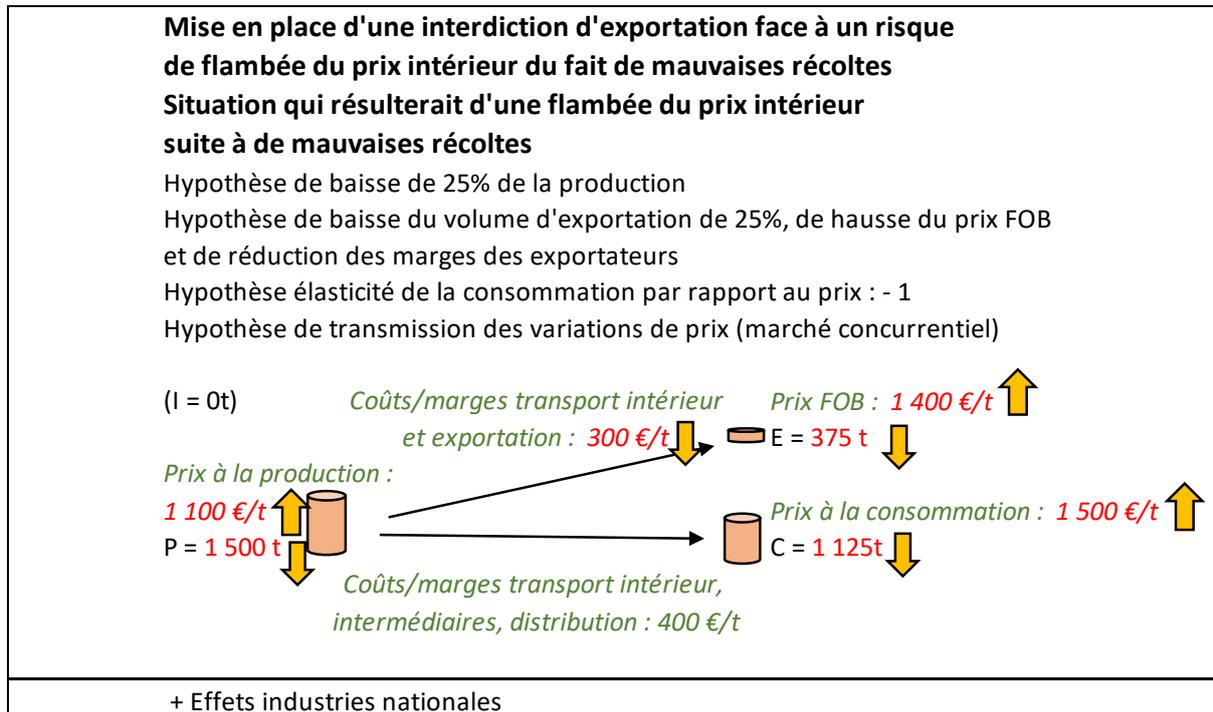
Figure n° 32 – Mise en place d'une interdiction d'exportation face à un risque de flambée du prix intérieur du fait de mauvaises récoltes – Situation initiale



Le gouvernement cherche à éviter une flambée du prix sur le marché intérieur, flambée prévisible à l'annonce de mauvaises récoltes, accident de nature conjoncturelle. Faisons l'hypothèse d'une perspective de baisse de 25 % des récoltes par rapport à l'année précédente (1 500 t au lieu de 2 000 t) (voir figure n° 33). Nous faisons aussi l'hypothèse que, malgré une certaine tension sur le marché intérieur, une partie de la production continuerait à être destinée à l'exportation compte tenu de l'existence et du fonctionnement de canaux d'exportation. Nous considérons cependant que le volume d'exportation diminuerait dans les mêmes proportions que la production (375 t, soit - 25 %). La production disponible pour le marché intérieur serait ainsi de 1 125 t, soit une baisse également de 25 % par rapport à la situation initiale. Compte tenu de l'élasticité de la consommation par rapport au prix de - 1, le prix correspondant à ce niveau de consommation s'élèverait à 1 500 €/t (soit + 25 %). Compte tenu de l'hypothèse de marché concurrentiel (transmission des variations de prix), le nouveau prix à la production serait de 1 100 €/t au lieu de 800 €/t dans la situation initiale. Ceci illustre, soit dit en passant, le concept d'« assurance naturelle » dont bénéficient les agriculteurs dans certaines circonstances, c'est-à-dire lorsque le faible niveau de production est compensé par un meilleur prix. Dans cet exemple, nous avons par ailleurs fait l'hypothèse que les exportateurs exportaient à un prix plus élevé sur le marché mondial (prix FOB de 1 400 €/t au lieu de 1 200 €/t, mais une telle augmentation n'est pas toujours possible), tout en limitant leur marge (300 €/t au lieu de 400 €/t), de façon à compenser l'accroissement du prix d'achat du produit aux agriculteurs.

S'il s'agit d'un produit vivrier, on voit qu'il existe un vrai risque en matière de sécurité alimentaire du fait de la baisse de l'offre de produit pour les consommateurs et de la hausse de son prix. S'il s'agit d'une matière première destinée à l'industrie nationale, celle-ci risquerait non seulement de ne pas tourner à plein régime - ce qui accroîtrait automatiquement les coûts de production compte tenu de l'existence de coûts fixes -, mais, de plus, les coûts se trouveraient encore accrus du fait de la hausse du prix de la matière première. L'industrie nationale perdrait en compétitivité et devrait accroître le prix de vente des produits, avec, à terme, des risques en matière de viabilité économique et de pérennité.

Figure n° 33 – Mise en place d'une interdiction d'exportation face à un risque de flambée du prix intérieur du fait de mauvaises récoltes – Situation qui résulterait d'une flambée du prix intérieur suite aux mauvaises récoltes

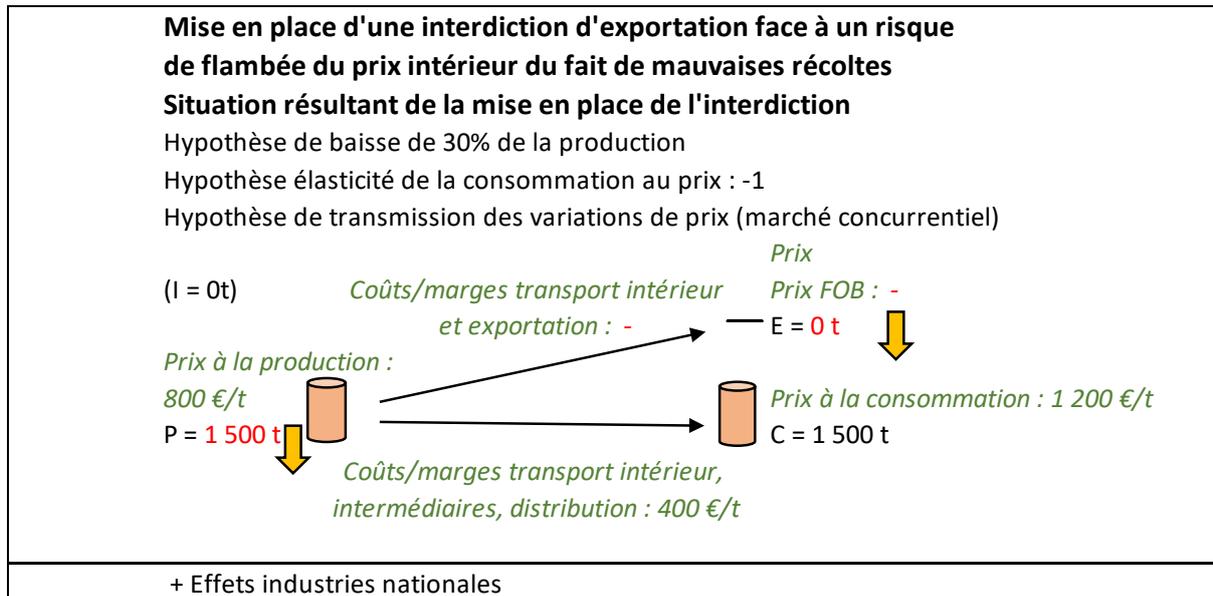


↑ ↓ Variation à la hausse / à la baisse (chiffres en rouge) par rapport à la situation initiale

