

EXAMEN DES POLITIQUES CÉRÉALIÈRES

1997/98



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

AVANT-PROPOS

L'édition de 1997-98 de l'*Examen des politiques céréalières* est la septième d'une série annuelle concernant les changements intervenus récemment en matière de politiques céréalières nationales. La série se propose de répondre à l'intérêt considérable suscité par leur évolution au plan national aussi bien qu'international. Nous espérons que les informations fournies serviront aux pouvoirs politiques et à toutes les personnes qui s'intéressent à la question plus générale du développement agricole et de la sécurité alimentaire.

Le premier chapitre est une étude de l'évolution des politiques céréalières nationales au cours de l'année dernière. Le matériel s'articule en diverses sections dont chacune examine la principale variable visée par les mesures de politique: production, consommation, commercialisation et stockage, et commerce. Les informations proviennent de diverses sources parmi lesquelles les questionnaires de la FAO, les agences de presse, et les rapports des gouvernements et de la FAO.

En outre, vu l'importance qu'assume la question des entreprises commerciales d'État en matière d'agriculture comme thème possible de la nouvelle série de négociations commerciales multilatérales, le deuxième chapitre du présent examen étudie le rôle actuel de ces entreprises dans le secteur des céréales. Le troisième chapitre fait le point sur les réformes dont ont fait récemment l'objet les subventions alimentaires, et passe en revue les besoins et les choix à la base de ces programmes à la lumière de leur incidence sur l'économie nationale.

Veuillez adresser vos commentaires et suggestions concernant la présente publication au Chef du Service des denrées alimentaires de base, Division des produits et du commerce international, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie. En outre, vous pouvez communiquer avec nous à l'adresse électronique suivante:

esc-registry@fao.org ou à <http://www.fao.org/waicent/faoinfo/economic/comtrade.htm>

J.N. Greenfield
Directeur
Division des produits et du commerce international

Décembre 1998

TABLE DES MATIÈRES		Page
AVANT- PROPOS		iii
1.	ÉVOLUTION DES POLITIQUES CÉRÉALIÈRES NATIONALES	1
1.1	Introduction	1
1.2	Politique de production	1
	1.2.1 Politiques influençant les prix à la production et les mesures incitatives dans les pays en développement	1
	1.2.2 Mesures prises par les pays développés	3
1.3	Politique de commercialisation et de stockage	5
1.4	Politiques de la consommation	9
	1.4.1 Libéralisation des prix à la consommation et mesures relatives aux subventions	9
1.5	Politique commerciale internationale	11
	1.5.1 Réglementations commerciales touchant les importations et l'accès aux marchés	11
	1.5.2 Mesures commerciales influençant les exportations	16
1.6	Autres initiatives en matière de politique agricole	17
2.	LES ENTREPRISES COMMERCIALES D'ÉTAT DU SECTEUR CÉRÉALIER	20
2.1	Introduction	20
2.2	Les entreprises commerciales d'État : définition et catégories	21
2.3	Activités des ECE dans le cadre du GATT	23
2.4	Changements intervenus dans les activités des ECE avant et après le Cycle d'Uruguay	24
	2.4.1 Les ECE céréalières en Asie	24
	2.4.2 Les ECE céréalières en Afrique	26
	2.4.3 Les ECE céréalières en Amérique latine	29
	2.4.4 Les ECE céréalières dans les pays développés	31
2.5	Problèmes relatifs aux ECE	32
2.6	Conclusions	34
3.	LES POLITIQUES DE SUBVENTION ALIMENTAIRE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	37
3.1	Introduction	37
3.2	Les différents types de programmes de subvention alimentaire	37
3.3	Exigences et considérations politiques relatives aux programmes de subvention alimentaire	40
3.4	Les répercussions des programmes de subvention alimentaire sur les politiques du gouvernement	45
3.5	Conclusions	48
Liste des encadrés		
1.	Réformes du cadre institutionnel et politique intéressant le développement du secteur céréalier aux Philippines	2
2.	Comparaison entre le nouvel AWB privatisé et la CWB amendée	8
3.	Faits récents concernant l'Accord de libre-échange nord-américain	14
4.	Principaux objectifs du plan de développement agricole de la Thaïlande	19
5.	Description des activités des ECE établie sur la base des notifications à l'OMC	23
6.	Le système public de distribution de l'État indien de l'Andhra Pradesh	39

Liste des tableaux

1.	Paiements initiaux du Canada pour le blé en 1997/98	4
2.	Prix de référence minimaux et maximaux relatifs aux importations du Honduras	12
3.	ECE notifiées à l'OMC	20
4.	Distribution des ECE agricoles	21
5.	Activités opérationnelles : Asie	25
6.	Activités opérationnelles : Afrique	27
7.	Activités opérationnelles : Amérique latine	30

Index des pays	50
-----------------------	----

Sujets traités dans les éditions précédentes	51
---	----

1. EXAMEN DES CHANGEMENTS INTERVENUS DANS LES POLITIQUES CÉRÉALIÈRES NATIONALES

1.1 Introduction

Le présent chapitre fait le point sur les principales tendances des politiques céréalières nationales qui se sont fait jour au cours de l'année dernière. Les politiques sont regroupées en catégories distinctes : production, consommation, commercialisation et stockage, commerce international et autres initiatives de politique agricole, afin d'identifier des thèmes spécifiques.

Un thème de grande importance qui a caractérisé ces dernières années les politiques agricoles des pays développés et en développement a été l'affaiblissement du rôle de l'intervention de l'État sur les marchés agricoles nationaux et internationaux à la suite du Cycle d'Uruguay. Dans l'ensemble cette tendance n'a pas été sensiblement influencée par les facteurs qui ont marqué plus récemment les marchés agricoles comme le phénomène météorologique El Niño et la dégradation des perspectives économiques mondiales.

1.2 Politique de production

1.2.1 Politiques influençant les prix à la production et les mesures incitatives dans les pays en développement

Dans les pays en développement, les mesures relatives à la production céréalière nationale de 1997-98 ont suivi la même tendance manifestée pendant la période précédente (1995-97). Cependant, dans un certain nombre de pays, où l'impact des conditions météorologiques et des besoins financiers a été ressenti avec force, les réformes se sont ralenties.

En **Afrique subsaharienne**, le gouvernement du **Mali** a décidé en mai 1998 de relancer la production de blé dans la région à faibles précipitations de Tombouctou dans le but de diminuer de 20 pour cent les importations. Environ 50 000 hectares dans les zones lacustres du delta intérieur du Niger devaient être convertis à la production de blé. Le programme envisageait la création de petites exploitations de 2 à 4 hectares qui seraient irriguées par pompage. Le gouvernement aurait fourni un appui financier à la commercialisation de la récolte. En avril 1998, le gouvernement du **Zimbabwe** a annoncé qu'il allait doubler le prix de production du maïs qui atteindrait \$22 400 (138 dollars E.-U.) la tonne. Il s'agit de la première augmentation du prix de production depuis deux ans.

En **Asie**, les politiques de soutien à la production ont été renforcées dans plusieurs pays. Pour accroître les achats de blé, en avril 1998 l'**Inde** a offert une prime à l'achat de 550 roupies (14 dollars E.-U.) la tonne, faisant hausser pour la campagne de commercialisation 1998/99 le prix de soutien effectif qui s'est établi à 5 100 roupies (129 dollars) la tonne contre 4 750 roupies (121 dollars) en 1997/98. En mai 1998, l'**Indonésie** a décidé d'augmenter le prix du riz non décortiqué qui passerait de 700 roupies (0,14 dollar) à 1 000 roupies (0,20 dollar) le kilogramme à partir de juin afin de relever les revenus. Cette mesure visait à encourager les riziculteurs à planter davantage de riz et à améliorer leur niveau de vie. Les prix du riz ont grimpé après la crise du début de 1998 où la roupie avait perdu plus de 80 pour cent de sa valeur contre le dollar E.-U. Au début de 1998, le gouvernement des **Philippines** a appliqué une série de mesures visant à réformer le cadre institutionnel et politique en vue de développer le secteur céréalière. Les aspects saillants de cet ensemble proposé de mesures sont présentés dans l'encadré 1. Pour promouvoir l'emploi d'hybrides de maïs à haut rendement, le Ministère de l'agriculture et des coopératives de la **Thaïlande** a offert aux agriculteurs en juin 1998 des semences de maïs au prix de 8 bahts (14 cents de dollar E.-U.) le kilogramme, ce qui représentait une subvention d'environ 90 pour cent. Cependant le Ministère a l'intention de ramener cette subvention à 50 pour cent d'ici 1999/2000.

Encadré 1: Réformes du cadre institutionnel et politique intéressant le développement du secteur céréaliier aux Philippines¹	
Objectif des réformes	Mesures institutionnelles et de politique
1. Stabilisation des cours et fixation de prix compatibles avec les moyens des consommateurs à faible revenu	<ul style="list-style-type: none"> • Ajuster les cours des céréales pour compenser les fluctuations des taux de change et l'évolution des prix du riz importé sur le marché mondial en 1997-98 . • Formuler une politique des prix orientée vers le marché pour l'élimination des vieux stocks de riz. • Etablir le prix d'écoulement du riz usiné ordinaire à au moins deux fois le prix d'achat du paddy local fixé par l'Organisme national pour l'alimentation (NFA) (y compris les primes saisonnières éventuelles pour le paddy); ou au prix du marché mondial sortie-entrepôt à Manila, plus un revenu raisonnable du capital, selon le plus élevé des deux prix. • Etablir à l'échelle nationale un dispositif de sécurité alimentaire à financer adéquatement en faveur des pauvres.
2. Prix et volumes saisonniers des achats intérieurs de paddy	<ul style="list-style-type: none"> • Fixer le prix d'achat du riz local à un niveau égal à la moyenne pondérée de trois ans a) du coût unitaire de production du paddy en vigueur (y compris les revenus de la terre et du travail des agriculteurs) et b) du prix du marché mondial (sur la base du riz Thai brisé à 25 pour cent, fob Bangkok) sortie-entrepôt à Manila converti en prix de production du paddy, calculé en fonction du degré d'usinage et du coût du marché en vigueur. En ce qui concerne le prix mondial, le poids équivaut au rapport entre le volume moyen de riz importé et celui produit localement au cours des trois dernières années.
3. Politique d'importation du riz transparente et appliquée au moment opportun	<ul style="list-style-type: none"> • Le volume des achats pour une année donnée devra être fixé le 1er juillet de la campagne agricole et ne pas dépasser le volume annuel moyen de la période de référence, soit 1991/92-1997/98. Dans le cas d'une année de production excédentaire, le volume des achats de riz ne devra pas dépasser celui servant à constituer un stock régulateur stratégique de trente jours.
4. Participation du secteur privé	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluer l'écart prévu entre la production et la consommation de riz en une année donnée en fonction duquel a été prise une décision présidentielle d'importer le volume de riz nécessaire pour stabiliser les approvisionnements et les cours, et a été annoncée publiquement au plus tard le 30 avril d'une année donnée. • Autoriser le secteur privé à importer un contingent établi de riz pour stabiliser le marché après avoir mis en réserve le volume servant au NFA pour constituer son stock régulateur stratégique de 30 jours. Cette mesure est subordonnée à la vente aux enchères par le NFA à des négociants agréés du volume d'importation alloué au secteur privé; en outre le riz importé par le secteur privé est soumis aux droits de douane en vigueur. • Mettre en place un programme volontaire à titre privé de constitution de stocks régulateurs de riz. Le programme impose aux importateurs privés de déposer 10 pour cent du volume importé dans un entrepôt appartenant au NFA et de payer les frais d'emménagement. Les prélèvements sur les stocks de riz faisant partie du programme seront interdits jusqu'au 1er juillet d'une année donnée; le NFA bénéficie d'un accès prioritaire aux stocks du programme au prix d'achat plus une marge de 5 pour cent.
5. Tarification	<ul style="list-style-type: none"> • Remplacer les restrictions quantitatives à l'importation du riz par un droit de douane au plus tard le 31 décembre 2004. Autoriser, grâce à un système simple et transparent de vente aux enchères, un volume minimal d'importation compatible avec les directives de l'OMC, et formuler une disposition visant à accroître ce volume sur la base de l'évaluation de l'offre et de la demande locales pour tous les produits agricoles stratégiques. Le taux du tarif pour le volume minimal d'importation du riz ne devra pas dépasser 50 pour cent pour les variétés de luxe et 3 pour cent pour les autres. Pour le maïs, les réductions déjà en vigueur pour les volumes hors contingent sont les suivantes: de 30 à 20 pour cent en 1998, 15 pour cent en 1999 et 10 pour cent en 2000.
6. Réforme structurelle	<ul style="list-style-type: none"> • Partager le NFA en deux organismes; l'un gouvernemental ayant des fonctions réglementaires et l'autre consistant en une société créée à partir de la part en actions du NFA avec un capital-actions privé non supérieur à 51 pour cent.

¹ Source: Ministère de l'agriculture, Philippines.

En **Amérique latine**, le gouvernement de l'**Argentine** a suspendu en mai 1998 pour 40 jours une mesure précédente visant à réduire de 50 pour cent la taxe sur la valeur ajoutée (VAT) imposée aux intrants agricoles. Devaient bénéficier de cette réduction de 50 pour cent les achats d'engrais et de produits chimiques, de semences, de camions et de produits vétérinaires. Pour aider les producteurs lésés par la faiblesse des cours internationaux, en juin 1998 le gouvernement du **Mexique** a relevé de 7 pour cent le prix de soutien du sorgho local qui s'est établi à 960 pesos (108 dollars E.-U.) la tonne.

En **Syrie**, les prix d'achat relatifs à la récolte de 1997 ont été maintenus aux niveaux de 1996, soit 240 dollars E.-U. la tonne pour le blé tendre et 262 dollars pour le blé dur. Cette mesure avait pour objectif d'encourager les agriculteurs à accroître la production et de permettre au gouvernement d'acheter un volume aussi élevé que possible de céréales.

En mai 1998, le Ministère de l'agriculture de la **Turquie** a annoncé les prix de soutien pour les céréales de 1998/99. Même si ces prix sont nettement plus élevés que l'année précédente et comprennent des augmentations mensuelles supplémentaires, la forte dévaluation de la valeur de la livre turque a entraîné une baisse des prix vis-à-vis du dollar E.-U. Ainsi, le prix de 58 300 livres le kilogramme pour le blé Hard White marque un fléchissement, étant passé de 257 à 232 dollars E.-U. la tonne, et le prix de l'orge blanc tombera aussi pour s'établir à 159 dollars E.-U. la tonne contre 176 dollars précédemment, bien que les prix en livres aient haussé.

1.2.2 Mesures prises par les pays développés

Dans de nombreux pays développés, des récoltes supérieures à la moyenne conjuguées à une faible demande d'exportation en 1997-98 ont fait tomber les prix des céréales locales à un niveau proche de leurs prix de soutien minimaux. Dans le même contexte, les politiques de soutien à la production ont été renforcées dans de nombreux pays, alors que dans d'autres l'accent a été mis sur le contrôle de la production.

Dans le but d'aider les producteurs de farine de blé servant à la panification, le Fonds agricole national de la **Bulgarie** a alloué 5 321 millions de levs (3 millions de dollars E.-U.) au début de 1998. Ce montant couvre 70 pour cent des coûts moyens de production et les producteurs sont tenus de vendre leur récolte de 1998 à l'État au prix fixe de 230 000 levs (29 dollars E.-U.) la tonne. Pour stimuler ultérieurement l'emploi de facteurs de production, le gouvernement a distribué à tous les propriétaires terriens des coupons à utiliser pour les achats de semences, d'engrais, de produits agrochimiques et de carburant ou pour payer des services relatifs à la production agricole. Les propriétaires ont reçu trois coupons pour chaque hectare de terre. Deux des coupons, d'une valeur de 150 000 levs (19 dollars) ont été utilisés pendant la période de printemps/été et le troisième, évalué à 83 000 levs (10 dollars E.-U.) a été destiné à la plantation fin 1998 des céréales d'hiver. Les coupons couvraient de 8 à 10 pour cent environ des coûts moyens de production.