En mettant en place une interdiction temporaire d'exportation, le gouvernement s'assure que la totalité de la production est disponible pour le marché intérieur, soit 1 500 t (voir figure n° 34). Dans cet exemple, l'interdiction d'exportation compense exactement la baisse de la production (- 500 t). Le pouvoir d'achat des consommateurs (ou les coûts en matière première) tout comme la disponibilité de produits sont préservés. Par contre, les agriculteurs ne peuvent bénéficier du phénomène d'« assurance naturelle » – ce qui peut être négatif pour la dynamique de l'agriculture. Les exportateurs sont quant à eux pénalisés.

Notons que, dans ce cas, nous avons retenu un jeu d'hypothèse tel que la mesure d'interdiction d'exportation compense exactement la baisse de la production. Bien entendu, ce n'est pas toujours le cas. On pourrait ainsi envisager que l'interdiction d'exportation fasse plus que compenser sur le marché intérieur la baisse de production, générant une baisse de prix sur le marché intérieur (comme on l'a vu dans l'exemple d'interdiction d'importation suite à un risque de flambée sur le marché mondial). Par contre, la mise en place d'un quota d'exportation bien calculé peut permettre de juste compenser la baisse de production. À l'inverse, on peut envisager une situation où l'interdiction d'exportation soit insuffisante pour compenser les effets de la baisse de production sur le marché intérieur (baisse de l'offre et hausse des prix). Dans ce cas, le recours à des importations, ou la mobilisation d'éventuels stocks de sécurité alimentaire, peut permettre de retrouver les paramètres (offre intérieure et prix) de la situation initiale.

Figure n° 34 – Mise en place d’une interdiction d’exportation face à un risque de flambée du prix intérieur du fait de mauvaises récoltes – Situation résultant de la mise en place de l’interdiction



↑ ↓ Variation à la hausse / à la baisse (chiffres en rouge) par rapport à la situation initiale

À RETENIR

La restriction des exportations (quotas ou interdictions) peut être temporaire ou permanente. La restriction temporaire répond souvent à un objectif de sécurité alimentaire, quand elle permet d'éviter qu'une flambée des prix sur le marché mondial ou qu'une production nationale insuffisante ne se traduise par une flambée des prix sur le marché intérieur. Dans le cas d'un produit servant aussi de matière première à des industries nationales de transformation, la restriction des exportations peut contribuer à leur développement en diminuant le prix sur le marché intérieur. La mesure peut également avoir pour effet de diminuer le prix payé aux agriculteurs, générant un effet dépressif sur la production agricole.

2.4. Comparaison des politiques de taxation des exportations et de quotas d'exportation, mesures permanentes ou non permanentes

Les politiques de taxation des exportations et de quotas d'exportation ont le même type d'effets sur les prix intérieurs (baisse des prix), avec donc des effets potentiellement positifs pour les consommateurs et les industries nationales de transformation et des effets potentiellement négatifs pour les agriculteurs et la compétitivité des produits non transformés sur le marché mondial. Toutes deux peuvent être permanentes ou non permanentes, c'est-à-dire saisonnières, de nature exceptionnelle ou conjoncturelle, ou encore variables selon les années. Dans le cas d'une mesure conjoncturelle où il s'agit d'agir rapidement en vue d'effets immédiats, la mise en place de quotas ou d'interdictions d'exportations peut être plus adaptée, car elle apporte plus de garanties d'efficacité au gouvernement : celui-ci est en effet certain de maîtriser les volumes exportés, alors que, dans le cas de la taxation des exportations, des exportateurs pourraient être disposés à continuer à exporter autant qu'auparavant, malgré

l'importance des taxes à l'exportation, en misant sur de nouvelles hausses de prix sur le marché mondial leur permettant de compenser ces dernières.

Une différence essentielle entre les deux types de politiques est que la taxation des exportations génère des revenus à l'État, à la différence des quotas. On rappellera d'ailleurs que dans de nombreux pays, il s'agit d'un objectif essentiel de la politique de taxation des exportations. Ainsi, la taxation des exportations est *a priori* plus favorable au développement du pays que la mise en place de quotas, l'État étant un des bénéficiaires dans le premier cas (avec la collecte de recettes fiscales supplémentaires), alors que dans le second cas, ce sont les exportateurs qui constituent l'un des bénéficiaires. En effet, même s'ils peuvent être affectés par la réduction des volumes d'exportation, ils sont les bénéficiaires de l'accroissement du différentiel entre le prix intérieur et le prix mondial. Tout comme dans le cas des quotas d'importation, les quotas d'exportation permettent aux exportateurs de réaliser un surprofit qui peut être caractérisé comme une rente aux exportateurs.

Mentionnons par ailleurs que, si le pays est un exportateur important, la mise en œuvre de politiques de taxation ou de restriction des exportations se traduit par une baisse de l'offre sur le marché mondial et donc par une hausse des cours mondiaux. Cette hausse peut accentuer une flambée des prix préexistante. Ceci a notamment été observé lors des flambées de prix de 2007-2008 et de 2022. C'est notamment pour cette raison que les politiques de taxation et de restriction des exportations sont parfois critiquées.

Nous donnons ci-dessous quelques exemples de politiques de taxation et ou contingentement des exportations.

- En Argentine, la taxation des exportations agricoles a pour fonction essentielle d'assurer une contribution de l'agriculture d'exportation au budget de l'État. En 2019, puis en 2020, face aux difficultés financières du pays, le gouvernement a ainsi accru la taxation des exportations de divers produits. Pour le soja, la taxe *ad valorem* est ainsi passée de 25 % à 30 %, puis à 33 %. À noter qu'une différenciation est opérée selon la taille des exploitations, avec des taux plus réduits pour les plus petites exploitations. Il s'agit ainsi de faire porter un effort plus important sur les grandes entreprises de l'agro-business. Par ailleurs, le gouvernement vient d'exonérer ou de réduire ces taxes pour les produits de l'agriculture biologique ou écologique. On voit dans ce cas que la politique de taxation différenciée des exportations peut aussi répondre à un objectif de transition écologique de l'agriculture²⁷.
- Avant le conflit russo-ukrainien, la Russie, grand producteur et exportateur de céréales, a souvent mis en place des politiques de contingentement des exportations annuelles, et notamment de blé. Le motif est essentiellement lié à la sécurité alimentaire et le contingent tient compte des volumes de production et des stocks disponibles sur le marché intérieur. Ainsi, le 17 décembre 2021, la Russie a-t-elle fixé un contingent de 11 millions de tonnes sur les exportations de céréales à destination de pays en dehors de l'Union économique eurasiatique (UEEA), entre le 15 février et le 30 juin 2022, c'est-à-dire dans les mois précédant les prochaines récoltes²⁸. Dans le passé, face à des perspectives de faibles récoltes ou de flambées de prix sur le marché mondial, la Russie a souvent interdit temporairement les exportations de céréales. Ce fut le cas par exemple en 2010

²⁷ Source : FAO, <https://www.fao.org/giews/food-prices/food-policies/detail/fr/c/1266560/>, <https://www.fao.org/giews/food-prices/food-policies/detail/fr/c/1460601/>

²⁸ Source : FAO, <https://www.fao.org/giews/food-prices/food-policies/detail/fr/c/1467629/>

suite à la canicule de l'été. La Russie taxe également les exportations de blé lorsque la situation des marchés est tendue et suspend cette taxation lorsque la production est abondante et qu'il s'agit d'encourager les exportations. Ce fut par exemple le cas entre 2016 et 2019²⁹. La politique commerciale de la Russie illustre le fait que, tout comme il est possible pour un pays d'adapter le niveau de la taxation au prix d'importation (prélèvements variables), il est également possible d'adapter la taxation des exportations en fonction du prix d'exportation, et de mettre en place en quelque sorte un prélèvement variable à l'exportation. Ainsi la Russie a-t-elle adopté un système de taxe flottante sur les exportations de blé, de maïs et d'orge à compter du 2 juin 2021. La taxe flottante est calculée par le ministère de l'Agriculture chaque semaine, sur la base de données sur les prix des contrats d'exportation déclarés. En vertu de ce système, la taxe ne s'applique pas sur les exportations de blé ne dépassant pas le seuil de 200 USD la tonne. En revanche, les exportations au-delà de ce prix seront soumises à une taxe flottante équivalente à 70 % de la différence entre le prix à l'exportation de la semaine précédente et le seuil de 200 USD la tonne. Pour les exportations de maïs et d'orge, le seuil a été fixé à 185 USD la tonne³⁰.

- Le 6 décembre 2021, le gouvernement du Mali a annoncé qu'il interdisait les exportations de céréales, y compris de riz, de maïs, de mil et de sorgho, jusqu'à nouvel ordre. Face aux craintes de pénurie alimentaire, compte tenu des récoltes céréalières réduites rentrées en 2021, il s'agissait de garantir une offre de céréales suffisante sur le marché intérieur et de contenir les prix³¹.
- De même, l'Inde a-t-elle décidé le 14 mai 2022 de suspendre temporairement ses exportations de blé suite à une forte hausse des prix internes due notamment à une perspective de faibles récoltes du fait de la vague de chaleur extrême qu'a connu le nord du pays au mois de mars. Dans ce contexte, le gouvernement rencontrait notamment des difficultés à mener sa politique d'achat massif de blé en vue de constituer des stocks publics de sécurité alimentaires (environ 30 % de la production), lesquels sont revendus par la suite aux consommateurs pauvres à prix subventionné. En effet, nombre d'agriculteurs préféraient vendre à des commerçants privés à un prix de marché supérieur au prix d'achat du gouvernement. La décision du gouvernement indien s'est traduite par une nouvelle hausse du prix mondial. En effet, si l'Inde n'est qu'un exportateur de blé modeste sur le marché mondial, elle s'était auparavant engagée à y accroître ses exportations³².
- À la suite du déclenchement de la guerre entre la Russie et l'Ukraine, en février 2022, le blocage des exportations ukrainiennes, les risques pesant sur les exportations à venir de l'Ukraine et de la Russie, et surtout les phénomènes spéculatifs qui se sont mis en place se sont traduits par une flambée des prix mondiaux des produits agricoles et alimentaires, alors même que les cours avaient déjà fortement progressé au cours de l'année précédente. Dans ce contexte, et afin que la flambée des cours mondiaux ne se répercute pas sur leur propre marché, de nombreux pays exportateurs ont pris des mesures conjoncturelles de limitation quantitative de leurs exportations. L'Indonésie a notamment décrété le 22 avril 2022 une interdiction des exportations d'huile de palme. Du fait du blocage des stocks de tournesol en Ukraine qui en constitue le premier

²⁹ Source : FAO, <https://www.fao.org/giews/food-prices/food-policies/detail/fr/c/1201420/>

³⁰ Source : FAO, <https://www.fao.org/giews/food-prices/food-policies/detail/fr/c/1380110/>

³¹ Source : FAO, <https://www.fao.org/giews/food-prices/food-policies/detail/fr/c/1461003/>

³² Sophie Landrin, 2022 -C.S.C. Sekhar, 2022.

exportateur mondial, le prix de l'huile de tournesol a flambé sur le marché mondial. Ceci a entraîné dans son sillage une flambée du prix de l'huile de palme, dont l'Indonésie fournit 60 % du marché mondial. Cette flambée s'est répercutée sur l'huile de palme de cuisson consommée par les ménages indonésiens, générant un fort mécontentement social. Après avoir tenté diverses mesures provisoires, dont la taxation des exportations, le gouvernement indonésien a finalement interdit les exportations jusqu'à ce que le prix de l'huile de cuisson baisse de 30 %. L'annonce de cet embargo a entraîné des baisses anticipées des prix d'achat du palmier à huile chez les petits agriculteurs³³.

À RETENIR

Les politiques de taxation des exportations et de quotas d'exportation ont le même type d'effets sur les prix intérieurs (baisse des prix). Dans le cas d'une mesure conjoncturelle où l'on recherche des effets immédiats, la mise en place de quotas ou d'interdictions d'exportations peut être plus adaptée, car elle apporte plus de garanties d'efficacité. Une différence essentielle entre les deux types de politiques est que la taxation des exportations génère des revenus à l'État, à la différence des quotas. Dans ce dernier cas, les exportateurs bénéficient de l'accroissement du différentiel entre le prix intérieur et le prix mondial.

2.5. La subvention à l'exportation

La subvention à l'exportation est un **transfert financier en faveur de l'exportateur du produit**. La subvention peut alors être conditionnée au respect d'un certain prix d'achat sur le marché intérieur. De cette façon, l'État s'assure que les agriculteurs sont bénéficiaires de la mesure. Si l'exportation est réalisée par une entreprise publique qui garantit un certain prix d'achat élevé sur le marché intérieur, la subvention à l'exportation peut lui permettre de couvrir une partie des coûts d'exportation. Le déficit de l'entreprise est en quelque sorte couvert par le budget de l'État. Les politiques de subvention à l'exportation dans les PED sont exceptionnelles. En théorie, un tel type de politique peut répondre à trois types d'objectifs :

- encouragement de la production nationale et des exportations. En effet, la subvention permet que les producteurs soient rémunérés à un prix supérieur au prix mondial, tout en garantissant la compétitivité des exportations. Ce type de situation peut s'inscrire dans une stratégie de développement d'un secteur agro-exportateur non encore suffisamment compétitif sur le même marché mondial, en visant à ce qu'il le devienne à terme. L'objectif d'encouragement des exportations peut aussi répondre à un objectif relatif à la balance commerciale et à l'acquisition de devises étrangères ;
- soutien ponctuel à la production nationale en cas de forte baisse des prix mondiaux. Il s'agit alors d'une façon pour l'État d'éviter une contagion de la baisse du prix international sur le marché intérieur ;
- écoulement de la production nationale. Lorsque le pays a fait le choix d'un prix intérieur supérieur au prix mondial, la question de l'écoulement des excédents par rapport aux besoins internes se pose dès que le pays devient excédentaire. La subvention à l'exportation permet ainsi à l'exportateur de compenser le différentiel entre le prix intérieur (augmenté des coûts d'exportation) et le prix mondial, de telle façon que le prix FOB d'exportation soit au niveau du prix mondial. Cette politique a été longtemps mise en

³³ Brice Pedroletti, 2022.