A partir de décembre 1997, le **Canada** a augmenté de 15 \$ Can (10 dollars E.-U.) la tonne les paiements initiaux relatifs à l'orge pour les variétés à deux rangs, les établissant à 178 \$ Can (124 dollars E.-U.), et de 20 \$ Can (15 dollars E.-U.) les variétés à six rangs qui ont atteint 158 \$ Can (110 dollars E.-U.) la tonne. Les paiements initiaux sont garantis par le gouvernement et payés aux producteurs à la livraison de leurs céréales.

En outre, en juillet 1998, la Commission canadienne du blé (CWB) a annoncé des augmentations ultérieures des paiements initiaux relatifs à 1997/98 pour le blé, y compris le blé

dur. C'était la quatrième révision pour le blé dur et la troisième pour les autres variétés de blé. Les nouveaux paiements pour les qualités de base contenues dans les fonds communs de blé figurent dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1: Paiements initiaux pour le blé en 1997/98

QUALITE	\$ CAN		\$ EU	
	Août 1997	Juillet 1998	Août 1997	Juillet 1998
Blé				
N° 1 CW Red Spring	130	172	94	118
N° 3 CW Red Spring	119	161	86	110
N° 1 CW Amber	179	260	130	178

En juin 1998, le Conseil des ministres de la **CE** a adopté un ensemble de mesures concernant les prix agricoles pour 1998/99 (juillet/juin). Pour ce qui est des céréales, le prix d'intervention restait inchangé à 119,19 Ecus (143 dollars E.-U.) la tonne, et la hausse mensuelle pour l'entreposage à 1,00 Ecu la tonne. Le taux de mise hors production pour 1999 sera de 10 pour cent, soit le double de celui de la campagne précédente. Sur la base des calculs faits par la Commission, ce taux relevé devrait entraîner une expansion de 1,5 million d'hectares de la superficie mise hors production et réduire la production de céréales de 8 millions de tonnes.

En février 1998, le gouvernement de la **Hongrie** a fixé le prix d'achat garanti pour la récolte de maïs de 1998 à 16 500 forints (76 dollars E.-U.) la tonne pour décembre 1998, à 16 710 forints (77 dollars) pour janvier et à 16 780 forints (78 dollars) pour février 1999. Les achats au prix garanti concerneront seulement le maïs fourrager de qualité standard et s'appliqueront aux membres du Conseil national des céréales qui ont déclaré la superficie de leurs terres exploitées fin mai 1998. Suivant les règlements, chaque producteur peut mettre en vente jusqu'à 3,2 tonnes de maïs pour chaque hectare ensemencé au prix garanti lequel couvre de 80 à 90 pour cent des coûts moyens de production moyens.

En août 1997, le gouvernement du **Japon** a réduit les prix de production du blé et de l'orge de 0,95 pour cent par rapport à l'année précédente. Le nouveau prix du blé a été établi à 9 023 yens les 60 kilogrammes (1 300 dollars E.-U. la tonne) et celui de l'orge à 6 748 yens les 60 kilogrammes (933 dollars la tonne). Le prix d'achat officiel pour le riz a également été abaissé de 2,5 pour cent pour s'établir à 15 800 yens les 60 kilogrammes (2 083 dollars E.-U. la tonne). Le gouvernement envisage de réduire les stocks de riz qui passeraient, au cours des trois prochaines années, de 3,7 millions de tonnes environ prévus pour la fin d'octobre 1998 à 2 millions de tonnes en octobre 2000. Pour ce faire, il faudra sans doute retirer une superficie supplémentaire de 170 000 hectares de la riziculture.

En juillet 1998, le gouvernement de **Roumanie**, en réponse à la faiblesse des cours internationaux du blé par rapport à ceux du marché local, a octroyé des subventions de 200 000 leis (15 dollars E.-U.) la tonne pour couvrir des achats de 150 000 tonnes de blé.

La **Fédération de Russie** a stipulé en juillet 1997 une loi énonçant les mesures juridiques à appliquer pour l'utilisation sans danger des pesticides et des produits agrochimiques afin de protéger les populations et l'environnement. Notamment, la loi interdit l'emploi des pesticides et produits chimiques non compris dans le catalogue officiel, et réitère l'exigence de permis, de normalisation et de certification pour l'utilisation de ces produits.

En juin 1998, la **République fédérative de Yougoslavie** a annoncé qu'elle achèterait la récolte de blé de 1998 en trois tranches. La première égale à 40 pour cent de la valeur serait payée fin août et les deuxième et troisième équivalant à 30 pour cent chacune fin septembre et octobre. L'organisme chargé des stocks d'approvisionnement envisage d'acheter 600 000 tonnes de la récolte de blé de 1998. Le gouvernement a fixé le prix garanti pour la meilleure qualité de blé à 1,1 dinar (0,18 dollars E.-U.) le kilogramme et à 0,9 dinar (0,15 dollar) pour les deuxième et troisième catégories.

En septembre 1997, le gouvernement des **États-Unis** a annoncé que les demandes d'adhésion au Programme de mise en réserve des terres fragiles (CRP) pouvaient être présentées du 14 octobre au 14 novembre 1997. Après déduction des contrats arrivés à expiration, environ 11,3 millions d'hectares restaient dans le CRP au 1er octobre 1997 par rapport à la limite de 14,7 millions du programme. En janvier 1998, il a été annoncé que 2,8 millions d'hectares avaient été acceptés relativement aux dernières demandes d'adhésion au CRP présentées avant le 1er octobre 1998. Le département de l'agriculture des États-Unis a confirmé qu'au moins 2,2 millions d'hectares auraient été alloués dans le cadre d'un processus permanent d'inscription, à des fins de conservation hautement prioritaires.

1.3 Politique de commercialisation et de stockage

Les mesures concernant la commercialisation et les stocks mettent en évidence les différences de tendance entre les pays développés et les pays en développement, bien que les changements s'orientent encore dans l'ensemble vers la réduction de l'intervention sur les marchés.

En juin 1998, en Chine, à la suite d'un assouplissement des mesures de contrôle de l'État, les commerçants privés ont été autorisés à acheter environ un tiers de toutes les céréales vendues par les producteurs. Le système officiel d'achat et de distribution avait subi, au cours des campagnes précédentes, des pertes notables estimées à environ 2,5 milliards de dollars E.-U. Afin de les réduire, l'État a introduit plusieurs changements dans ses politiques. Les règlements émanant de l'administration nationale de l'industrie et du commerce stipulent que les achats de céréales dans les exploitations seront limités aux entreprises céréalières d'État. Cependant, un certain niveau de décentralisation a été établi grâce auquel les autorités locales peuvent fixer les prix payés aux agriculteurs sur la base de prix établis par le gouvernement central. Les commerçants privés qui ne respectent pas ces règlements perdront leurs licences.

En novembre 1997, le gouvernement de l'**Indonésie** a annoncé que, dans le cadre de son programme officiel de privatisation, le BULOG (l'Office national des produits) perdrait son monopole sur les importations de blé. Un droit de 10 pour cent a frappé les importations de farine de blé à partir du 1er janvier 1998 mais sera réduit à 5 pour cent d'ici 2003. Le BULOG continuera à acheter la farine de blé auprès des meuniers à un prix convenu et la vendra ensuite aux grossistes et aux détaillants à un prix inférieur. Le gouvernement accordera une subvention pour couvrir les différences de prix.

Fin avril 1998, le BULOG a augmenté pour la deuxième fois les prix auxquels il vend la farine de blé et le riz aux commerçants. Au début d'avril, le Bulog avait haussé le prix de la farine de blé de 76 pour cent et celui du riz de 20 pour cent. Les commerçants obtiennent le riz du BULOG qui détient le monopole des importations de riz, alors que le blé est distribué aux commerçants par l'Association des distributeurs indonésiens de sucre et de farine de blé (Gapegti), une branche du BULOG. A la suite de la deuxième hausse des prix, un sac de farine de

blé de 25 kilogrammes se vendait à 34 687 roupies (7 dollars E.-U.) contre 19 657 roupies (4 dollars E.-U.), et 100 kilogrammes de riz à 120 000 roupies (24 dollars E.-U.) contre les 100 000 roupies (20 dollars) demandées auparavant.

En outre, fin juillet 1998, l'Indonésie a acheté par appel d'offres 745 000 tonnes de blé des États-Unis, du Canada et de l'Australie pour les expéditions d'août, de septembre et d'octobre à un prix variant entre 129 et 171 dollars E.-U. la tonne sur une base de coût et fret. L'appel d'offres, lancé par l'entremise du BULOG, était le premier à être conduit dans le cadre de la nouvelle politique nationale de transparence appliquée à l'achat de produits.

Le gouvernement du **Myanmar**, fin 1997, a annoncé l'adoption d'une nouvelle procédure de soumissions cachetées pour l'achat de paddy. La mise en oeuvre du nouveau système d'achat a été confiée à l'Organisme public de commercialisation des produits agricoles (MAPT) qui relève du Ministère du commerce. Bien que la nouvelle politique ne prévoie pas de réformes de l'entreprise d'exportation semi-publique, la Myanmar Export Import Services, il était attendu que l'inclusion de normes de qualité et d'une participation limitée du secteur privé accroîtraient la production de riz du pays et le potentiel d'exportation du pays.

La nouvelle politique d'achat remplace le système de quotas précédent en vertu duquel le MAPT achetait directement le riz aux agriculteurs. Dans le cadre du système des quotas, les riziculteurs étaient tenus de fournir au MAPT une certaine quantité de riz à un prix spécifié qui était souvent inférieur à celui du marché. Le système a eu pour effet de décourager la riziculture car les agriculteurs, qui n'étaient nullement obligés de renoncer, en faveur du gouvernement, à des cultures concurrentielles pour des prix inférieurs à ceux du marché, ont décidé de se consacrer à ces cultures.

Le nouvelle mesure libère les agriculteurs de l'obligation de respecter le système des quotas et leur permet de vendre tout leur riz aux prix du marché. En outre, pour inciter les riziculteurs à améliorer la qualité de leur produit, le MAPT a offert des primes à tous ceux qui satisfont aux normes de qualité requises pour l'exportation et livrent leur riz en sacs étiquetés portant l'indication du nom du fournisseur. L'accent mis récemment sur la qualité devait servir d'incitation aux agriculteurs à améliorer le riz destiné aux minoteries.

Le gouvernement de la **Turquie**, dans l'intention de réduire les stocks céréaliers au cours de la campagne de commercialisation 1997/98, a offert des incitations visant à accroître les ventes sur les marchés intérieurs et d'exportation. L'entreprise publique, *Topak Mahsullei Ofisi* (TMO), a été autorisée à vendre des céréales sur le marché national grâce à des paiements différés combinés à la baisse des prix de vente. En outre, au début de mars 1998, le TMO a lancé un nouveau programme dans le cadre duquel il envisageait de vendre aux meuniers et aux exportateurs du blé provenant de ses stocks au prix du marché international. A la différence du programme de paiements différés, les meuniers ne pourront bénéficier de ce nouveau programme que s'ils réexportent le blé sous forme de farine ou d'autres produits dérivés.

En vue du grand nombre de souscriptions aux contrats pour le riz, le gouvernement du **Viet Nam** a annoncé, au début de 1998, son intention de créer un Office de commercialisation du riz qui devait commencer ses opérations fin 1998. Selon le gouvernement, le rôle principal de l'Office serait de fournir des informations sur les marchés aux acheteurs et vendeurs de riz vietnamien. Le Viet Nam contrôle à l'heure actuelle les exportations de riz en allouant des quotas à des compagnies provinciales et publiques et à deux grandes firmes alimentaires centrales. La décision de renforcer le contrôle de l'État par le truchement d'un Office de commercialisation du riz a été prise en un moment de relâchement des restrictions sur les exportations afin de permettre

une participation limitée du secteur privé. Deux compagnies privées ont reçu l'autorisation d'exporter du riz.

En mars 1998, les cultivateurs de blé du **Zimbabwe**, face à la décision du gouvernement d'acheter du blé meilleur marché hors du pays, ont exprimé leur inquiétude et souligné qu'une telle initiative nuirait aux producteurs locaux de blé. En fait, les agriculteurs sont en train d'abandonner le blé pour d'autres cultures invoquant pour cela la hausse des coûts de production. Le gouvernement a tenté de stabiliser les prix du pain à la suite des émeutes organisées pour des motifs alimentaires en janvier, mais le programme a été abandonné par la suite.

A partir du 1er octobre 1997, l'**Office australien du blé** (AWB) a commencé à commercialiser des céréales d'autres origines. Il a également envisagé d'étendre les ventes C.F afin de retenir les bénéfices dégagés d'opérations de fret océanique. Les ventes C.F. ont été estimées à 20 pour cent de toutes les expéditions de 1996/97 (octobre/septembre) et l'objectif est d'atteindre le niveau de 80 pour cent des échanges réalisés sur cette base.

En mai 1998, l'Office a été privatisé et la propriété transférée aux producteurs. Une compagnie publique a été instituée avec deux filiales, l'AWB (International) Ltd et l'AWB (Australia) Ltd. La création de l'AWB Ltd. avait pour objectif de stimuler les possibilités de ventes en faveur des producteurs de céréales australiens grâce à des accords contractuels novateurs et au renforcement des stratégies de commercialisation par le biais des fonds communs de blé. L'AWB Ltd. sera responsable de tous les financements et de la fourniture d'entreprises et de services intégrés. L'Office agira en qualité d'emprunteur pour le groupe AWB et prêtera à ses filiales, notamment celle chargée de la gestion des fonds communs, à savoir l'AWB (Australia) Ltd., afin de financer des paiements anticipés à verser aux producteurs. L'AWB (Australia) sera responsable de la commercialisation du blé et d'autres céréales produites dans le pays, de l'exportation de certaines céréales non réglementées ainsi que d'autres activités commerciales réalisées par le groupe. L'AWB (International) sera chargée de gérer les fonds communs de blé destinés à l'exportation et d'en maximiser les rendements.

Le gouvernement de la **Bulgarie** a approuvé, à la fin de mai 1998, un projet de loi visant à favoriser le commerce des céréales et à le rendre plus transparent avant la privatisation des silos envisagée pour la fin de 1998. Environ 80 pour cent des silos, qui étaient gérés par des compagnies commerciales d'État, devaient être vendus. Le projet de loi stipule que tous les silos doivent être munis d'un permis et être inscrits dans un registre public: en outre, pour obtenir une licence les propriétaires de silos doivent disposer d'un capital d'au moins 100 millions de levvs (563 000 dollars E.-U.). Enfin, tous les marchands de céréales, à l'exception des producteurs, sont tenus de s'inscrire dans un registre public et de fournir des informations adéquates sur les volumes commercialisés.

Au **Canada** des amendements² à la loi sur la Commission canadienne du blé (CWB) ont été adoptées en juin 1998. Une comparaison entre cette nouvelle structure de la CWB et la nouvelle structure de l'AWB figurent dans l'encadré 2.

² Cf. Examen des politiques céréalières 1995-97, p. 11.

Encadré 2: Comparaison entre le nouvel AWB privatisé et la CWB³ amendée

Office australien du blé

Structure

Société privée appartenant aux producteurs avec deux filiales (fonds commun de blé/exportation et commerce intérieur). Gérée en vertu de la loi sur les sociétés. Son objectif commercial est de réaliser des revenus au profit des actionnaires.

Ressources financières

Aucune garantie de l'État pour les fonds communs et les emprunts. Souscrit ses propres emprunts sur la base de son propre capital. Le Fonds de l'industrie du blé (WIF) sera transformé en capital social et les prélèvements sur les ventes de blé seront abolies pour le WIF le 30 juin 1999.

Mobilise des crédits grâce à des obligations/émissions de billets sur les marchés financiers intérieurs et internationaux. Un capital supplémentaire lui vient d'actions de la catégorie B.