œuvre massivement par l'UE à partir des années 1970, alors que les prix intérieurs étaient très supérieurs à ceux du marché mondial et que l'UE est devenue excédentaire pour nombre de produits (céréales, viandes et produits laitiers notamment).

2.5.1. Effets à court terme

D'une façon générale, selon la situation, l'existence d'une subvention à l'exportation peut se traduire par :

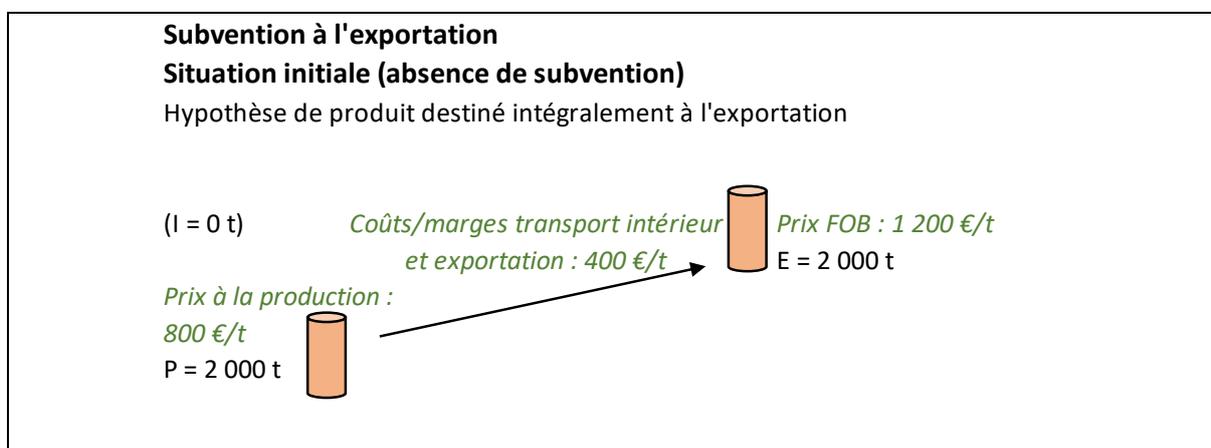
- un meilleur prix d'achat sur le marché national (qui permet de soutenir le revenu agricole et encourage la croissance de la production) ;
- un moindre prix de revente sur le marché mondial (qui permet aux exportations d'être plus compétitives et de gagner des parts de marché) ;
- une amélioration de la marge des exportateurs (ce qui accroît l'intérêt des opérateurs privés pour l'activité d'exportation) ;
- une combinaison de ces effets.

Dans tous les cas, la subvention à l'exportation est susceptible de favoriser la croissance des exportations. Concernant les différents types d'acteurs, cette politique est donc favorable aux agriculteurs, aux industries de transformation de biens agricoles produisant pour l'exportation et aux exportateurs. Elle représente par contre un coût pour l'État. Si le produit subventionné (ou le produit agricole en constituant la matière première) est également consommé ou utilisé dans le pays, la hausse de prix résultant de la politique de soutien aux exportations se transmet aux consommateurs ou aux industries utilisatrices, qui sont ainsi pénalisés par la mesure.

Dans l'exemple présenté à la suite, nous nous placerons dans une situation où l'État répond au premier objectif (encouragement temporaire de la production nationale et des exportations). Mais, quel que soit l'objectif recherché, le mécanisme est semblable. Par ailleurs, nous faisons dans cet exemple l'hypothèse que la subvention est versée directement aux exportateurs, que le produit est destiné uniquement à l'exportation (nous ne simulons donc pas ici les effets possibles pour les consommateurs ou les industries nationales) et que la subvention à l'exportation se traduit à la fois par un accroissement du prix d'achat sur le marché intérieur, une baisse du prix FOB et une augmentation de la marge des exportateurs.

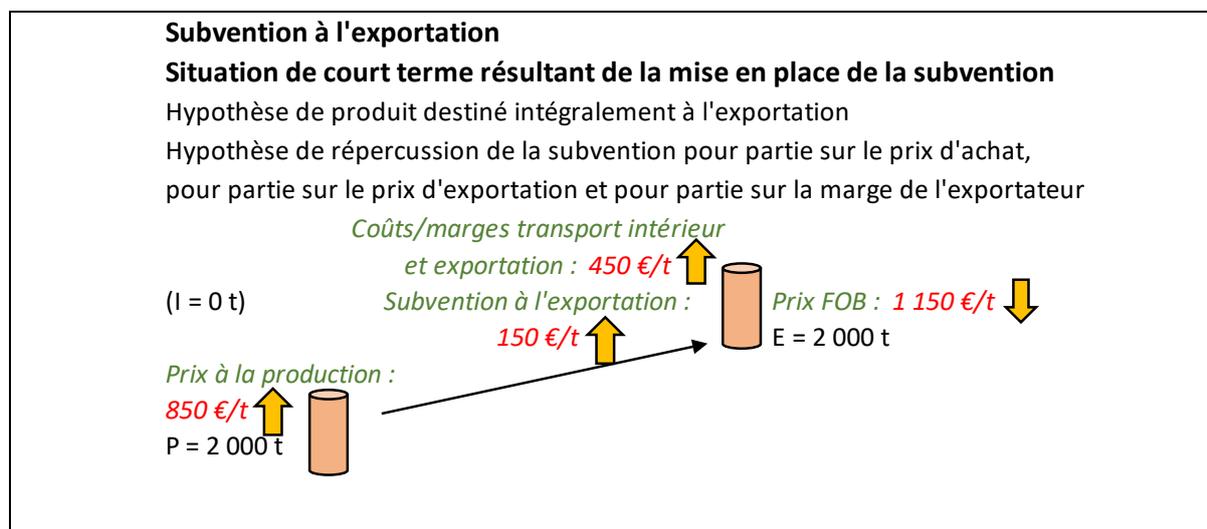
Dans la situation initiale, le prix à la production est de 800 €/t, les coûts et les marges du transport intérieur et de l'exportation s'élèvent à 400 €/t. Le prix d'exportation FOB est donc de 1 200 €/t (voir figure n° 35).

Figure n° 35 - Mise en place d'une subvention à l'exportation - Situation initiale



La subvention à l'exportation (150 €/t) se traduit par une amélioration du prix d'achat du produit auprès des agriculteurs (850 €/t, soit + 50 €/t, soit + 6,25 %), une diminution du prix d'exportation (1 150 €/t, soit - 50 €/t) et une augmentation de la marge des exportateurs (450 €/t pour l'ensemble des coûts et des marges, soit + 50 €/t) (voir figure n° 36).