Fonctions de commercialisation

Monopole à comptoir unique pour les exportations de blé mais sujet à l'examen national des politiques relatives à la concurrence en 1999-2000; le blé à usage local peut être vendu à titre privé ou à l'AWB. Commerce en espèces sur le marché intérieur; peut commercialiser les céréales provenant d'autres pays. Fonds commun volontaire ou commerce en espèces des produits suivants: avoine, sorgho, navette, semences de coton, triticales, légumineuses et autres.

Modalités opérationnelles

Comptabilité souple du fonds commun: (récolte, après récolte, et paiements définitifs). Peut fermer les fonds pendant une campagne. Peut fournir des paiements anticipés ou différés relativement aux fonds. Peut offrir des contrats à terme avant les semis.

Les coûts d'exploitation sont à la charge des actionnaires.

Coordonne la logistique en matière céréalière depuis l'organisme de manutention en vrac jusqu'au bateau.

Détient des droits commerciaux sur certaines variétés de blé.

Investit dans la transformation en aval.

Commission canadienne du blé

Structure

Entreprise mixte. Gérée en vertu de la loi amendée sur la CWB. Son objectif législatif est la commercialisation organisée du blé et de l'orge au Canada où la CWB cherche à maximiser les revenus tirés du blé et de l'orge au profit des producteurs.

Ressources financières

Emprunts souscrits par le gouvernement fédéral. Le paiement initial, fixé au début d'une période de constitution de fonds commun, est garanti par le gouvernement fédéral. Les paiements ajustés et provisoires sont aussi garantis mais seront supprimés lorsque le Ministre estimera suffisant le fonds pour imprévus. Ce fonds servira à compenser les pertes découlant d'opérations commerciales en espèces, de paiements anticipés relativement au fonds commun et d'ajustements des paiements initiaux pendant la campagne agricole effectués sans l'approbation du gouvernement.

Sur approbation du ministre des finances, elle mobilise des fonds ou investit des capitaux grâce à l'émission d'obligations et de billets sur les marchés financiers intérieurs et internationaux, et fait appel à des instruments de gestion des risques tels qu'options, contrats à terme, et swaps de monnaies, produits, et taux d'intérêt.

Fonctions de commercialisation

Monopole à comptoir unique pour la consommation humaine intérieure du blé et de l'orge cultivés dans l'ouest du Canada (y compris les produits dérivés pour l'exportation).

En tant qu'entreprise commercialisant en espèces, elle peut acheter du blé et de l'orge de n'importe quelle provenance.

Certains types, classes ou qualités de blé et d'orge peuvent être retirés du monopole à comptoir unique. Ce monopole et/ou le fonds commun peuvent être étendus à d'autres cultures aussi.

Modalités opérationnelles

Comptabilité souple du fonds commun: (paiements initiaux, ajustés, provisoires, intérimaires et définitifs). Peut augmenter rapidement les paiements initiaux lorsque les conditions l'autorisent. Peut liquider les comptes à tout moment. Peut offrir des paiements anticipés relativement au fonds commun. Peut émettre des certificats négociables aux producteurs.

Les coûts d'exploitation sont à la charge des producteurs.

Participe à la coordination du transport des céréales de la ferme au bateau.

N'a de droits de propriété sur aucune variété végétale - la CWB est chargée de la recherche.

N'est pas autorisée à investir dans la transformation en aval à partir du fonds pour imprévus.

³ Source: The Bi-weekly Bulletin, 30 janvier 1998, Vol. 11, #2, Agriculture and Agri-Food, Canada.

La **Hongrie** a introduit un système d'offre compétitif qui sera appliqué à partir de janvier 1998 pour instituer des subventions à l'exportation et remplacer la méthode de subvention à taux fixe. Une commission spéciale a été nommée pour surveiller le nouveau système, la responsabilité générale passant du Ministère de l'industrie, du commerce et du tourisme à celui de l'agriculture. La commission sera par la suite autorisée à intervenir pour corriger les déséquilibres du marché intérieur.

En juillet 1997, la **Fédération de Russie** mis en application un décret sur la réglementation par l'État de la production agricole et sur l'utilisation sans danger de pesticides et de produits agrochimiques. Le décret porte sur l'hypothèque de produits agricoles et de matières premières, l'application de prix spéciaux (indicateurs normatifs) pour assurer la parité des prix entre produits industriels et produits agricoles, l'octroi de subventions et de compensations en matière d'agriculture et la réglementation par l'État des assurances dans le secteur agricole. Afin de stabiliser le marché des produits agricoles, la loi fait aussi appel à l'*intervention sur les achats et les produits*. Il y aurait *intervention sur les achats* lorsque les prix du marché des produits agricoles, des matières premières et des denrées alimentaires tombent en dessous d'un niveau minimum donné, ou lorsque les producteurs ne peuvent vendre leurs produits en raison de la contraction de la demande. L'*intervention sur les produits* servirait en cas de pénurie de denrées sur le marché ou lorsque les prix du marché montent au delà d'un niveau donné.

En mai 1998, la **République fédérative de Yougoslavie** a annoncé qu'elle retirerait les denrées de bases de ses stocks d'approvisionnement et octroierait des subventions aux producteurs de denrées alimentaires afin de stabiliser les prix et les approvisionnements à la suite de la dévaluation de mars 1998. Le gouvernement a décidé de mettre en réserve un montant mensuel de 20,6 millions de dinars (1,9 million de dollars E.-U.) pour subventionner la production de lait, de pain, de sucre et d'huile.

1.4 Politiques de la consommation

Peu de changements ont été signalés au niveau des politiques nationales de la consommation sauf ceux introduits à la suite de la détérioration de la situation économique.

1.4.1 Libéralisation des prix à la consommation et mesures relatives aux subventions

En mars 1998, l'**Inde** a inscrit à son budget provisoire pour 1998/99 une subvention alimentaire de 75 milliards de roupies (1,82 milliard de dollars E.-U.) comme en 1997/98. Le gouvernement accorde des subventions alimentaires aux organismes de distribution céréalière d'État pour la vente de céréales alimentaires par le truchement de magasins officiels de rationnement.

En 1998, les négociations entre l'**Indonésie** et le FMI ont débouché sur des accords visant à libéraliser le commerce du blé et de la farine contrôlé jusque-la par le BULOG. La subvention sur le blé, qui réduit le prix de la farine d'environ 40 pour cent, sera supprimée progressivement sur une période de trois mois à partir d'octobre 1998. Au titre de cet arrangement, le gouvernement paie la différence entre le taux effectif du marché et le taux fixe de 5 000 roupies le dollar E.-U. pour l'importation de produits stratégiques. La subvention sera graduellement réduite de quelque 70 pour cent si la roupie se renforce. Pour 1998 elle s'élève à 5 200 milliards de roupies (1,04 milliard de dollars E.-U.) dont 1 790 milliards (350 000 dollars) pour le riz, 1 720 milliards

(344 000 dollars) pour la farine de blé, 341 milliards (68 000 dollars) pour le maïs importé et le reste pour d'autres importantes denrées et médicaments.

En mai 1998, le gouvernement du **Mexique** a haussé le prix de la *tortilla* de 18 pour cent pour l'établir à 2,60 pesos (0,28 dollar) le kilogramme. Avant cette mesure, le prix de la *tortilla* avait été relevé en février 1998 et était passé de 1,90 peso (0,21 dollar) à 2,20 pesos (0,24 dollar). La mesure avait pour objectif d'améliorer la capacité de production des magasins de farine de maïs et de tortilla et d'assurer la sécurité d'emploi aux travailleurs de l'industrie de ce produit. En outre, le gouvernement a déclaré qu'il continuerait à affecter 1 580 millions de pesos (174 millions de dollars E.-U.) à la subvention sur la tortilla et donnerait chaque semaine 1 kilogramme du produit aux 1,7 million de personnes qui gagnent moins de 70 pesos (8,14 dollars E.-U.) par jour.

De plus, le gouvernement a offert 360 000 tonnes de maïs blanc subventionné produit localement à vendre sur le marché intérieur par adjudication. Le maïs acheté au titre de cet arrangement devait être payé avant la fin de juin 1998. Seuls des commerçants enregistrés dans la ville de Mexico pouvaient acheter le maïs et l'essentiel du volume a servi à l'industrie locale de la tortilla ou aux industries de céréales fourragères. Le prix payé aux agriculteurs pour le maïs a été fixé à 1 315 pesos (145 dollars E.-U.) la tonne dans l'adjudication, somme pour laquelle les commerçants avaient demandé une subvention moyenne de 350 pesos (39 dollars) la tonne.

En juillet 1998, le gouvernement de la **Roumanie** a mis en place un fonds de la valeur de 23 millions de dollars E.-U. pour encourager les minoteries et les boulangeries à acheter du blé et de la farine produits localement. Le fonds prévoyait aussi des primes de 200 leis (0,02 dollar) le kilogramme de blé et de farine en faveur des minoteries et des boulangeries.

En février 1998 le gouvernement de l'**Arabie saoudite** a augmenté le prix de détail de l'orge qui est passé de 25 riyals le sac de 50 kilogrammes (132 dollars E.-U. la tonne) à 26 riyals (136 dollars la tonne). Auparavant, au début de 1997, le prix de détail de l'orge avait été haussé de 39 pour cent et était passé de 18 riyals le sac de 50 kilogrammes (96 dollars la tonne) à 25 riyals. De même, le prix du sac de 50 kilogrammes d'orge vendu directement aux distributeurs agréés à partir des usines s'est accru pour atteindre 23 riyals (120 dollars la tonne) contre 22 riyals (115 dollars la tonne). Les augmentations avaient pour objectif de permettre au gouvernement d'économiser l'argent dont il avait besoin en incitant les agriculteurs à chercher de nouvelles sources d'aliments pour animaux.

Au **Sri Lanka**, le gouvernement a alloué en 1997 six milliards de roupies (102 millions de dollars) à un plan mis en oeuvre précédemment et visant à subventionner la consommation de blé tout en réduisant les dépenses financières. Pour réaliser la réduction envisagée, le prix de détail de la farine de blé a été haussé de 2 roupies pour atteindre 18,95 roupies (0,32 dollar) le kilogramme alors que le prix de la miche de pain a augmenté de 0,75 roupie pour s'établir à 8,25 roupies (0,14 dollar). Les deux augmentations sont entrées en vigueur le 10 août 1997.

En juillet 1997, le gouvernement de l'**Ouzbékistan** a relevé de 42 pour cent le prix de la miche de pain de 600 grammes qui a touché 20 sums (0,31 dollar E.-U.). En outre, le gouvernement a également imposé des augmentations de 50 pour cent du salaire minimum, des pensions et des bourses d'étude afin d'atténuer l'effet de la hausse du prix du pain sur les budgets des consommateurs.

1.5 Politique commerciale internationale

Traduisant les conditions relativement déprimées du marché mondial, certains pays ont fourni des incitations à l'exportation, alors que dans d'autres, qui faisaient face à des pénuries alimentaires, les mesures sur les importations ont été assouplies.

1.5.1 Réglementations commerciales touchant les importations et l'accès aux marchés

En mai 1998, le gouvernement de l'**Algérie** a annoncé que les importateurs de produits céréaliers, tels que la semoule et la farine, devaient obtenir une autorisation du gouvernement pour pouvoir les vendre sur le marché local. Cette mesure, qui a été mise en vigueur en juillet, donnait aux autorités l'occasion d'examiner les certificats des importateurs avant de leur octroyer les permis d'importation.

En juillet 1998, le gouvernement de l'**Argentine** a imposé un droit de douane de 123 dollars E.-U. la tonne sur les importations de gluten de blé de la CE. Le droit aurait été appliqué en septembre 1998 pour une période de cinq ans.

Face à un déficit vivrier touchant 2,5 millions de tonnes au cours de la campagne de commercialisation 1997/98 (juillet/juin), après une récolte de riz réduite par le mauvais temps, le gouvernement du **Bangladesh** a exempté en février 1998 les importations de riz d'une *surcharge pour le développement* afin d'accroître les disponibilités sur le marché. Avant cela, une taxe de 2,5 pour cent avait été imposée sur les importations de riz.

En janvier 1998, le gouvernement de la **Colombie** a autorisé des importations de paddy de 200 000 tonnes à livrer au cours des mois à venir. La Colombie a été un importateur de riz depuis le milieu des années 1990, achetant normalement son riz du Venezuela et de l'Equateur. Au titre d'un accord bilatéral existant, le Venezuela pouvait fournir environ la moitié du volume autorisé. Le riz importé du Venezuela peut être usiné, décortiqué ou vendu sous forme de paddy, mais les achats dans les autres pays sont limités au paddy. Le gouvernement contrôle les importations de riz grâce à un système de licences et les importateurs potentiels doivent avoir acheté, pendant la campagne précédente, du riz produit localement pour être autorisés à participer au programme d'importation. Le gouvernement alloue aux importateurs qui remplissent ces conditions des quotas d'importation établis sur la base de leur part de marché relativement à l'achat de la récolte de l'année précédente. Cette méthode permet de faire en sorte que les usines utilisent la récolte nationale avant de se tourner vers les produits importés. Les importations autorisées doivent être livrées avant la moisson locale qui commence normalement en juin.

En mai 1998, le gouvernement du **Chili** a annoncé qu'il allait abaisser les fourchettes de prix de la campagne de commercialisation de 1999 pour les importations de blé en raison de la baisse des cours internationaux de ces produits. Les nouveaux prix plancher et plafond pour les importations de blé en 1999 seront de 198-224 dollars E.-U. la tonne contre les 213-251 dollars la tonne appliqués auparavant. La fourchette restera en vigueur jusqu'au 15 décembre 1999. Les fourchettes appliquées au blé, aux huiles et au sucre serviront à stabiliser les fluctuations des prix d'importation. Si le prix d'importation est inférieur au plancher de la fourchette, des droits de douane sont imposés sur les importations jusqu'à l'échelon inférieur. En revanche, si le prix dépasse le plafond de la fourchette, les droits sont réduits.

En **Equateur**, le gouvernement maintient un tarif extérieur commun avec les pays du Pacte andin⁴, y compris un mécanisme de *fourchette de prix* pour certains produits agricoles tels que le blé. Dans le cadre de ce mécanisme, un tarif supplémentaire en sus du taux fixe de 10 pour cent est imposé quand le prix de référence international tombe au-dessous du prix plancher, alors que l'importateur ne paiera que le tarif fixe de 10 pour cent quand les prix de référence dépassent le plafond. Ces derniers se fondent sur les prix E.-U. fob Golfe du Mexique. Le prix plancher est basé sur les coûts de production intérieurs. Du fait que les cours internationaux du blé ont fléchi en 1997, les tarifs sur les importations dans le cadre du mécanisme de fourchette de prix sont montés jusqu'à environ 30 pour cent. Sous l'effet de la pression exercée par l'industrie meunière, le gouvernement a appliqué un tarif temporaire maximum de 19 pour cent de juillet jusqu'à la fin de décembre 1997.

En août 1997, le gouvernement du **Honduras** a annoncé l'application d'un nouveau barème de droits de douane dans le cadre de son mécanisme de fourchette de prix pour les importations de céréales et de certains produits dérivés (tableau 2). Le tarif est entré en vigueur le 1er septembre 1997 et devrait être appliqué jusqu'au 31 août 1998. Par la suite, le tarif minimum consenti a été révisé du 1er septembre 1997 au 31 janvier 1998 et établi à 20 pour cent pour le maïs et à 15 pour cent pour tous les autres produits. A partir du 1er février 1998 jusqu'au 31 août 1998, les tarifs pouvaient fluctuer inversement aux changements de prix.

Tableau 2: Prix de référence minimaux et maximaux relatifs aux importations du Honduras

Produit	Nouvelle fourchette de prix		Ancienne fourchette de prix		Tarif effectif (%)
	Prix min.	Prix max.	Prix min.	Prix max.	
Maïs	134.80	158.24	131.84	145.32	20.5
Farine de maïs	134.80	158.24	131.84	145.32	15.5
Sorgho	130.49	156.55	127.64	144.73	15.5
Riz usiné	381.12	482.81	372.03	451.48	20.5
Riz brun	304.90	386.25	297.62	361.18	20.5
Riz paddy	228.67	289.69	223.22	270.89	20.5

En mars 1998, le gouvernement du **Kenya** a annoncé qu'il supprimerait tous les tarifs et les taxes sur les importations de maïs pendant trois mois, du 1er avril au 30 juin, pour permettre aux approvisionnements d'urgence et aux importations du secteur privé de compenser les déficits de la production. Le gouvernement a estimé à 630 000 tonnes le déficit de la production de maïs pour 1997/98 dû à la sécheresse et à la violence inusitée des précipitations depuis octobre 1997.

Pour protéger les agriculteurs locaux, le gouvernement du **Maroc** a augmenté en mars 1998 les droits de douane qui sont passés de 17,5 à 50,5 pour cent pour le blé dur et de 64 à 101 pour cent pour le blé tendre.

Au **Nigéria**, la remise sur les droits d'importation appliqués au blé a été haussée passant de 25 pour cent en 1996/97 à 35 pour cent en 1997/98, soit une diminution du tarif qui est tombé de 10 à 7,3 pour cent. De même, le tarif pour le riz a été abaissé en 1997 et établi à 50 pour cent contre 100 pour cent auparavant, outre une remise additionnelle de 25 pour cent pour le riz importé. Enfin, l'interdiction pesant sur les importations d'orge a été levée officiellement en 1998.

⁴ Les pays du pacte andin comprennent la Bolivie, la Colombie, l'Equateur et le Venezuela.

En septembre 1997, le gouvernement des **Philippines** a annoncé qu'il permettrait l'importation de 300 000 tonnes de maïs au taux tarifaire de 35 pour cent, en plus des 155 000 tonnes (35 pour cent) du quota d'importation. Cependant, en vue de la dévaluation du peso, les importations de maïs n'ont pas été réalisées même au tarif abaissé (le tarif hors quota est de 80 pour cent). Le gouvernement a adopté une nouvelle mesure permettant aux 300 000 tonnes de maïs d'entrer dans le pays en franchise de droits avant le 1er juillet 1998 et avant l'arrivée sur le marché de la récolte locale. Dans le cadre de ce plan, le NFA augmentera, le cas échéant, le prix du maïs importé ou frappera d'une taxe les importateurs privés afin de protéger les prix de production du maïs.

En outre, en juin 1998, le gouvernement a abaissé les droits de douane sur l'importation du blé alimentaire qui sont passés de 10 à 3 pour cent. Simultanément, les droits appliqués au blé et aux céréales secondaires de qualité fourragère (sauf le maïs) ont été abaissés de 40 et 35 pour cent, respectivement, s'établissant à 20 pour cent. Les droits imposés sur ces céréales fourragères devraient fléchir ultérieurement et atteindre 10 pour cent en l'an 2000. Les droits sur la farine de blé avaient déjà été réduits plus tôt dans l'année et étaient passés de 20 à 10 pour cent. Les réductions sur les céréales fourragères visaient à diminuer les prix pour les producteurs de volaille et de bétail et, partant, le prix de leurs produits pour les consommateurs.

La **République de Corée**, pour surmonter les difficultés financières auxquelles faisait face l'industrie des aliments pour le bétail et atténuer les pressions inflationnistes, a supprimé les droits sur les importations de maïs et de blé fourrager de juillet à décembre 1998. Les droits frappant ces produits s'élevaient à 2,6 et 2,5 pour cent respectivement.

En janvier 1998, le gouvernement de l'**Arabie saoudite** a adopté un système de *calendrier agricole* des droits d'importation coïncidant avec les récoltes des différentes cultures. Un droit supplémentaire de 25 pour cent serait appliqué pendant la période de récolte intéressée. En étaient exonérés le blé et la farine dont les tarifs sont restés inchangés pendant toute l'année, bien qu'en février 1998 le gouvernement ait relevé les droits d'importation sur le blé et la farine de blé qui sont passés de 12 à 100 pour cent, et interdit aux commerçants privés d'importer du blé. Le gouvernement a ensuite annoncé qu'il n'envisageait pas de lever l'interdiction sur les importations du secteur privé tant que le prix d'importation était inférieur au prix de soutien.

Du fait de l'importance des besoins d'importation en 1997/98, la **Tanzanie** a haussé ses droits sur le maïs. En même temps que ce changement, le gouvernement a également interdit les exportations et offert aux importateurs des possibilités gratuites d'entreposage.

En juillet 1997, le gouvernement de la **Thaïlande** a autorisé l'importation de 150 000 tonnes de maïs pour contrebalancer le manque de disponibilités intérieures. Plus tôt, la même année, il avait autorisé l'importation de 200 000 tonnes de maïs. Ces importations étaient exonérées de droits de douanes à condition que l'opération tout entière puisse se terminer au plus tard le 31 août 1997, avant la récolte suivante. En février 1998, le gouvernement a annoncé un quota d'importation de maïs de 300 000 tonnes en franchise de droits du 1er mars au 15 juillet 1998. En 1998, aussi, il a été demandé aux importateurs de communiquer au gouvernement le volume qu'ils entendaient importer. Si l'allocation d'un importateur était sous-utilisée, le quota aurait été réduit l'année suivante d'un volume égal. Dans le cas du blé, qui est frappé d'un droit d'importation de 1,00 baht le kilogramme (25 dollars E.-U. la tonne) depuis le début de 1998, le gouvernement a accordé une remise sur le droit d'importation aux minoteries exportant des sous-produits du blé (granulés de son, par exemple) du 1er mars au 31 août 1998. La remise a été établie à 431 bahts (11 dollars) la tonne. Le droit sur la farine de blé s'élève actuellement à 3,13 bahts le kilogramme (75 dollars la tonne).

Encadré 3: Faits récents concernant l'Accord de libre-échange nord-américain

Pour le blé tendre du Mexique, le droit de 77 cents le kilogramme imposé par les États-Unis a été supprimé le 1er janvier 1998. En outre, le tarif de 77 cents le kilogramme frappant les exportations de blé dur du Mexique sera aboli sur 10 ans. Aucun droit n'est imposé par les États-Unis sur les importations de maïs du Mexique. Les droits des États-Unis sur les importations de riz mexicain seront supprimés sur une période de 10 ans et les tarifs du Mexique de 10 pour cent pour le riz brut et 20 pour cent pour le riz usiné des États-Unis seront également éliminés sur une période de 10 ans. Pour 1998, les droits mexicains s'élèvent à 4 pour cent pour le paddy et les brisures de riz et à 10 pour cent pour le riz brun et le riz usiné.

Dans le cadre de l'ALENA, le Mexique a converti son système de licences d'importation pour le blé des États-Unis et du Canada en un système de tarifs. Les exportations de blé des États-Unis au Mexique étaient soumises initialement à un droit de 15 pour cent qui sera réduit à zéro en tranches égales sur une période de transition de 10 ans. Les droits mexicains sur le blé de 1998 sont de 7,5 pour cent. Le Canada a supprimé les licences d'importation pour le blé importé du Mexique. Les licences d'importation canadiennes ont été éliminées pour les importations des États-Unis dans le cadre de l'Accord de libre-échange conclu précédemment entre les États-Unis et le Canada.

Au titre de l'ALENA, le Mexique est passé du système de licences à celui transitoire de contingents pour les importations de maïs des États-Unis et du Canada. Ce système restera en vigueur pendant 15 ans. Le contingent, établi initialement à 2,5 millions de tonnes, s'accroît de 3 pour cent par an au cours de la période de transition de 15 ans. Le contingent pour 1998 a été fixé à 2,8 millions de tonnes. Les exportations des États-Unis vers le Mexique qui dépassent ce chiffre sont évaluées à un tarif initialement égal à 206 dollars E.-U. la tonne mais non inférieur à 215 pour cent de la valeur excédentaire du contingent. Pour 1998, le tarif pour les quotas excédentaires est de 165 dollars E.U. la tonne mais non inférieur à 172 pour cent.

Lorsque l'ALENA est entré en vigueur, le Mexique a transformé son système de licences d'importation pour l'orge et le malt provenant des États-Unis et du Canada en un système transitoire de contingents à appliquer pendant 10 ans. Le contingent initial de 120 000 tonnes s'accroît de 5 pour cent par an sur une période de transition de 10 ans. Le contingent de 1998 pour l'orge et le malt est de 145 861 tonnes. Les exportations d'orge et de malt des États-Unis vers le Mexique qui dépassent ce contingent sont évaluées à un tarif initialement égal à 155 dollars E.-U. la tonne mais non inférieur à 128 pour cent de la valeur excédentaire du contingent pour l'orge, et à 212 dollars la tonne, mais non inférieur à 175 pour cent de la valeur excédentaire du contingent, pour le malt. Pour 1998, les droits frappant les volumes dépassant le contingent pour l'orge est de 124 dollars la tonne, mais non inférieur à 102,4 pour cent, et pour le malt de 170 dollars la tonne, mais non inférieur à 140 pour cent de la valeur en excès du contingent.

Source: NAFTA Fact Sheet, UDSA/FAS

En août 1997, le gouvernement de la **Turquie** a haussé le droit d'entrée du blé de 35 à 45 pour cent pour le blé de mouture et de 30 à 40 pour cent pour le blé dur. L'augmentation visait à encourager les commerçants et les fabricants de produits alimentaires à faire meilleur usage des disponibilités locales. L'organisme public du gouvernement, le TMO, entendait acheter jusqu'à 2,5 millions de tonnes de blé auprès des producteurs en 1997/98 contre 650 000 tonnes l'année précédente. En revanche, en mai 1998, le gouvernement a réduit le droit d'importation sur le maïs afin de satisfaire la demande intérieure. Le nouveau droit a été fixé à 20 pour cent, contre 35 pour cent auparavant.

Afin de renforcer le commerce bilatéral dans le secteur céréaliier au titre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), le **Canada** a annoncé en août 1997 la suppression des quotas d'importation pour l'orge et les produits tirés de l'orge en provenance des États-Unis. Auparavant, un droit inférieur était appliqué aux importations ne dépassant pas 271 000 tonnes par an d'orge des États-Unis. Le gouvernement canadien se réserve le droit d'imposer à nouveau ces droits. L'encadré 3 présente une mise à jour des changements intervenus récemment au titre de l'accord de l'ALENA entre le Canada, le Mexique et les États-Unis.

En juillet 1997, la **CE** a prolongé d'encore six mois ses accords d'association avec six pays de l'Europe centrale et orientale (Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Pologne, Roumanie et Slovaquie). Cet accord a été prorogé par la suite de six mois en six mois en attendant la fin des négociations, la mise en oeuvre de nouveaux accords et l'établissement des contingents d'importation dans la CE de produits agricoles spécifiques de ces six pays. Pour juillet/décembre 1997 les contingents pour les céréales et les produits dérivés ont été établis à 169 068 tonnes, et bénéficient d'une réduction de 80 pour cent des droits d'importation. Sur ce total, un contingent d'importation de 4 500 tonnes de mil, en provenance notamment de la Hongrie, est soumis à une taxe fixe de 65 Ecus (76 dollars E.-U.) la tonne.

Dans le cadre d'un accord avec la CE en vigueur depuis janvier 1996, la Turquie permet l'importation en franchise de droits de volumes annuels donnés de céréales en provenance de la CE avant la fin de chaque mois de mai. Les quantités pour 1998 comprennent 200 000 tonnes de blé de mouture, 100 000 tonnes de blé dur, 46 000 tonnes d'orge de brasserie, 20 000 tonnes de seigle et 52 000 tonnes de maïs.

La CE a offert des contingents d'importation de 50 000 tonnes l'an pour 1997 et 1998 pour l'orge de brasserie. Les importations d'orge bénéficieront d'une réduction de 50 pour cent du droit de douane relatif.

Au début de 1998, le gouvernement de la **Pologne** a appliqué une fois de plus des droits de douane au maïs après qu'ils avaient été établis à zéro en 1997 pendant toute l'année. A partir de janvier 1998, le maïs importé de la Hongrie a été frappé d'un droit de 20 pour cent. Pour le maïs importé de la République tchèque et de la Slovaquie, la date d'application (un droit de 20 pour cent aussi) était fixée au 1er février 1998. En outre, le 6 juin 1998, le gouvernement a introduit des prix minimaux pour les importations de produits agricoles, y compris les céréales. Les prix minimaux par tonne pour les principales céréales étaient les suivants : 568,70 zlotys (162,51 dollars E.-U.) pour le blé, 426,60 zlotys (121,89 dollars) pour l'orge et 488,09 zlotys (139,45 dollars) pour le seigle. Ces prix devaient rester en vigueur jusqu'à la fin de l'année, et avaient pour objectif de renforcer les prix sur les marchés intérieurs.

En juin 1998, le gouvernement de la **Roumanie** a annoncé une augmentation des droits qui s'établiront à 25 pour cent pour la farine de blé provenant de la CE et une baisse des droits qui tomberont à 15 pour cent pour la farine de blé des pays de l'Europe centrale et orientale. Les niveaux des droits avaient été fixés précédemment à 15 et 25 pour cent respectivement. Les augmentations devaient rester en vigueur jusqu'à la fin de 1998. En outre, au début de juillet, une hausse ultérieure des droits qui atteindraient 60 pour cent a été annoncée ; elle devrait couvrir cette fois tous les types de blé et de farine et rester en vigueur jusqu'à la fin de juin 1999.

A partir d'avril 1998 le gouvernement de l'**Afrique du sud** a augmenté le droit imposé spécifiquement au blé de 50 rands (5 dollars E.-U.) pour l'établir à 105 rands (18 dollars) la tonne ; la farine de blé a également fait l'objet d'une hausse et est passée de 50 pour cent ad valorem plus 50 rands la tonne à 50 pour cent ad valorem et 105 rands la tonne. L'augmentation du droit sur le blé et la farine est une mesure temporaire prise pour permettre au secteur de s'adapter à la libération récente. L'Afrique du sud utilise le Trigo Pan argentin comme prix de référence dont la baisse a mené à une augmentation des droits sur le blé et la farine.

De même, suivant une formule existante, un droit d'importation de 5 dollars E.-U. la tonne sur le maïs est appliqué, lorsque le prix d'exportation (fob Golfe du Mexique) tombe au-dessous de 110 dollars E.-U. la tonne, sur une moyenne fluctuante de 21 jours sur une période de trois semaines. Le prix d'importation a été fixé en rands le jour de la mise en application du droit.

Si le prix international (fob Golfe du Mexique) descend au-dessous de 100 dollars, grâce à cette formule le droit s'accroît pour atteindre 15 dollars, mais il est supprimé si le prix dépasse 110 dollars. Le système a été conçu pour tenir compte des variations des prix internationaux.

Le gouvernement de l'**Ukraine** a promulgué une loi en juillet 1997 pour réglementer les importations de produits agricoles. La loi a imposé aux produits agricoles des droits d'importation saisonniers applicables au tarif plein pour une période d'au moins 60 jours mais ne dépassant pas 120 jours. En vertu de cette nouvelle loi, le droit sur les céréales a été fixé au taux de 10 pour cent mais non inférieur à 48 dollars E.-U. la tonne. Une année plus tard, en juillet 1998, le gouvernement a annoncé que les droits d'importation sur certains produits agricoles auraient doublé pendant la période allant du 1er septembre au 1er décembre 1998. Cependant, ceux relatifs au blé, au seigle, à l'avoine et au maïs s'accroîtraient pour atteindre 60 pour cent.

En juin 1998, les **États-Unis** ont établi un contingent pour les importations de gluten de blé sur une période de trois ans. Pendant la première année, le contingent total sera de 57 272 tonnes, soit 28 315 tonnes pour l'Australie, 24 513 tonnes pour la CE et 4 693 tonnes pour les autres fournisseurs. Le contingent initial est égal à la moyenne des importations des États-Unis à partir de toutes les provenances pendant la période 1993-95 mais sera accru de 6 pour cent par an avant son échéance le 1er juin 2001.