Figure n° 36 - Mise en place d'une subvention à l'exportation - Situation de court terme résultant de la mise en place de la subvention

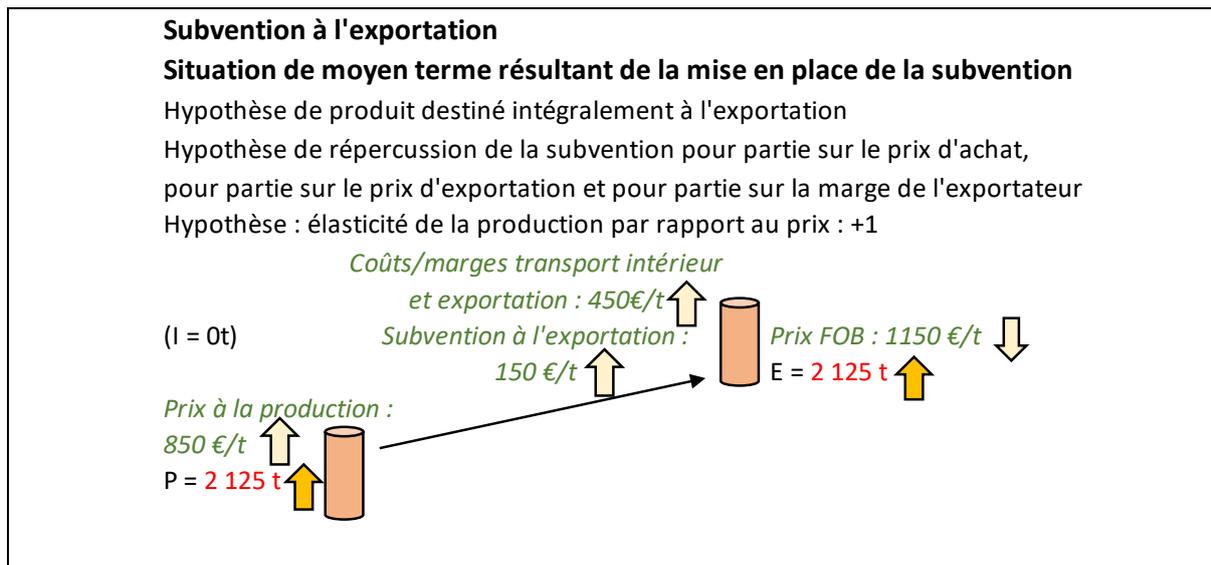


↑ ↓ Variation à la hausse / à la baisse (chiffres en rouge) par rapport à la situation initiale

Notons que si nous avons retenu l'hypothèse qu'une partie de la production était destinée au marché intérieur, l'accroissement du prix interne se serait traduit par une baisse de la consommation (ou des utilisations intérieures), permettant un accroissement équivalent du volume d'exportation.

À moyen terme, l'accroissement du prix payé aux agriculteurs se traduit par un accroissement de la production (+ 6,25 % compte tenu de l'hypothèse d'élasticité de la production par rapport au prix, soit une production de 2 125 t), qui permet une augmentation du même niveau des exportations (voir figure n° 37).

Figure n° 37 – Mise en place d’une subvention à l’exportation – Situation de moyen terme résultant de la mise en place de la subvention



↑ ↓ Variation à la hausse / à la baisse (chiffres en rouge) par rapport à la situation initiale

↑ ↓ Rappel de la variation à la hausse / à la baisse intervenue à court terme

2.5.2. Les effets à plus long terme

À plus long terme, la subvention des exportations peut favoriser le développement de productions destinées à l’exportation et donc la génération de devises pour le pays, favorisant la croissance économique et un développement économique et social. Bien entendu, les effets en termes de développement dépendent de la façon dont les revenus d’exportation sont distribués et des usages qui en sont faits, tout comme des impacts écologiques des modes de production. Les exemples sont en effet nombreux où la croissance des exportations agricoles et des revenus qui en sont issus n’améliore en rien la réalité sociale des travailleurs surexploités de l’agriculture, et où l’augmentation de la production se traduit par une destruction et une contamination des écosystèmes du pays.

Par ailleurs, les subventions aux exportations affectent la compétitivité relative des autres pays exportateurs, qui peuvent considérer cette politique comme une politique déloyale. De même, lorsque ces exportations sont destinées à des pays où elles entrent en concurrence avec des productions locales, l’existence de subventions aux exportations accroît cette concurrence, et la politique de subvention peut être caractérisée de pratique de *dumping*. C’est à ce titre que les politiques européennes de taxation des exportations (les « restitutions » aux exportations financées par l’UE) ont longtemps été critiquées.

Par ailleurs, une politique de subvention aux exportations peut être conçue comme une politique temporaire de quelques années, destinée à favoriser le développement d’une nouvelle production, ou encore à combler un déficit de compétitivité sur le marché mondial en améliorant la productivité et la qualité des produits. Mais, si la politique de subvention des exportations se prolonge dans le temps, on peut douter de sa pertinence économique pour le pays. La capacité sur le long terme du pays à exporter devient en effet dépendante du maintien de subventions à l’exportation, c’est-à-dire d’une dépense permanente de la collectivité au

profit du secteur d'exportation. Seule une évaluation économique globale des effets de la politique peut cependant apporter une réponse. Ce qui est certain, c'est que la perpétuation dans le temps d'une telle politique peut affecter durablement les autres pays exportateurs et, plus généralement, les agriculteurs des autres pays produisant des produits identiques ou substituables.

À RETENIR

La subvention des exportations peut permettre d'une part une baisse du prix de vente des produits sur le marché mondial et donc une amélioration de leur compétitivité et, d'autre part, une meilleure rémunération des agriculteurs. Elle peut viser soit à encourager une production nationale destinée à l'exportation en phase de développement, soit à appuyer ponctuellement les producteurs et la filière en cas de forte baisse des prix mondiaux, en évitant une contagion de la baisse du prix international sur le marché intérieur, soit à écouler la production nationale lorsque le pays a fait le choix d'un prix intérieur supérieur au prix mondial et que le pays est devenu excédentaire et doit pouvoir écouler son excédent.

3. Les normes

La politique de normalisation des produits ne constitue pas à proprement parler une politique commerciale dans la mesure où elle s'applique à l'ensemble des produits commercialisés dans le pays, que ces produits soient importés ou produits dans le pays. Cependant, les normes jouent **un rôle important dans la régulation du commerce international**. Elles sont ainsi parfois établies dans le but de contrôler les importations.

Les normes sont de plusieurs types. Tout d'abord, nous parlons ici de **normes publiques**, étant entendu que les acteurs privés peuvent établir leurs propres normes – et l'on parle alors de normes privées –, parfois plus exigeantes que les normes publiques. C'est le cas notamment d'entreprises multinationales de la transformation et de la distribution alimentaire. Concernant les normes publiques, nous parlons ici de **normes obligatoires**, sachant que le pays peut aussi établir des normes publiques facultatives. Dans ce dernier cas, il s'agit alors d'établir des labels qui peuvent être apposés sur les produits respectant un certain cahier des charges. C'est par exemple le cas pour les labels publics qui permettent de reconnaître les produits issus de l'agriculture biologique.