1.5.2 Mesures commerciales influençant les exportations

La **Bulgarie** a levé sa taxe de 10 pour cent sur les exportations de blé à partir du 1er janvier 1998.

En avril 1998, la **Chine** a annoncé la conclusion d'une série d'accords d'aide avec l'Indonésie, y compris des crédits à l'exportation de 200 millions de dollars E.-U. afin de promouvoir le commerce. Ce groupe d'accords fait partie d'un engagement de 4 milliards de dollars que la Chine destine aux pays touchés par la crise financière asiatique. Son offre d'aide comprend aussi des accords de troc avec l'Indonésie pour des produits essentiels.

En février 1998, le gouvernement de la **Hongrie** a annoncé qu'il subventionnerait l'exportation de 500 000 tonnes de blé fourrager. En vertu de ce plan, les exportateurs de blé bénéficieront d'une subvention de 1 500 forints (7 dollars E.-U.) la tonne pour le blé fourrager acheté auprès des producteurs à 15 000 forints (68 dollars) la tonne. Les licences d'exportation pour le blé subventionné seraient valables du 12 mars jusqu'au 30 juin compris et les exportateurs verseraient un dépôt de 500 forints (2,25 dollars) la tonne sur le volume autorisé, somme qui leur sera remboursée après qu'au moins 80 pour cent du blé auront été exportés. Le 26 juin 1998, le gouvernement a en outre annoncé que des licences d'exportation pour des volumes allant jusqu'à un million de tonnes de blé seraient disponibles en juillet. En juillet aussi, en plus du dépôt de 500 forints, les exportateurs seraient tenus d'acheter du blé produit localement à des prix non inférieurs à 18 000 forints (84,50 dollars) pour les qualités B1 et B2 et à 16 000 forints (75,11 dollars) pour la qualité Euro. Les deux premières qualités bénéficient d'une subvention à l'exportation de 2 000 forints (9,39 dollars) la tonne alors que le taux pour le dernier a été établi à 1 500 forints (7,04 dollars) la tonne. Ces niveaux seront révisés tous les mois relativement aux tendances des prix sur les marchés intérieur et international. Le gouvernement a décidé de soutenir les exportations de blé et de maïs en supprimant les procédures de licences d'exportation à partir du 1er août.

En vue de garantir ses disponibilités intérieures, l'**Indonésie** a interdit en juillet 1998 l'exportation de riz non décortiqué, de riz usiné, de farine de blé et de blé.

En 1997, la **Roumanie** a produit une récolte record de 12 millions de tonnes de maïs mais les producteurs hésitaient à vendre leurs céréales au prix courant du marché. Afin d'encourager les ventes, le gouvernement a octroyé une subvention à l'exportation de 150 000 leis (19 dollars E.-U.) la tonne pour un million de tonnes tout en repoussant la demande des producteurs d'un programme analogue pour le blé.

En septembre 1997, les **États-Unis** ont annoncé le plafond des dépenses à destiner aux programmes d'exportation de produits agricoles pour l'exercice budgétaire de 1998 (octobre 1997/septembre 1998). Au programme de promotion des exportations ont été alloués 150 millions de dollars, alors que le programme d'aide alimentaire PL480 a reçu 889 millions. Un montant de 5,7 milliards de dollars été approuvé pour les programmes de crédits à l'exportation du département de l'agriculture tandis que le programme d'accès au marché a reçu 90 millions de dollars.

En outre, au titre du programme Commodity Credit Corporation's (CCC) Facility Guarantee Programme (FGP), des garanties de crédit à l'exportation de biens d'équipement et de services des États-Unis pouvaient être accordées pour améliorer les installations agricoles existantes dans les nouveaux marchés. En décembre 1997, le département de l'agriculture a autorisé l'octroi de 150 millions de dollars en garanties de crédit à trois régions, notamment : Caraïbes (Jamaïque, Trinité-et-Tobago) : 20 millions de dollars ; Amérique centrale (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panama) : 30 millions de dollars ; Mexique : 50 millions ; Pérou : 10 millions ; Asie du sud-est (Indonésie, Malaisie, Philippines, Thaïlande) : 40 millions. Le FGP contribuera en outre à l'amélioration de la capacité d'entreposage et des structures de manutention des céréales utilisées essentiellement pour les importations en provenance des États-Unis.

1.6 Autres initiatives en matière de politique agricole

Fin 1997, la Banque mondiale a accordé au gouvernement de l'**Argentine** un prêt de 75 millions de dollars E.-U. à l'appui des petites et moyennes entreprises agricoles. Le montant total, plus 25 millions de dollars provenant de fonds publics, servira à améliorer la viabilité financière d'environ 40 000 petites exploitations. Une partie des crédits ira aussi à des projets d'infrastructure rurale.

En outre, en mai 1998, le gouvernement a réduit de 50 pour cent les taxes sur la valeur ajoutée imposées au secteur agricole. La réduction s'applique aux produits et services relatifs au semis et à la récolte des cultures, y compris l'emploi de produits agrochimiques et d'engrais.

En juillet 1998, le gouvernement du **Brésil** a mis à la disposition des producteurs la première tranche (500 millions de dollars E.-U.) d'un crédit total de 10 milliards alloué pour 1998/99 au travers de la banque centrale. La mesure visait à aider les producteurs à améliorer l'infrastructure agricole. Un montant de 5,5 milliards de dollars sera prêté par les banques commerciales aux producteurs à des taux d'intérêt subventionnés par le gouvernement. Ce dernier prêtera les 4,5 millions de dollars restants aux producteurs à des taux d'intérêt variant entre 5,75 et 8,75 pour cent.

Fin 1997, le gouvernement central de la **Chine** a octroyé un prêt de 950 millions de yuans (114 millions de dollars E.-U.) à des taux d'intérêt réduits à la région du nord-est du pays où est

produite la majeure partie des céréales, pour l'aider à accroître ses capacités d'entreposage d'environ 1,5 million de tonnes. En outre, la Chine et le Japon sont convenus de financer conjointement un projet (chaque pays fournissant environ 46 millions de dollars) visant à développer la production céréalière sur quelque 900 000 hectares de terres dans le nord-est du pays et la Mongolie-Intérieure où prédomine la culture du maïs.

De plus, en juillet 1998, le gouvernement a introduit un certain nombre de mesures visant à contrôler la superficie des terres agricoles qui seront converties à d'autres usages. Pour obtenir une autorisation officielle préalable il faudra maintenant suivre des procédures rigoureuses avant de pouvoir mettre en valeur les terres à des fins industrielles ou récréatives, et aucun de ces changements ne sera autorisé pendant 12 mois. Le gouvernement avait spécifié auparavant que les superficies sous céréales devaient rester stables à 110 millions d'hectares. Cependant, environ 300 000 hectares devront sans doute être mis en valeur chaque année pour compenser les superficies utilisées à d'autres fins.

En **Indonésie**, un important facteur contribuant au coût élevé des aliments pour volaille et à la faiblesse des importations de maïs consistait en un règlement antérieur qui réduisait l'échelle des opérations des fabricants de ces aliments, à l'exception de ceux les produisant sous forme de granulés, les limitant aux petites entreprises dont le capital d'investissement ne dépassait pas 30 millions de roupies (705 000 dollars E.-U.). Cette politique a freiné le développement des économies d'échelle dans l'industrie des aliments pour volaille. Fin 1997, le gouvernement a levé la restriction, ouvrant ainsi la porte aux investissements dans le secteur des aliments pour animaux.

Pour renforcer son secteur agricole, le gouvernement du **Pakistan** a annoncé des plans visant à fournir 40 milliards de roupies (903 millions de dollars E.-U.) sous forme de crédit aux agriculteurs en 1998/99 contre 30 milliards (677 millions de dollars) en 1997/98.

En **Arabie saoudite**, en janvier 1998, le montant dû par le gouvernement aux agriculteurs et entrepreneurs pour les céréales était estimé à 12,5-15,5 milliards de riyals (3,3-4,1 milliards de dollars E.-U.). En juillet et août 1998, le gouvernement a alloué 5,3 milliards de riyals (1,4 milliards de dollars) pour des contrats céréaliers relatifs aux récoltes de 1996 et 1997.

Au début de 1998, le gouvernement de la **Thaïlande** a approuvé un plan pour le développement agricole du pays. Environ 146 millions de bahts (3,65 milliards de dollars) ont été affectés aux projets agricoles. L'encadré 4 présente les objectifs clés de ce plan.

A partir d'avril 1998, le gouvernement du **Japon** a adopté des mesures visant à revitaliser les champs de paddy du pays. Au titre de ce plan, le gouvernement aidera les préfectures à mobiliser des fonds pour la conservation de l'eau et des sols dans les régions rizicoles cultivées en terrasses. Sur l'ensemble de ces fonds, qui s'élèvent à 24 milliards de yens (192 millions de dollars), un tiers environ a été fourni par l'État alors que le reste devait provenir des gouvernements locaux. Le revenu d'exploitation tiré de ces fonds servira à protéger les champs de paddy en terrasses ainsi qu'à couvrir les coûts des programmes parrainés par le gouvernement local qui permettent aux citoyens de participer personnellement aux travaux agricoles.

Le gouvernement de la **Roumanie** a alloué en août 1997 des crédits et des prêts à des conditions de faveur s'élevant à 90 millions de dollars E.-U. pour l'achat et l'entreposage de la récolte de 1997. Sur le montant affecté, 69 millions de dollars sous forme de crédit renouvelable ont été mis à la disposition des commerçants de céréales et des minoteries. Le solde servira à couvrir les coûts d'entreposage au niveau de l'exploitation pour une période de huit mois afin de

permettre aux producteurs de sauvegarder la qualité de leurs céréales et d'en encourager la vente en temps voulu. Le marché des céréales a été libéralisé récemment ce qui a entraîné la suppression des prix de soutien fixes, l'élimination du contrôle sur les prix de détail pour le pain et la fin du monopole de l'État sur l'achat et l'entreposage des céréales.

En juillet 1997, l'Agroprom Bank de la **Fédération de Russie** a abaissé son taux prêteur spécial pour l'agriculture qui est passé de 14 à 10 pour cent. La banque envisageait d'allouer 1 500 millions de roubles (24 millions de dollars) aux agriculteurs à un taux d'intérêt réduit d'ici le mois d'août de la même année. La banque, qui est un organisme public chargé de la gestion d'un fonds spécial de crédit agricole à taux réduit, a prêté 1 600 millions de roubles (26 millions de dollars E.-U.) pour les semis de printemps de 1998 dont 1 000 millions de roubles (16 millions de dollars) ont été directement aux exploitations.

En avril 1998, le gouvernement a accordé 1 300 millions de roubles (21,4 millions de dollars), pris sur le budget, au fonds de crédit agricole à taux réduit, ainsi qu'un montant tiré de la vente d'obligations agricoles régionales émises pour rembourser le crédit octroyé en 1996. Trois mois plus tard, le gouvernement a annoncé que la deuxième série de crédits à taux réduit provenant de son fonds spécial pour les agriculteurs serait mise à leur disposition.

Encadré 4: Principaux objectifs du plan de développement agricole de la Thaïlande

- Etablir des zones agricoles intégrées à des fins d'exportation pour permettre aux agriculteurs de se familiariser avec les opérations de transformation, d'emballage, de commercialisation et d'exportation. Des économies seront réalisées grâce à la suppression des intermédiaires et des transports sur de longues distances.
- Promouvoir la recherche et le développement pour accroître la production et réduire le coût grâce à l'emploi de nouvelles technologies, y compris la biotechnologie.
- Améliorer la qualité et la transformation du produit. Le Ministère de l'agriculture établira un centre de contrôle de la qualité à partir du stade de la matière première jusqu'à celui du produit fini.
- Restructurer le Ministère de l'agriculture en vue de moderniser sa gestion et ses services. Ses départements couvriront quatre domaines : la recherche et le développement, la gestion des ressources naturelles, la mise en valeur du personnel et d'autres formes de soutien.
- Inciter les agriculteurs à utiliser moins d'engrais chimiques tout en promouvant les méthodes naturelles de fertilisation et la production organique. Cette mesure permettra de protéger l'environnement et de réduire les importations d'engrais et de produits chimiques.
- Améliorer la gestion de l'utilisation et du système de tenure des terres, des ressources naturelles, de l'irrigation et des zones côtières. Le ministère espère conférer des droits fonciers à 700 000 agriculteurs d'ici à 2002.

En outre, le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation a révélé son plan d'action visant à aider les agriculteurs souffrant de pénuries de carburant, de lubrifiants et de machines à rentrer en temps voulu la récolte de 1997/98 et d'en accroître le volume. En raison des pénuries, les trois quarts seulement des machines disponibles pouvaient être utilisées et les moissonneuses/batteuses devaient couvrir en moyenne 311 hectares et, dans certaines régions, 500 hectares contre les 130-150 hectares habituels. Au titre de ce plan, le gouvernement a accordé 3 500 millions de roubles (576 millions de dollars) dont 85 pour cent ont été aux fabriques pour leur permettre de monter de nouvelles moissonneuses. En outre, le Ministère, de concert avec les compagnies pétrolières, a mis au point un système visant à fournir du carburant aux exploitations qui prévoyait des besoins totaux de 4,7 millions de tonnes de gas-oil et 2,2 millions de tonnes d'essence.

2. LES ENTREPRISES COMMERCIALES D'ÉTAT DU SECTEUR CÉRÉALIER

2.1 Introduction

Le présent chapitre examine le rôle des entreprises commerciales d'État (ECE) en agriculture, notamment celles oeuvrant dans le secteur céréalien. Depuis le début des années 1980, l'importance du contrôle de l'État sur l'activité économique s'est réduite notablement dans les pays développés et en développement, ainsi que dans ceux aux économies en transition. Cependant les entreprises commerciales d'État sont encore nombreuses et leur présence se fait sentir le plus dans le domaine de l'agriculture⁵, comme le démontre le tableau 3. Sur la base de notifications reçues, l'OMC a observé que : « l'agriculture est de loin la catégorie la plus importante du commerce d'État dans les pays développés aussi bien que dans ceux en développement », et que cette situation « naît de la croyance que le commerce d'État est un moyen approprié pour le gouvernement de réaliser les objectifs politiques liés à l'agriculture »⁶. Le même document note que cet accent mis sur le commerce d'État dans les pays en développement se justifie par leur souci d'assurer la sécurité alimentaire.

Tableau 3: ECE notifiées à l'OMC⁷

Catégorie	Nbre.	Pourcentage
Agriculture	101	62.7
Produits pétrochimiques	13	8.1
Alcool	11	6.8
Minéraux	10	6.2
Tabac	10	6.2
Services	9	5.6
Médicaments	3	1.9
Autres	4	2.5

A l'heure actuelle, 53 pays ont notifié 159 ECE au total. Comme le montre le tableau 4, les ECE céréalières prédominent. Le fait que de nombreux pays Membres en développement n'ont pas encore signalé au groupe de travail de l'OMC le nombre de leurs entreprises commerciales d'État ne devrait pas modifier la prépondérance des organismes céréalières dans le total. Elles représentent actuellement 21 pour cent de ce total.

⁵ Pour avoir des informations concernant les pays Membres de l'OMC et le pourcentage d'entre eux qui ont donné des renseignements sur le commerce d'État, voir l'encadré 1 en annexe à cette section.

⁶ OMC, 1995, p.2.

⁷ Source: United States Dairy Coalition. Les chiffres du tableau totalisent 161: en effet, deux ECE ont signalé des activités se rapportant à deux des catégories définies.

Tableau 4: Distribution des ECE agricoles

Catégorie	Nbre.	Pourcentage
Céréales	33	25.8
Fruits	12	9.4
Produits laitiers	11	8.6
Sucre	9	7.0
Viande et bétail	9	7.0
Pommes de terre	7	5.5
Textiles	7	5.5
Huiles et graines oléagineuses	7	5.5
Boissons	6	4.7
Autres*	27	21.0

Source: United States Dairy Trade Coalition

Note: La catégorie « autres » comprend le poisson et une liste de cultures arborées et horticoles.

Bien que les ECE jouent un rôle important sur les marchés céréalières des pays en développement, en dépit des tendances à la privatisation de ces dernières années, les principales se trouvent dans les pays développés.

2.2 Les entreprises commerciales d'État: définition et catégories

Pour tenter une définition des entreprises commerciales d'État, il convient de prendre comme point de départ celle de l'OMC présentée dans l'Accord du Cycle d'Uruguay (Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XVII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) de 1994. On y trouve la définition pratique suivante : «Entreprises gouvernementales et non gouvernementales, y compris les offices de commercialisation, auxquelles ont été accordés des droits ou privilèges exclusifs ou spéciaux, y compris des pouvoirs légaux ou constitutionnels, dans l'exercice desquels elles influent, par leurs achats ou leurs ventes, sur le niveau ou l'orientation des importations ou des exportations »⁸.

En tant qu'interprétation pratique, la définition de l'OMC est assez générale puisqu'elle embrasse potentiellement presque toutes les catégories d'ECE. C'est celle qui est utilisée pour informer les pays Membres de l'OMC de l'obligation de notifier à l'Organisation toutes leurs activités relevant du commerce d'État. Ces notifications sont présentées sous la forme d'une réponse à un questionnaire, et elles sont contrôlées et analysées, en même temps que les contre-notifications, par un groupe de travail institué en 1995, expressément à cette fin, dans le cadre du Conseil du commerce des marchandises.

La définition comprend un certain nombre d'éléments fondamentaux.

1. En matière de propriété et de contrôle diverses questions ont été soulevées: les ECE font-elles partie uniquement du groupe de celles appartenant à l'État ou suffit-il qu'elles soient sous son contrôle, et dans ce cas, dans quelles limites? Il est évident que la définition citée plus haut comprend un vaste éventail de possibilités allant des entreprises détenues et gérées directement par un secteur du gouvernement à celles appartenant à des particuliers mais sous-traités au gouvernement qui leur octroie des privilèges commerciaux.

⁸ OMC, 1994, p. 250.

2. On peut aussi se demander si une entreprise commerciale d'État exerce une influence marquée sur le commerce international ou s'il s'agit d'une institution qui intervient avant tout sur le commerce intérieur. Dans de nombreux cas les ECE entreprennent des activités qui influencent aussi bien le commerce international que national, alors que d'autres, qui répondraient à la même définition, ne sont engagées que dans l'un de ces deux secteurs. Comme pour la question de la propriété et du contrôle, il existe une vaste panoplie d'activités et d'entreprises qui dans ce cas peuvent, à une extrémité de la fourchette, porter exclusivement sur la réglementation du commerce international, et à l'autre concerner le contrôle des marchés intérieurs. L'un des résultats de l'Accord sur l'agriculture est d'avoir largement mis en évidence le fait que les interventions sur le marché intérieur influenceront, du moins potentiellement dans la grande majorité des cas, sur le régime du commerce international. Là aussi la définition de l'OMC offre une interprétation générale de ce qu'est, en fait, une ECE.

L'OMC a également proposé pour les ECE une classification fonctionnelle qui les regroupe dans les grandes catégories suivantes : i) offices de commercialisation comprenant des entreprises statutaires, d'exportation et de réglementation ; ii) monopoles financiers ; iii) organismes de canalisation ; et iv) entreprises de commerce extérieur⁹. La terminologie utilisée par les gouvernements pour décrire les diverses ECE varie, de même que la mesure dans laquelle chaque catégorie intervient dans le commerce intérieur ou international des produits agricoles.

La majorité des ECE s'occupant de produits agricoles rentrent dans la première catégorie et sont, pour l'essentiel, des offices statutaires de commercialisation. Dans de nombreux cas elles sont dotées d'un niveau de responsabilité vis-à-vis de la commercialisation intérieure et, dans certains cas, extérieure du produit concerné. La portée de leurs activités est relativement étendue par rapport aux offices exclusivement chargés du marché d'exportation et aux offices de réglementation qui n'effectuent pas directement des opérations de commerce mais les sous-traitent à des opérateurs privés.

Les monopoles fiscaux s'occupent principalement du contrôle de la production, de la vente et de la distribution des produits soumis à une réglementation sanitaire. Les produits agricoles et alimentaires visés comprennent, par exemple, les boissons alcooliques et le tabac. Les organismes de canalisation reçoivent de l'État des droits monopolistiques pour l'importation ou l'exportation d'un produit spécifique, souvent un produit agricole, dans le but de stabiliser les prix ou les disponibilités intérieurs. Ils contrôlent également le commerce d'un produit donné en fonction des devises disponibles. Les entreprises de commerce extérieur étaient plus répandues dans les pays à économie naguère planifiée et, partant, sont beaucoup plus rares maintenant que par le passé. A l'instar des offices de commercialisation statutaires, les entreprises monopolistiques varient largement aussi bien au plan des activités sur lesquelles elles exercent leur contrôle que de leur niveau d'autonomie vis-à-vis du gouvernement.

Dans la classification donnée ci-dessus, les entreprises commerciales d'État entreprennent une large panoplie d'activités. Une liste en a été dressée par l'OMC¹⁰ sur la base de notifications reçues (voir encadré 5). Les activités ont été classées selon qu'elles portent sur le commerce extérieur ou intérieur, et concernent normalement un produit spécifique ou un groupe de produits. La gamme des activités des ECE est étendue et beaucoup d'entre elles interviennent à la fois dans le commerce extérieur et intérieur.

⁹ OMC, 1995, p. 4. D'autres types d'ECE figurent dans la liste de l'OMC, mais elles ne s'occupent pas normalement de produits agricoles.

¹⁰ OMC, 1995, p. 21-22.

Encadré 5: Description des activités des ECE établie sur la base des notifications à l'OMC	
En matière de commerce extérieur	En matière de commerce intérieur
<ul style="list-style-type: none"> • Gèrent directement les importations et/ou exportations, ou délivrent aux négociants privés des permis pour qu'ils entreprennent des opérations de commerce extérieur. • Négocient et/ou gèrent des contrats bilatéraux à long terme d'exportation/importation. • Entreprennent des activités de commercialisation ou de promotion des exportations. • Aident le gouvernement à s'acquitter de ses obligations contractuelles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Appliquent les mesures réglementaires d'un plan de commercialisation agricole et/ou d'un accord de stabilisation. • Autorisent ou gèrent la production intérieure et/ou la transformation de ses produits. • Organisent la distribution locale de la production intérieure et/ou des produits importés et mènent des activités de commercialisation et de promotion pour la consommation intérieure. • Achètent et vendent des produits locaux sur la base de prix plancher ou de prix plafond déterminés à l'avance; fixent le prix d'achat et/ou de vente de la production intérieure. • Octroient des garanties de crédit aux producteurs et/ou aux transformateurs. • Détiennent des stocks de sécurité de certaines denrées stratégiques et/ou agricoles.

2.3 Activités des ECE dans le cadre du GATT

Les activités des entreprises commerciales d'État et leur incidence sur la conduite des échanges commerciaux extérieurs suscitent depuis longtemps l'intérêt des instances mondiales concernées par le commerce international. Toutefois, ces dernières années, pour des raisons bien précises, cet intérêt s'est fortement accru¹¹. L'article XVII du GATT est à l'origine de la loi internationale promulguée à cet égard.

L'article XVII reconnaît que les ECP sont des « participantes légitimes » au commerce international et, en même temps, établit les normes d'une conduite acceptable. Il est prévu que les ECE :

- N'exercent pas de discriminations entre les partenaires commerciaux conformément à la directive du GATT sur la non-discrimination.
- Agissent conformément aux critères commerciaux.
- N'accordent pas de protection autre que celle fournie par les tarifs administrés.

Des débats sur l'interprétation de ces paragraphes ont été entamés au fil des ans, de même que sur la question épineuse de la vérification de la conduite des entreprises d'État intervenant dans le commerce international. L'article XVII a été incorporé à l'accord du GATT de 1994 à la suite du Cycle d'Uruguay de négociations commerciales multilatérales et un mémorandum d'accord sur son interprétation a été inclus comme annexe 1a¹². Ce dernier a établi la définition pratique des ECE (voir section 2.2) et les procédures de notification conçues pour assurer la transparence de leurs activités. En outre, l'Accord sur l'agriculture contient d'autres références au commerce d'État :

¹¹ Voir section 2.4.

¹² Accords multilatéraux sur le commerce des marchandises. Voir OMC, 1994.

- “La définition des barrières non tarifaires sujettes à une conversion à des tarifs équivalents inclut des mesures non tarifaires appliquées au travers des ECE .
- Les disciplines relatives aux subventions à l’exportation sont applicables aux gouvernements et à leurs « entreprises » .
- Lorsqu’ils fournissent des informations aux Comité de l’agriculture concernant la mise en application, les membres de l’OMC sont tenus de décrire la gestion de leurs engagements relatifs à l’accès au marché et aux subventions à l’exportation, et de donner des détails sur les ECE et leurs activités connexes”¹³.

2.4 Changements intervenus dans les activités des ECE avant et après le Cycle d’Uruguay

Au cours des deux dernières décennies, le rôle des ECE, notamment en Amérique latine et dans une mesure moindre en Afrique, s’est considérablement affaibli. En revanche, dans une grande partie de l’Asie au cours de la dernière décennie la manière dont ont été mises en oeuvre la privatisation et la libéralisation a varié grandement. L’image qui en ressort met en évidence une attitude de prudence et une réticence à renoncer à une forte intervention de l’État sur les marchés céréalières intérieurs et extérieurs. Cela ne veut pas dire que l’envergure du commerce d’État n’a pas été quelque peu réduite mais, d’une manière générale, les changements survenus vont dans le sens d’une plus grande ouverture et d’un abandon des pouvoirs monopolistiques, plutôt que du rejet du principe de l’intervention publique sur les marchés céréalières.

En Afrique, depuis les années 1980, l’environnement politique a été dominé par l’ajustement structurel dans le cadre duquel des réformes fondamentales de l’économie intérieure, y compris la libéralisation du commerce intérieur et international des produits agricoles, ont été mises en oeuvre. Même si elles n’ont pas toujours été appliquées intégralement, les réformes ont eu pour effet de réduire substantiellement l’ampleur de l’intervention sur les marchés et de leur réglementation. En Amérique latine, les réformes économiques ont en général été appliquées plus tôt, et ont eu une portée plus étendue. Elles sont nées davantage du besoin d’ouvrir ultérieurement le commerce multilatéral que d’impératifs économiques intérieurs.

2.4.1 Les ECE céréalières en Asie

Lorsque les mêmes ECE opèrent aussi bien sur le marché intérieur qu’extérieur, elles n’ont pas de pouvoirs monopolistiques sur le marché national étant essentiellement responsables du maintien du prix plancher. Bien qu’on ait tenté de les responsabiliser davantage au plan financier, et d’ouvrir le commerce extérieur au secteur privé, on ne trouve guère de preuves de la « régression de l’État » qui s’est avérée dans d’autres régions du monde en développement.

Le tableau suivant résume les activités des ECE céréalières en Asie avant et après le Cycle d’Uruguay. Il est évident que tous les changements intervenus dans ces activités à la suite de l’Accord sur l’agriculture n’en sont pas nécessairement la conséquence.

¹³ Dixit et Josling, non daté, p. 5.

Tableau 5: Activités opérationnelles: Asie

Critère	Avant l'accord de l'OMC	Après l'accord de l'OMC
Intégration verticale	Pour les produits importés les ECE interviennent régulièrement sur les marchés extérieurs et intérieurs.	Peu de changement.
Intégration horizontale	Les responsabilités interproduits sont moins fréquentes que dans d'autres régions, les liaisons en amont sont rares.	Pas de changement.
Contrôle monopolistique	Ne s'applique pas généralement aux marchés intérieurs, mais est normalement exercé sur le commerce international.	Une certaine tendance vers un surcroît de concurrence dans le secteur des exportations.
Gestion directe	Normale pour les marchés intérieurs et d'importation, les exportations sont souvent soumises à des permis.	Pas de changement.
Critères commerciaux/sociaux	Objectifs sociaux plutôt que commerciaux.	Pas de changement, mais les ECE sont sujettes à un contrôle croissant au plan financier.

Pour justifier le maintien des entreprises commerciales d'État en **Inde**, il est fait largement référence aux possibilités de réaliser des économies d'échelle dans les opérations commerciales et d'assurer les approvisionnements alimentaires¹⁴. La compétence de l'Organisme indien pour l'alimentation est très étendue vis-à-vis de la plupart des céréales (à l'exclusion du maïs fourrager) et son objectif est de stabiliser les prix intérieurs et de contrôler le commerce extérieur. Il n'est pas un acquéreur monopolistique sur le marché intérieur, mais exerce un monopole sur les importations céréalières à des fins de sécurité alimentaire. Les agents privés peuvent opérer sur les marchés extérieurs mais sont tenus d'obtenir un permis.

Dans sa notification à l'OMC, l'**Indonésie** mentionne, pour justifier le maintien d'une ECE, l'étroitesse du marché international du riz et la nécessité de préserver la stabilité intérieure face à l'instabilité internationale. « Le gouvernement de la République d'Indonésie, en accordant des droits exclusifs au Badan Urusan Logistik (BULOG), a pour objectif de garantir la sécurité alimentaire... de réduire au minimum les fluctuations des prix des denrées, notamment celles de base, en vue de consolider les prix futurs...ses opérations visent aussi à protéger les consommateurs grâce à la stabilité du prix des aliments ...et à garantir les disponibilités alimentaires dans l'ensemble du pays. » A part la plus grande souplesse conférée aux paramètres commerciaux du Bulog, des changements considérables ont été apportés à son rôle et à son mode d'opération à la suite de la récente crise économique de l'Asie¹⁵.

L'Office national du paddy et du riz de la **Malaisie** a détenu dans le passé une position de monopole vis-à-vis du marché intérieur du riz et du commerce extérieur. Depuis le début des années 1998, la situation a évolué rapidement : l'organisme a été dissous en 1994 et ses fonctions réglementaires ont été transférées au Ministère de l'agriculture¹⁶. Un grand nombre de ses activités d'intervention ont été assumées par une ECE nouvellement constituée, la Bernas, qui sera elle-même privatisée. Cependant, à l'heure actuelle, elle détient le contrôle monopolistique

¹⁴ Notification à l'OMC, Inde, 1996.

¹⁵ Différentes sections du chapitre 1 du présent examen.

¹⁶ Notification à l'OMC, Malaisie, 1995.

des importations et achète environ 45 pour cent du paddy produit dans le pays. Le riz importé est vendu aux grossistes. Les achats de produits importés se font grâce à de contrats à court terme à la suite de marchés publics. Bien que requise de façon croissante à appliquer des critères commerciaux à ses opérations, la Bernas est chargée, entre autres, de la gestion de la réserve de riz et du décaissement des subventions à la production intérieure. Elle possède ses propres usines mais soutient sur le marché intérieur la concurrence d'autres minoteries.

Aux **Philippines** l'Office national pour l'alimentation (NFA) est responsable « de veiller aux besoins de sécurité alimentaire du pays grâce à la constitution d'un stock céréalier régulateur (riz et maïs) »¹⁷. Cela veut dire acheter sur le marché intérieur des quantités suffisantes pour stabiliser les prix et importer et exporter en fonction des besoins locaux. Les commerçants privés peuvent exporter et importer du maïs mais leurs opérations sont soumises à une réglementation et ils doivent tenir compte des excédents et des pénuries locales. Le NFA a le monopole du commerce extérieur du riz qui est la denrée de base. Il n'y a apparemment aucune intervention en ce qui concerne les produits en amont.