Concernant les normes publiques obligatoires, elles s'appliquent donc notamment aux produits importés. Il doit être souligné que, dans le cadre des accords de l'OMC, les États membres se sont engagés à ne pas appliquer de normes plus exigeantes aux produits importés qu'aux produits fabriqués par le pays. Ce principe a pour nom le **principe du traitement national** (les produits importés ne peuvent être traités d'une façon plus exigeante que ne le sont les produits nationaux). Les États membres de l'OMC disposent d'une certaine latitude pour définir leurs propres normes. Cependant, cette latitude est encadrée, de façon à éviter que des pays utilisent la normalisation pour mettre en place un protectionnisme déguisé. Ainsi, les accords de l'OMC font référence au *Codex alimentarius* établi par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) « afin de protéger la santé des consommateurs et de promouvoir des pratiques loyales en

*matière de commerce de denrées alimentaires*³⁴ ». Les normes peuvent répondre à divers objectifs et porter sur différentes caractéristiques des produits. On distingue ainsi :

- Les **normes sanitaires et phytosanitaires**. Elles ont pour objectif de protéger la santé de la population, celle des animaux d'élevage et de la faune sauvage, ainsi que celle des végétaux, qu'il s'agisse de plantes cultivées ou non. Elles portent sur la composition chimique des produits, la présence de résidus de produits chimiques (pesticides notamment), la présence d'agents pathogènes, et de règles relatives à la conservation, aux traitements et au conditionnement visant à garantir la qualité et l'innocuité des produits.
- Les normes relatives à d'autres aspects de la **qualité intrinsèque des produits**, avec l'objectif de protéger les consommateurs : composition chimique, comme le taux minimum de sucre dans les fruits, la qualité nutritionnelle, le calibrage, etc.
- Les normes relatives au **conditionnement**, qui sont liées à des objectifs de conservation de la qualité sanitaire, alimentaire et nutritionnelle.
- Les normes relatives à **l'étiquetage et à l'information des consommateurs** (nom du produit, poids, origine, ingrédients, composition nutritionnelle, date limite de péremption, etc.). Certaines indications susceptibles de tromper les consommateurs ou de les induire à des comportements négatifs pour la santé peuvent aussi être prohibées (par exemple, la représentation de nourrissons sur des emballages de lait en poudre, alors que l'alimentation maternelle exclusive est recommandée jusqu'à six mois d'âge).

Les pays peuvent vérifier le respect des normes pour les produits exportés, dans le cadre d'engagements internationaux ou bilatéraux ou afin de garantir la qualité des produits originaires du pays sur le marché mondial, et donc la réputation globale de ces produits.

À RETENIR

Les normes jouent un rôle important dans la régulation du commerce international. On distingue les normes sanitaires et phytosanitaires, les normes relatives à d'autres aspects de la qualité intrinsèque des produits, les normes relatives au conditionnement et celles relatives à l'étiquetage et à l'information des consommateurs.

³⁴ Voir <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/fr/>

Partie 5

L'intégration des questions sociales et environnementales dans les politiques commerciales

1. La situation actuelle

Les règles de l'OMC permettent aux États membres de conditionner l'autorisation d'importer un produit donné au respect de normes portant sur la qualité intrinsèque des produits (voir ci-dessus), à condition :

- d'une part, qu'elles ne soient pas appliquées de façon discriminatoire, c'est-à-dire d'une façon différenciée à des produits similaires selon l'origine du produit (principe de la nation la plus favorisée) ;
- d'autre part, qu'elles ne soient pas plus exigeantes que les normes appliquées aux produits fabriqués dans le pays même (clause du traitement national).

Ainsi, les États membres ne peuvent appliquer de normes portant sur **les modes et les conditions de production**, sauf si les modes de production se traduisent par des caractéristiques intrinsèques du produit différentes, c'est-à-dire que les produits ne sont pas similaires. C'est ainsi que l'OMC a donné tort à l'UE qui interdit les viandes issus d'élevage utilisant des hormones de croissance et qui avait été attaquée pour cette raison par les États-Unis auprès de l'organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC. En effet, l'UE n'a pas été en mesure de prouver scientifiquement qu'il existait une différence entre la viande issue d'un élevage utilisant des hormones de croissance et un élevage n'en utilisant pas. Au regard de l'OMC, il n'y a donc pas de différence quant à la qualité intrinsèque du produit.

Il existe cependant des exceptions précisées dans l'article XX du GATT³⁵. Un État peut notamment adopter des mesures « *nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux* », ou encore « *se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables* ». Un État peut donc interdire des importations au nom de considérations environnementales portant spécifiquement sur les modes et les conditions de productions. Mais ces mesures ne doivent pas être discriminatoires entre pays ou constituer une « *une restriction déguisée au commerce international* ». Il n'est pas non plus évident que cela couvre l'ensemble des mesures possibles dans le champ environnemental. Il n'est notamment pas certain que l'interdiction d'importation de produits du fait de l'impact des méthodes de production utilisées sur le changement climatique puisse entrer dans le champ des exceptions de l'article XX du GATT. Quoi qu'il en soit, c'est dans ce contexte que l'UE a récemment adopté une législation contre la déforestation importée et que la question des mesures et clauses miroirs est rentrée dans le débat public, notamment au niveau européen³⁶.

³⁵ https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/gatt47_02_f.htm

³⁶ Voir Commission européenne, 2022.

Par contre, il apparaît beaucoup plus difficile qu'un État puisse interdire des importations au nom de considérations sociales portant spécifiquement sur les modes et les conditions de productions (respect des droits fondamentaux des populations paysannes et rurales, types de contrats avec les travailleurs, niveaux de salaires, conditions de travail, prix payés aux producteurs). Concernant la question des prix payés aux producteurs, cela signifie qu'un État ne peut conditionner les importations au respect des principes du commerce équitable. Le commerce équitable est ainsi condamné à rester un signe de qualité et non pas une norme du commerce.

La reconnaissance du régime commercial SPG+ de l'UE fait certes entrer dans les règles commerciales la prise en compte de considérations environnementales et sociales. En effet, ce régime commercial, plus favorable que le régime SPG standard, est ouvert aux PED vulnérables à condition qu'ils aient signé 27 conventions relatives à l'environnement et aux droits humains et sociaux. Mais on est loin de la prise en compte des conditions de production concrètes spécifiques de chaque produit, et donc de la possibilité de réglementer les importations en fonction de celles-ci.

Cette situation revient à **traiter plus avantageusement les produits importés que les produits fabriqués dans le pays**. En effet, un État peut appliquer des normes sociales de production exigeantes sur son territoire, mais il ne peut exiger que les produits importés soient issus de processus de production respectant les mêmes normes. Il y a donc là une concurrence que l'on pourrait qualifier de déloyale de la part des produits importés. Qui plus est, cette situation est susceptible de représenter un frein aux efforts des pays qui voudraient, au travers de leurs choix politiques, contribuer au respect de leurs engagements internationaux en matière sociale. En effet, la concurrence exercée par des importations de produits à bas prix – et donc hautement concurrentiel –, du fait même qu'ils sont issus de conditions de production déplorables sur le plan social, rend plus difficile la mise en place de fortes exigences internes en matière de conditions de production. Concernant les normes environnementales, la question de l'interprétation du champ des exceptions de l'article XX du GATT est posée. Quoiqu'il en soit, à ce jour, ces exceptions sont peu utilisées, même si elles pourraient l'être davantage. Nous avons vu que cela pourrait être le cas avec la politique européenne relative à la déforestation importée.

Ainsi, à l'heure où la lutte contre le changement climatique et où le respect des engagements de l'Accord de Paris sur le climat devraient constituer des priorités de tous les États, il est clair que les règles commerciales peuvent constituer des entraves majeures.

Dans le domaine social (prix payé aux producteurs, niveaux de salaire et conditions de travail des salariés de l'agriculture), la concurrence d'importations à bas prix ne facilite pas non plus le progrès ou même le maintien d'acquis sociaux. Et, à son tour, la concurrence exercée par des produits importés à bas prix peut constituer une contrainte majeure pour augmenter les prix internes payés aux agriculteurs. Or il est clair aujourd'hui que l'existence de prix suffisamment rémunérateurs et stables pour les agriculteurs constitue une condition essentielle d'une transformation agroécologique des systèmes de production agricole. Cette transformation écologique constitue un élément essentiel de la lutte contre le changement climatique et la crise écologique. Cependant, elle implique souvent davantage de coûts (investissements, travail) et peut se traduire par des rendements agricoles plus faibles. Elle n'est donc viable que si les prix sont suffisamment élevés pour rémunérer le travail agricole. De plus, les risques et les

investissements liés à cette transformation agroécologique requièrent une certaine stabilité des prix agricoles.

Notons que certains pays importateurs peuvent aussi avoir une conscience de **leur responsabilité globale** par rapport aux enjeux écologiques, sociaux et relatifs aux droits humains, et, à ce titre, vouloir orienter leurs politiques en fonction de ces enjeux, et notamment conditionner leurs importations au respect d'un certain nombre de normes de production, même s'ils n'ont pas pris d'engagements internationaux à ce titre. Par rapport à l'objectif de lutte contre le changement climatique, il s'agit notamment de prendre en compte les émissions de gaz à effet de serre importées ou la déforestation importée.

Quant aux pays exportateurs, ils sont eux-mêmes en concurrence avec d'autres pays exportateurs pour l'accès aux marchés de pays importateurs. L'impossibilité pour ces derniers de conditionner leurs importations au respect de conditions sociales de production strictes **n'encourage pas les pays exportateurs** à imposer ou à favoriser l'évolution des conditions de production dans leur propre pays. En effet, ils risqueraient de perdre des avantages comparatifs par rapport à d'autres pays exportateurs. On voit ainsi que les règles commerciales actuelles limitent fortement des avancées dans le domaine social, aussi bien dans les pays importateurs que dans les pays exportateurs. Dans la mesure où les exceptions de l'article XX du GATT dans le domaine environnemental ont pour l'instant été peu utilisées, les règles commerciales actuelles n'ont pas non plus favorisé des avancées dans le domaine environnemental.

À RETENIR

Les règles de l'OMC stipulent que les États membres ne peuvent appliquer de normes portant sur les modes et les conditions de production, sauf si les modes de production se traduisent par des différences en matière de caractéristiques intrinsèques des produits. Lorsqu'un État applique des normes sociales de production exigeantes sur son territoire, il ne peut donc exiger que les produits importés soient issus de processus de production respectant les mêmes normes, ce qui revient à traiter plus avantageusement les produits importés que les produits fabriqués dans le pays. Cette situation n'encourage ni les pays importateurs ni les pays exportateurs à élever le niveau de leurs exigences en matière sociale. Les règles de l'OMC prévoient cependant des exceptions pour les normes environnementales, notamment pour des « mesures se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables ». C'est dans ce contexte que l'Union européenne a récemment adopté une législation contre la déforestation importée et que la question des mesures et clauses miroirs est entrée dans le débat public

2. Quels outils possibles à l'avenir ?

Compte tenu de l'ampleur de la crise écologique mondiale (changements climatiques, déforestation, effondrement de la biodiversité, contaminations, destruction des sols agricoles, etc.), il faut espérer que les règles commerciales multilatérales évolueront de façon à ce que les impératifs écologiques, de protection sociale, mais aussi de protection des droits humains fondamentaux, prennent le dessus sur les principes du libre-échange, ou alors que suffisamment de pays, au nom de leur responsabilité globale, s'affranchissent de telles règles.

C'est pourquoi, et afin de préparer cet avenir, il importe de réfléchir à quels types de politiques commerciales seraient susceptibles de **prendre pleinement en compte des objectifs écologiques et sociaux**.

Concernant la protection des agriculteurs contre des importations à bas prix, nous avons présenté les outils de politique commerciale qui permettent d'atteindre de tels objectifs. Concernant les normes environnementales relatives aux méthodes de production, il est possible d'envisager **une extension aux produits importés des normes appliquées dans le pays**.

Plus généralement, on peut envisager l'application d'un **principe de responsabilité sociale et écologique globale** relative à la sauvegarde de l'écosystème planétaire et à la reconnaissance effective de droits sociaux fondamentaux. Ce principe aurait des implications en matière de politique commerciale, même s'il ne s'agirait pas tant de politique commerciale en tant que telle que de l'extension aux importations de normes répondant à des principes de portée universelle. Pourraient ainsi être intégrées :

- des normes relatives aux conditions écologiques de production (intrants chimiques interdits et doses maximales d'intrants utilisés, taille des élevages) et de précaution sanitaire et environnementale (interdiction des importations d'OGM) ;
- des normes relatives aux produits dont la production a un impact direct ou indirect sur la déforestation et la destruction d'autres écosystèmes naturels (principe zéro déforestation intérieure et zéro déforestation importée). Nous avons mentionné que l'UE prépare une législation sur la déforestation importée ;
- des normes relatives aux conditions sociales de production et de valorisation de la production. Ceci inclurait :
 - la signature obligatoire par le pays producteur des conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) et d'un certain nombre d'autres conventions internationales,
 - un prix minimal au producteur. Pour certains produits à la fois produits localement et importés, ceci signifierait l'extension aux importations du principe de prix minimal appliqué en interne. Pour les autres produits, un label public de commerce équitable pourrait être créé, visant à garantir un prix minimal au bénéfice des paysans producteurs, sur la base de l'expérience des actuelles organisations de commerce équitable. Seules des importations de produits respectant ce label seraient donc autorisées.

Par ailleurs, la politique de taxation des produits en fonction de leur **empreinte carbone ou de leur empreinte énergétique**, impliquant la prise en considération de l'ensemble du processus de production, transformation, stockage, conservation et distribution (cycle de vie), pourrait être étendue aux produits importés. L'UE envisage un mécanisme de taxe carbone aux frontières qui va dans le même sens. Les propositions de taxes kilométriques apparaissent par contre assez incohérentes, dans la mesure où l'essentiel des dépenses carbone ou énergétiques ne sont bien souvent pas liées au transport du produit.