En **République de Corée**, le contrôle du marché du riz relève du Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches (MAFF). Ce dernier exerce un contrôle monopolistique sur les importations de riz et achète environ 30 pour cent de la récolte nationale qu'il vend à des prix subventionnés. Le MAFF établit les prix intérieurs et détermine aussi le volume des importations en fonction des besoins de la consommation intérieure, et couvre en outre le quota tarifaire d'importation du pays. En ce qui concerne l'orge, le commerce extérieur et le marché intérieur sont tous deux plus libres, les commerçants privés étant autorisés à importer une partie du quota. Le commerce ne se fait que sur la base de contrats à court terme pour donner à tous les exportateurs des chances égales, et il a été fortement influencé par l'Accord de l'OMC avant lequel les échanges céréaliers avaient été découragés. Ce n'est qu'en 1995 que les importations de riz ont été autorisées au titre des engagements du pays relatifs à l'accès minimum¹⁸.

2.4.2 Les ECE céréalières en Afrique

Dans l'est et le sud de l'Afrique on observe une tendance marquée à la diminution du rôle des ECE dans les activités commerciales nationales. « En Afrique, sur les 28 pays classés par la Banque mondiale dans la catégorie des pays en voie d'ajustement structurel, 15 ont imposé de sévères restrictions à la participation au commerce des denrées de base au début des années 1980, and dans cinq autres des entreprises d'achat publiques interviennent sur le marché. En 1994, tous ces pays avaient levé les principales restrictions sur la participation au marché et la part de la production achetée par les entreprises d'État avait fléchi, tombant sauf dans de rares cas à un niveau négligeable¹⁹.

Parmi les changements typiques intervenus dans les activités des ECE on peut citer l'élimination des pouvoirs d'achat monopolistiques qui ont cédé la place au rôle « d'acheteur du dernier recours ». Cette mesure a été accompagnée par la suppression des restrictions sur le commerce du secteur privé, mais n'a souvent connu qu'un succès mitigé. Dans bien des cas le recul du commerce public n'a pas coïncidé avec l'engagement attendu du secteur privé, si bien que l'on reconnaît à nouveau de manière croissante l'importance (encore que plus limitée) d'un

¹⁷ Notification à l'OMC, Philippines, 1995, p. 1.

¹⁸ Notification à l'OMC, Corée, 1995, et USDA, 1997b.

¹⁹ Jones, 1995, p. 551.

rôle de l'État.²⁰ L'un des domaines où l'Accord de l'OMC pourrait avoir exercé une incidence est celui des restrictions sur le commerce extérieur. Bien que les ECE restent d'importants organismes gouvernementaux vis-à-vis des échanges céréaliers internationaux, les restrictions quantitatives à l'importation ont été progressivement remplacées par des tarifs. Cependant ce processus a précédé l'accord de Marrakech et son impact découle en premier lieu des programmes de réforme économique.

Ailleurs en Afrique le changement a été en général plus lent et, d'après les quelques preuves disponibles, les entreprises commerciales d'État jouent encore un rôle fondamental et souvent monopolistique dans les échanges céréaliers, et des objectifs sociaux et de développement tels que les revenus à la production et la sécurité alimentaire urbaine expliquent le maintien de leur statu quo.

Tableau 6: Activités opérationnelles: Afrique

Critère	Avant l'accord de l'OMC	Après l'accord de l'OMC
Intégration verticale	Ce sont souvent les mêmes ECE qui gèrent/réglementent le commerce intérieur et extérieur des céréales	Tendance à la réduction du rôle de l'État
Intégration Horizontale	Les liaisons interproduits et en amont sont fréquentes.	Forte réduction de la fréquence des responsabilités en amont
Contrôle monopolistique	Souvent considérable pour le commerce intérieur et extérieur, malgré de nombreux problèmes administratifs.	Concurrence croissante dans le commerce intérieur avec un certain niveau de privatisation des fonctions.
Gestion directe	Un aspect caractéristique normalement associé au rôle de fixation des prix .	Reste un aspect courant, lié notamment aux réserves stratégiques.
Critères commerciaux/sociaux	Importance majeure des objectifs sociaux	Reconnaissance accrue des critères commerciaux, mais les objectifs sociaux prévalent dans de nombreux cas.

La Société de commercialisation agricole (AMC) de l'**Ethiopie** était une entreprise commerciale d'État dotée de pouvoirs monopolistiques très étendus. Elle détenait des droits exclusifs dans les secteurs suivants : achat et vente au niveau local d'une gamme de produits agricoles, y compris les céréales ; exportation, importation et distribution de produits agricoles ; achat et vente d'intrants agricoles ; maintien d'un stock céréalière stratégique. Ses fonctions principales consistaient à stabiliser les prix intérieurs et à subventionner les consommateurs urbains²¹. Depuis 1991 l'AMC a été remplacée par l'Entreprise commerciale céréalière nationale (EGTE) dont les principales fonctions sont de stabiliser les prix des céréales au niveaux de la production et de la vente au détail grâce au maintien de stocks régulateurs et à la réglementation du commerce international des céréales. Son intervention dans les achats locaux va en décroissant.

En Ethiopie, les ECE jouent encore un rôle important dans les échanges céréaliers nationaux aussi bien qu'internationaux bien que la marge de manipulation du marché se soit grandement rétrécie. L'EGTE conserve sa fonction de stabilisation du commerce intérieur et des prix tout en concurrençant le secteur privé. Elle maintient également la réserve céréalière stratégique et fournit un débouché pour les excédents céréaliers exportables qui se reconstituent à nouveau. Au plan de la transparence, on observe une forte orientation vers un surcroît d'ouverture.

²⁰ Voir, par exemple, Banque mondiale, 1997.

²¹ Les informations concernant l'Ethiopie ont été tirées de Wolday Amha, 1997.

En Tanzanie, le recul du rôle de l'État s'est poursuivi de façon intermittente depuis le début des années 1980. Les différentes mesures prises par le gouvernement ont abouti à la mise en place d'un dispositif qui « s'est éloigné du système monopsonistique et de la fixation réglementée des prix pour se tourner vers un mécanisme compétitif multi-filières où les prix sont largement déterminés par les forces du marché »²².

La principale ECE s'occupant de céréales en Tanzanie, la minoterie nationale (NMC), a été créée en 1973 et dotée de pouvoirs monopolistiques d'achat et de vente de céréales. Elle oeuvrait principalement au sein d'une structure de commercialisation à deux volets qui faisait appel à un réseau d'opérateurs administratifs ou coopératifs locaux et qui a fait l'objet d'essais périodiques de restructuration. La NMC était également chargée de l'importation et de l'exportation des céréales et de la gestion de la réserve céréalière stratégique. Les réformes se sont accélérées depuis la fin des années 1980 : les activités de la NMC se bornent désormais à la mouture des céréales, bien qu'elle en ait perdu le monopole. Il est envisagé maintenant de la privatiser. La responsabilité de la réserve céréalière stratégique incombe actuellement à l'unité de la sécurité alimentaire du Ministère de l'agriculture. Ce dernier n'a aucun pouvoir d'intervention sur la stabilisation des prix bien qu'il achète dans les régions plus défavorisées où le commerce privé est moins actif. Les importations et les exportations sont gérées par des commerçants du secteur privé.

Les fonctions des ECE agricoles font l'objet d'une évolution en **Namibie**²³ aussi. L'Office agronomique namibien (NAM) contrôle les offices de commercialisation du maïs et du blé qui avaient été établis pour promouvoir la production intérieure, la sécurité alimentaire et l'emploi. Bien qu'à ces offices ait été accordé le pouvoir d'acheter la récolte tout entière, ce pouvoir n'a pas été utilisé et, pour les achats intérieurs, ils ne se soucient que du maintien d'un prix plancher. Il semble que ces offices joueront désormais un rôle de facilitation plutôt que d'intervention directe. Le NAM délivre des permis aux importateurs et aux exportateurs bien que les besoins d'importation soient satisfaits sur une base de libre-échange.

La libéralisation a aussi été très marquée en **Zambie**. Le processus de changement a reflété celui de la Tanzanie, même si l'évolution a été plus rapide. Le principal organisme parapublic de contrôle du commerce intérieur et extérieur des céréales, le ZAMBOARD, a été aboli de même que son monopole commercial en 1989 et le commerce intérieur a été confié à des syndicats coopératifs régionaux. La responsabilité de la réserve de sécurité alimentaire est échue à l'Agence pour la réserve alimentaire (FRA) qui est autorisée à acheter et à vendre des stocks sur la base du marché libre : c'est-à-dire que n'importe quelle entité peut vendre ou acheter auprès de la FRA aux conditions du marché en vigueur. Le commerce intérieur et extérieur ont été privatisés, les commerçants étant tenus de s'enregistrer auprès du gouvernement et les négociants de maïs local auprès de la FRA²⁴.

Ailleurs en Afrique les changements ont été plus lents. Au **Malawi**, l'office public exerçait naguère un contrôle monopolistique sur toutes les activités commerciales associées au maïs et aux engrais. Au cours de la dernière décennie, lors d'une délicate période de transition, les responsabilités de l'organisme parapublic ont été largement réduites et son rôle est désormais celui d'« acquéreur du dernier recours » en ce qui concerne le maïs, un rôle qui devrait diminuer à mesure que se renforce le commerce privé. Il conserve aussi une importante fonction

²² Temu et Ashimogo, 1997, p.9.

²³ Notification à l'OMC, Namibie, 1997.

²⁴ FAO, 1997.

réglementaire vis-à-vis du commerce extérieur. Au **Kenya**, l'Office national des céréales et des produits (NCPB) a fait l'objet d'une évolution intermittente, son monopole en matière de commercialisation s'intensifiant et se réduisant tour à tour. Son rôle s'est désormais très affaibli et le commerce privé s'est accru en proportion²⁵.

En dehors des régions du sud et de l'est du continent, le rôle des ECE demeure notable. Cependant, on pourrait exclure l'Afrique de l'ouest où le gouvernement du **Ghana** a supprimé les licences d'importation en 1989 et aboli les monopoles des entreprises d'État, bien que les organismes parapublics continuent à dominer les importations de céréales, encore que sur une base commerciale²⁶. Ailleurs les ECE participent amplement à la gestion et au contrôle des échanges céréalières. A **Maurice**, la Société commerciale d'État est uniquement chargée des importations de riz, la denrée de base²⁷. De même en **Tunisie**, l'Office des céréales détient le monopole de l'importation des deux principales céréales du pays : le blé et l'orge²⁸. En outre, il achète du blé sur les marchés locaux à des prix fixés par le gouvernement, et vend aux consommateurs à des prix subventionnés. Les commerçants privés peuvent, dans certaines circonstances, importer des céréales pour le compte de l'Office et, dans ce cas, les prix d'importation sont déterminés par le biais d'une négociation commerciale. La valeur de revente des céréales importées est la même que pour la production locale.

2.4.3 Les ECE céréalières en Amérique latine

Le processus de libéralisation des échanges est plus avancé en Amérique latine que dans d'autres pays en développement du monde. Ce processus précède l'accord de l'OMC sur l'agriculture, bien qu'il ait certainement été stimulé par les négociations multilatérales. Une influence plus profonde a été exercée par les divers accords commerciaux régionaux, notamment MERCOSUR et le Pacte andin, ainsi que l'ALENA. Cependant le principal instrument de promotion d'accords commerciaux plus libres a été la profonde évolution de la politique économique dont a fait l'objet une grande partie de la région, et qui a affaibli le rôle direct de l'État.

Tous les critères relatifs à la transparence ont connu, eux aussi, une évolution marquée au cours de la dernière décennie. Dans les ECE restantes, il n'y a guère d'intégration verticale à l'heure actuelle, après le recul marqué de l'intervention directe des entreprises parapubliques dans le commerce international (dans la plupart des cas). S'il est vrai que l'intégration horizontale existait avant la dernière décennie, son importance est désormais bien plus négligeable. Parmi les ECE existantes certaines sont responsables d'une gamme de céréales mais leur intervention est si réduite qu'aucune manipulation du marché attribuable à ces responsabilités n'est désormais envisageable. Les liaisons en amont et en aval ne sont guère apparentes. Leurs pouvoirs monopolistiques ont été considérablement réduits dans la plupart des pays, et bien que de nombreuses ECE continuent à jouer un rôle direct dans l'achat des céréales produites dans le pays, le volume de la production locale achetée est normalement exigü. Il est difficile de vérifier, sur la base des preuves existantes, dans quelle mesure les ECE restantes adoptent des critères commerciaux ou sociaux dans leurs opérations, mais la tendance générale des finances publiques vers une plus grande austérité laisserait entendre que les critères commerciaux jouent un rôle plus important que dans le passé.

²⁵ Lewa et Hubbard, 1996.

²⁶ Valdés et McCalla, 1996.

²⁷ Notification à l'OMC, Maurice, 1995.

²⁸ Notification à l'OMC, Tunisie, 1997.

Tableau 7: Activités opérationnelles: Amérique latine

Critère	Avant l'accord de l'OMC	Après l'accord de l'OMC
Intégration verticale	Les mesures de libéralisation remontent à la fin des années 1980 dans la plupart des cas. Avant cette époque, l'intégration verticale était normale.	Réduction du rôle des ECE dans le commerce international, retrait total dans certains cas.
Intégration horizontale	Les responsabilités interproduits sont fréquentes, les liaisons en amont le sont moins.	De rares possibilités apparentes de manipulation du marché.
Contrôle monopolistique	Fréquent dans le passé notamment dans le commerce international.	Forte tendance à la privatisation partielle ou totale et à la réglementation. L'activité monopolistique a pratiquement disparu.
Gestion directe	Une caractéristique normale.	Rôle très réduit, notamment sur les marchés intérieurs.
Critères commerciaux/sociaux	Prédominance des objectifs sociaux dans la période précédant la réforme.	Les ECE restantes semblent soumises de plus en plus souvent à des contraintes commerciales.

En **Argentine**, un programme de libéralisation du commerce a été lancé en 1989 et les taxes à l'exportation (notamment pour le blé) ont été supprimées de même que les licences d'importation. Au **Chili**, également, où un soutien est encore fourni au commerce intérieur des céréales grâce à l'achat d'un petit pourcentage de la récolte nationale (moins de 2 pour cent dans tous les cas), il n'y a pas de réglementation du commerce international. Au **Mexique** aussi, la politique du gouvernement a fait l'objet d'une profonde évolution. Le principal organisme agricole public, le CONASUPO, a perdu graduellement ses pouvoirs d'intervention vis-à-vis des céréales. Il ne joue plus aucun rôle dans les importations et les exportations et, à la suite de l'accord du Cycle d'Uruguay, toutes les restrictions frappant les importations ont été remplacées par des tarifs. Pour ce qui est du marché intérieur, il a graduellement abandonné son important rôle de stabilisation des prix pour assumer celui de fournisseur d'informations sur le marché. Une filiale est chargée des paiements directs aux agriculteurs (sur la base de la superficie des terres arables qu'ils possédaient dans le passé) et une autre entreprise parapublique achète toute la production d'orge, mais depuis 1995 les prix du blé et des produits dérivés ont été libéralisés et reflètent désormais les cours mondiaux.

Une situation typique de certains pays de la région est celle qui règne en **Bolivie**. Bien que le commerce intérieur du maïs et du blé reste dans les mains des entreprises parapubliques, on a supprimé les licences d'exportation pour le maïs et le riz et la déréglementation a encouragé la participation du secteur privé. Les importations de blé sont encore gérées par un organisme public mais elles consistent pour l'essentiel en expéditions d'aide alimentaire. De même, au **Pérou**, la plupart des barrières tarifaires ont été abolies et les quotas et licences d'importation ont été remplacés par des droits de douane. Le monopole exercé par les ECE sur les importations de céréales a été révoqué.

L'enchaînement des événements est moins clair dans d'autres pays de la région, bien que la tendance à la déréglementation des ECE apparaît aussi évidente. En **Colombie**, par exemple, bien que les restrictions imposées aux échanges céréaliers telles que licences et quotas aient été supprimées depuis 1990 et remplacées par un système de fourchette de prix conçu pour stabiliser les prix intérieurs, l'ECE qui exerçait naguère un monopole sur l'importation des céréales (IDEMA) remplit encore une fonction de réglementation vis-à-vis des négociants privés.