Dans un esprit de responsabilité écologique et sociale globale, d'autres outils que les droits de douane et les prélèvements variables pourraient être envisagés, de façon à ce que la politique de prix d'un pays contribue également au progrès social – voire à la transformation écologique – dans les pays exportateurs. La fixation en interne de prix minimums aux agriculteurs – qui n'est pas du ressort des politiques commerciales – pourrait par exemple être accompagnée d'une

extension aux produits importés du principe de prix minimum aux agriculteurs. L'importateur devrait alors fournir une attestation relative au prix payé aux producteurs (avec respect du prix minimum). La mesure ne générerait pas de recettes fiscales, puisqu'il n'y aurait pas de prélèvement. Elle favoriserait une amélioration de la rémunération du travail agricole dans le pays exportateur, du fait de l'impact mécanique sur le prix au producteur. Dans le cas où la production agricole serait réalisée par une entreprise capitaliste, l'amélioration du prix pourrait cependant générer une simple rente au profit de l'entreprise si elle ne répercutait pas sur la rémunération du travail salariée. Une telle mesure présenterait l'avantage d'être d'abord conçue non pas comme une mesure protectionniste, mais comme une mesure de responsabilité sociale globale vis-à-vis de droits sociaux fondamentaux – en l'occurrence le principe de droit à une juste rémunération du travail agricole –, c'est-à-dire répondant à un principe à vocation universelle.

À RETENIR

Compte tenu de l'ampleur des impératifs écologiques, de protection des droits humains fondamentaux et de protection sociale, il importe de réfléchir aux types de politiques commerciales qui seraient susceptibles de prendre pleinement en compte des objectifs écologiques et sociaux, comme l'extension des normes environnementales du pays aux produits importés, le principe de responsabilité sociale et écologique globale relative à la sauvegarde de l'écosystème planétaire et à la reconnaissance effective de droits sociaux fondamentaux, la taxation de tous les produits en fonction de leur empreinte carbone ou énergétique, ou encore l'extension aux produits importés du principe de prix minimum aux agriculteurs.

Bibliographie

Commission européenne, *Accord d'association entre le Maroc et l'Union européenne*, 2000, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A22000A0318%2801%29>

Commission européenne, *Application des normes sanitaires et environnementales de l'Union aux produits agricoles et agroalimentaires importés, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil*, 3 juin 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0226&from=EN>

Commodafrica, *Au Sénégal : l'interdiction d'importer des produits avicoles maintenue*, 2018, <http://www.commodafrica.com/20-06-2018-au-senegal-linterdiction-dimporter-des-produits-avicoles-maintenue>

Commodafrica, *Le Sénégal suspend la taxe sur le sucre, le froment et le maïs et la TVA sur la farine de blé*, 2021, <https://www.commodafrica.com/01-09-2021-le-senegal-suspend-la-taxe-sur-le-sucre-le-froment-et-le-mais-et-la-tva-sur-la-farine-de>

DG Trésor, ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, *Le système des subventions alimentaires en Égypte*, Lettre économique d'Égypte, mars 2020, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/PagesInternationales/Pages/4e90418b-b909-40bf-904b-310de6379baa/files/d08f7ed0-6909-4955-8f8b-b4567f68107d>

Dufumier Marc, *Les projets de développement agricole : manuel d'expertise*, CTA-Karthala, Paris, 1997.

Galtier Franck (Cirad), avec la collaboration de Vindel Bruno (AFD), *Gérer l'instabilité des prix alimentaires dans les pays en développement – une analyse critique des stratégies et des instruments*, collection À Savoir, n° 17, AFD, décembre 2012.

Landrin Sophie, « Les cours du blé s'envolent sur le marché européen après l'interdiction de l'Inde d'exporter », *Le Monde*, 18 mai 2022, https://www.lemonde.fr/economie/article/2022/05/17/les-cours-du-ble-s-envolent-sur-le-marche-europeen-apres-l-interdiction-de-l-inde-d-exporter_6126461_3234.html

Levard Laurent et Lagandré Damien, *La cohérence des politiques commerciales et de développement : le cas de l'APE avec l'Afrique de l'Ouest*, étude du Gret pour le ministère de l'Agriculture, 2018, <https://agriculture.gouv.fr/coherence-des-politiques-commerciales-et-de-developpement-cas-de-lape-afrique-de-louest>

Levard Laurent (avec les contributions de Cécile Broutin, Marie-Christine Goudiaby, Moussa Hainikoye, Kouka Kaboré et Moctar Traoré), *Politique commerciale, politiques fiscales et filières lait en Afrique de l'Ouest – Analyse de cinq scénarios d'évolution possible des politiques dans quatre pays (Burkina Faso, Mali, Niger, Sénégal)*, Gret – Campagne Mon lait est local, mars 2019, <https://www.gret.org/publication/politique-commerciale-politiques-fiscales-et-filieres-lait-en-afrique-de-louest/>

Levard Laurent, avec la contribution du Dr Serigne Moussa Dia, *Étude pour la mise en œuvre de mesures fiscales et de défense commerciale du lait local et de ses produits dérivés au Sénégal*, rapport d'étude, Gret/Mon lait est local/Oxfam, 2021, <https://www.inter->

reseaux.org/ressource/etude-pour-la-mise-en-oeuvre-de-mesures-fiscales-et-de-defense-commerciale-du-lait-local-et-de-ses-produits-derives-au-senegal/

Mazoyer, Marcel et Roudart, Laurence, *Histoire des agricultures du monde : du Néolithique à la crise contemporaine*, Éditions du Seuil, 1997.

OMC, *Examen des politiques commerciales – UEMOA*, annexe 3 Côte d’Ivoire, rapport du secrétariat, 2018,

<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=r:/WT/TPR/S362R1-04.pdf&Open=True>

OMC, *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT de 1947),

https://www.wto.org/french/docs/f/legal/f/gatt47_02_f.htm

OMC, *Examen des politiques agricoles – Colombie*, rapport du secrétariat, 2018,

<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=r:/WT/TPR/S372R1.pdf&Open=True>

OMC, *Examen des politiques commerciales – Égypte*, rapport du secrétariat, 2018,

https://www.wto.org/french/tratop/f/tpr/f/s367_f.pdf

OMC, *Examen des politiques commerciales – Communauté de l’Afrique de l’Est*, 2019.

https://www.wto.org/french/tratop/f/tpr/f/tp484_f.htm

OMC, *Examen des politiques commerciales – Indonésie*, rapport du secrétariat de l’OMC, 2021,

<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=r:/WT/TPR/S401R1.pdf&Open=True>

OMC, *Examen des politiques commerciales – Vietnam*, rapport du secrétariat, 2021,

<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=r:/WT/TPR/S410R1.pdf&Open=True>

Pedroletti Brice, « L’embargo indonésien d’huile de palme crée des remous », *Le Monde*, 29 avril,

https://www.lemonde.fr/economie/article/2022/04/27/en-indonesie-la-crise-de-l-huile-de-palme-provoque-des-remous_6123931_3234.html

Sekhar C.S.C. (interview), « Pourquoi l’Inde a suspendu ses exportations de blé », *Le Point*,

22 mai 2022, https://www.lepoint.fr/monde/pourquoi-l-inde-a-suspendu-ses-exportations-de-blé-22-05-2022-2476628_24.php

The Economic Times, *India changes pulses imports from restricted to open category after 3 years*,

15 mai 2021, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/india-changes-pulses-imports-from-restricted-to-open-category-after-3-years/articleshow/82660699.cms>