L'IDEMA intervient aussi sur le marché intérieur pour fournir des garanties de prix aux producteurs locaux. On observe aussi une libéralisation partielle en **Equateur**, où l'organisme parapublic (ENAC) n'exerce plus de contrôle monopolistique sur les importations. Au **Venezuela**, des mesures de libéralisation ont été appliquées mais supprimées par la suite, les importations restent soumises à un système de licence et les prix intérieurs sont contrôlés par des entreprises parapubliques.

2.4.4 Les ECE céréalières dans les pays développés

En ce qui concerne les pays développés, le rôle et les activités de l'Office australien du blé et de la Commission canadienne du blé ont été profondément modifiés ces dernières années. Une description des changements intervenus figure au chapitre 1 (Encadré 2) et dans des éditions précédentes de cet examen²⁹.

En **République tchèque**, les fonctions du Fonds public pour la réglementation du marché (SFMR) comprennent la stabilisation du marché, la gestion des prêts et des subventions accordées par l'État et la fixation de prix minimaux garantis pour les céréales et d'autres produits agricoles. En outre, les négociants privés peuvent exporter et importer à des conditions concurrentielles et dans une situation normale de marché. Le SFMR appartient à l'État qui le finance.

L'Agence pour l'alimentation du **Japon** maintient son statut d'ECE vis-à-vis du riz, du blé, de l'orge et du marché de leurs produits. Elle intervient dans le commerce international de ces produits notamment en ce qui concerne le riz et les importations de blé et d'orge effectuées dans le cadre des contingents³⁰. Elle perçoit également une partie des droits imposés aux volumes hors contingent et est chargée de l'inspection sanitaire des produits.

Les principales activités de l'Agence de commercialisation agricole (AMA) de la **Pologne** sont semblables à celles du SMFR en République tchèque. Cependant, l'AMA effectue aussi des recherches et des analyses de marché et aide le gouvernement à formuler et à mettre en oeuvre des politiques pour le secteur agricole. Depuis 1994, les achats à l'intervention réalisés par l'AMA se déroulent de trois façons. En premier lieu, elle utilise des silos autorisés où sont entreposées pour son compte les céréales jusqu'au moment où elle est prête à les acheter. En deuxième lieu, les agriculteurs qui acceptent de stocker pour elle des céréales bénéficient d'incitations telles que des prêts anticipés garantis par les céréales stockées. Enfin, l'organisme achète directement des céréales aux producteurs au prix d'intervention.

En **Roumanie**, l'Office céréalier national, ROMCEREAL, a été partiellement privatisé en janvier 1996. Le nouvel organisme, l'Agence nationale pour les produits agricoles (NAAP), a repris les fonctions de l'ancien office et acquis les 44 sociétés en commandite par actions créées à partir de ROMCEREAL. De plus, le NAAP conserve 25 pour cent des installations de stockage de ROMCEREAL, le reste ayant été vendu au secteur privé.

²⁹ En outre, l'évolution des activités des Offices du blé et du maïs d'Afrique du sud a également été étudiée dans des éditions précédentes de cet examen.

³⁰ L'Agence pour l'alimentation importe des céréales dans le cadre de ses engagements en matière d'accès minimum, comme établi dans la Liste XXXVIII du Japon de l'accord de l'OMC. Voir aussi le chapitre 2 de *l'Examen des politiques céréalières, 1994-95*.

Aux **États-Unis**, la responsabilité de la stabilisation, du soutien et de la protection du revenu et des prix agricoles incombe à la Commodity Credit Corporation³¹ (CCC), un organisme appartenant à l'État qui opère au sein du département de l'agriculture. Cet organisme gère les programmes de soutien à l'agriculture et aux produits faisant partie de divers projets de loi (Farm Bills)³².

2.5 Problèmes relatifs aux ECE

L'article XVII du GATT enjoint pour l'essentiel aux ECP de se comporter comme des organisations commerciales privées soumises à la loi de la concurrence du marché. Cependant quelques problèmes se posent qui sont dus à deux facteurs : a) les ECE sont normalement créées dans le but d'entreprendre des activités commerciales autrement que ne le feraient les entreprises privées, c'est-à-dire que, par définition, leurs objectifs ne se conforment pas aux critères du commerce ; et b) il est très difficile à tous les égards d'évaluer leur comportement « commercial ». Il importe avant tout de savoir si l'entreprise est engagée dans l'exportation ou bien dans l'importation du produit en jeu.

En ce qui concerne les ECE orientées vers l'exportation, la question touche aux avantages compétitifs qu'elles pourraient tirer de leur position au sein ou proches du gouvernement :

- La possibilité de favoriser les ventes d'exportation grâce aux recettes des revenus monopolistiques.
- Des occasions accrues de fixer des prix discrétionnaires en tirant parti de la centralisation des cours intérieurs.
- Plus de certitude concernant les sources d'approvisionnement grâce à leur mandat légal et, partant, plus de marge pour conclure des accords discriminatoires à long terme avec des pays importateurs.
- Plus de possibilités de fixer des « prix de bradage » grâce à leur accès aux subventions à court terme du gouvernement;
- Occasion de bénéficier de taux d'intérêt préférentiels et d'autres mesures de soutien public.

En ce qui concerne les ECE orientées vers l'importation, ce qui compte c'est la mesure dans laquelle l'accès au marché est altéré ou restreint par leurs activités. Les problèmes se posent notamment lorsque l'ECE en question exerce un monopole :

- Il peut être difficile de vérifier si les volumes importés sont déterminés par la demande ou par une mesure ou une contrainte imposée par le gouvernement.
- Il peut y avoir discrimination entre les importateurs pour l'allocation, par exemple, des contingents d'importation.
- Le contrôle des qualités et des normes réglementant l'importation des produits peut favoriser l'accès à des importateurs privilégiés.

La performance des entreprises d'État n'a pas toujours répondu aux attentes et, dans de nombreux pays, l'État s'est progressivement retiré du commerce agricole intérieur. S'il est vrai que la manière et la mesure dans lesquelles l'État intervient sur les marchés agricoles ont évolué au cours de la dernière décennie, les raisons qui justifient aujourd'hui son intervention et son contrôle restent pratiquement les mêmes que dans le passé. On peut les résumer comme suit :

³¹ Dans la notification de 1995 des États-Unis à l'OMC, la CCC apparaît comme un opérateur public mais pas dans la notification de 1997.

³² Pour un examen des changements survenus récemment dans le "Farm Bill" des États-Unis, voir *l'Examen des politiques céréalières, 1995-97* Chapitre 3.

- **Considérations stratégiques:** outre les questions de santé publique et la gestion des ressources naturelles, on pourrait grouper sous ce titre l'accès aux ressources disponibles pour l'investissement et leur contrôle, y compris la manipulation des termes de l'échange et l'accès direct aux crédits par le biais de l'imposition directe des importations et des exportations.
- **Réduction de la pauvreté :** les objectifs comprennent normalement la sécurité alimentaire urbaine et le relèvement du niveau et de la stabilité des revenus ruraux.
- **Efficacité opérationnelle :** une efficacité accrue grâce à la rationalisation des opérations commerciales, non seulement au niveau des activités internationales, mais aussi dans le cadre du commerce intérieur où les opérations non réglementées se caractérisent par la défaillance du marché.

Divers mécanismes servent à réaliser les objectifs stratégiques mais ils impliquent souvent une modification intersectorielle des termes de l'échange. Ce sont généralement des solutions de rechange à l'imposition directe lorsque la base de la taxe est très étroite, et la taxation à la frontière est souvent plus facile à appliquer et représente un moyen efficace d'achat public de fonds d'investissement du fait de contraintes administratives dans les pays en développement. Les considérations stratégiques comprennent aussi des mesures de santé publique, dont l'application relève souvent de certaines ECE, notamment celles traitant de produits dérivés de l'alcool ou du tabac. Enfin, la République de Corée a déclaré que l'une des fonctions de ses entreprises parapubliques agricoles est la promotion des industries de transformation³³.

Les objectifs liés à la réduction de la pauvreté comprennent la stabilisation des prix de production et la réglementation des approvisionnements alimentaires destinés aux consommateurs urbains pour garantir des disponibilités adéquates à des prix abordables. S'il est vrai que stabiliser les prix lorsque l'objectif est de stabiliser les revenus est discutable³⁴, l'assurance du maintien d'un prix plancher est un important filet de sécurité pour les revenus ruraux ainsi qu'une incitation à accroître les disponibilités alimentaires locales. Dans le cas des importateurs de denrées alimentaires, les contrôles aux frontières représentent un mécanisme habituel de régularisation des approvisionnements et de protection des produits nationaux.

L'objectif de sécurité alimentaire est souvent mis en évidence par les pays importateurs de céréales dans leurs notifications à l'OMC sur le commerce d'État. C'est ainsi qu'à Maurice, l'intervention de l'État dans le commerce du riz visait à le rendre disponible pour « les groupes économiquement plus faibles de la collectivité au prix le plus bas possible » tout en assurant des approvisionnements réguliers et des normes de qualité. En Tunisie, l'Office des céréales est tenu d'assurer « la constitution de stocks de sécurité et met en oeuvre la politique d'État consistant à garantir un revenu minimum aux producteurs », et aux Philippines, le FNA a été fondé pour répondre aux besoins de sécurité alimentaire du pays par la constitution d'un stock régulateur de riz et de maïs servant à « faire face aux calamités et aux situations d'urgence ». La stabilité des disponibilités alimentaires est aussi un objectif important ; l'Inde, par exemple, cite parmi ses raisons d'introduire et de maintenir des ECE l'« assurance de la sécurité des approvisionnements grâce à de multiples contrats passés avec différents fournisseurs », et « la capacité de faire face à des situations de crise de façon efficace et de protéger le pays contre les bouleversements des approvisionnements³⁵ ».

³³ Voir la notification à l'OMC du gouvernement de la Corée du sud, 1995, p.2.

³⁴ Bien qu'une analyse succincte et partielle laisserait entendre que les revenus pourraient être destabilisés, l'expérience montre que, dans le moyen à long terme, les investissements dans la production agricole augmentent avec la stabilisation des prix à la production. Voir Jones, 1995, p. 556-558.

³⁵ Voir les notifications à l'OMC suivantes en matière de commerce d'État: Maurice, 1995, p.1.; Tunisie, 1997, p.6.; Inde, 1996, p.2.; et Philippines, 1995, p.1.

L'amélioration de l'efficacité associée à la taille et aux coûts institutionnels sont également importants pour les produits céréalières. La question de la taille est simple : les ECE peuvent servir de structure organisationnelle pour regrouper les efforts d'exportateurs ou importateurs potentiels, en rendant plus performantes l'exportation et l'importation des produits grâce la réduction des dépenses d'exploitation et de manutention.

En ce qui concerne les économies institutionnelles, le facteur principal sera représenté par les coûts de transaction, qui sont subdivisés pour les besoins de l'analyse en coûts d'information, de négociation et de mise en vigueur. La complexité des règlements commerciaux et les connaissances et la compétence techniques requises pour les mettre en oeuvre font que, pour de nombreux commerçants de pays en développement, les coûts liés à l'acquisition d'informations pertinentes seront très élevés, de même que ceux associés à la conduite de négociations dans un milieu très spécialisé et complexe. Les problèmes d'application, le cas échéant, peuvent être tout aussi redoutables notamment pour les opérateurs des pays moins avancés qui n'ont que des pouvoirs limités ou nuls de négociation internationale, ou qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour surveiller l'évolution d'un contexte en mutation.

2.6 Conclusions

Les raisons pour lesquelles le commerce d'État a acquis une telle importance dans les activités commerciales internationales vont du manque de compétence du secteur privé aux différentes manifestations de défaillance du marché, au désir de profiter d'économies d'échelle, aux tentatives de réaliser une gamme étendue d'objectifs sociaux qui n'aurait pu l'être sans l'intervention d'une forme quelconque de l'État.

S'il est vrai qu'au cours de la dernière décennie la portée de l'activité des ECE s'est fortement amenuisée dans certaines régions du monde, il n'en demeure pas moins que de nombreux pays voient encore dans le commerce d'État un important outil qu'ils voudraient continuer à exploiter.

Il est indéniable que l'Accord sur l'agriculture a permis d'accomplir quelques progrès en assujettissant le commerce agricole à plus d'ouverture et de transparence. Les principaux facteurs grâce auxquels les ECE peuvent manipuler les marchés à leur propre avantage compétitif sont l'ampleur de l'intégration verticale et horizontale et le niveau de pouvoir monopolistique³⁶. C'est peut-être la conjugaison de ces facteurs qui donne lieu aux possibilités majeures de distorsions masquées du marché. Un exemple classique est celui où un organisme parapublic exerce un contrôle monopolistique sur le commerce intérieur aussi bien qu'international.

Toutefois, dans les marchés céréalières de la plupart des pays examinés, l'État n'exerce plus son monopole à la fois sur le commerce intérieur et extérieur. En Amérique latine, le retrait des ECE a concerné les marchés extérieurs alors qu'en Afrique c'est le marché intérieur qui en a fait l'objet. En Asie, l'État joue encore un rôle prépondérant dans les deux marchés mais les ECE ne détiennent le monopole de l'achat de la production intérieure que dans de rares cas. En revanche, dans les pays développés, malgré l'accélération des réformes déterminées par l'accord du Cycle d'Uruguay, les ECE continuent à jouer un rôle de premier plan dans les marchés céréalières nationaux comme internationaux.

³⁶ La proximité du gouvernement est souvent citée comme une raison supplémentaire, mais il est très difficile de la définir ou de la reconnaître. Il importe peu que l'on parle d'une ECE ou d'une compagnie privée si le gouvernement a le pouvoir d'en influencer l'activité.

Références

- Amha, W. 1997
“The Effect of the Reform Process in Cereal Production and Marketing: the Case of Maize in Ethiopia”, document présenté à l’atelier de la FAO intitulé « Post Liberalisation of Cereal Commodity Marketing in East and Southern Africa », Kampala, Ouganda, mai.
- Dairy Trade Coalition, 1998
Internet Website: <http://www.dairytrade.com>
- Dixit, A. et Josling, T., non daté
“State Trading in Agriculture: An Analytical Framework”, miméo.
- FAO, 1997
Strategic Grain Reserves: Guidelines for their Establishment, Management and Operation, FAO Agricultural Services Bulletin No. 126.
- Jones, S., 1995 Food market reform: the changing role of the state, *Food Policy*, Vol.20, No.6, p.551-560.
- Josling, T., 1997 Agricultural trade policies in the Andean group: issues and options, *World Bank Technical Paper NO. 364*, Banque mondiale, Washington.
- Josling, T., Tangermann, S., et Warley, T. 1996 *Agriculture in the GATT*, Basingstoke, Macmillan.
- Lewa, P. & Hubbard, M., 1996 Kenya’s cereal sector reform programme: managing the politics of reform, *Food Policy*, Vol.20, No.6, p.573-584.
- Pearce, R., 1992 *The liberalisation of grain markets in Sub-Saharan Africa: a gradualist approach*, Document préparé pour l’atelier FAO/ECA/AFMESA intitulé « The Role of Grain Marketing Agencies Under Structural Adjustment », Nairobi 24-28 février.
- Smith, L., 1996 Malawi: Reforming the State’s role in agricultural marketing, *Food Policy*, Vol.20, No.6, p.561-571.
- Temu, A. & Ashimogo, G. 1997 *Economic Reforms in Tanzania and their Impact on the Maize sub-Sector*, document présenté à l’atelier FAO intitulé « Post Liberalisation of Cereal Commodity Marketing in East and Southern Africa », Kampala, Ouganda, mai.
- Timmer, P. 1997 Building efficiency in agricultural marketing: the long-run role of Bulog in the Indonesian food economy, *Journal of International Development*, Vol.9, No.1, p. 133-145.
- USDA 1997a State trading enterprises: their role in world markets, *Agricultural Outlook*, June, Economic Research Service, USDA.
- USDA 1997b State trading enterprises: their role as importers, *Agricultural Outlook*, November, Economic Research Service, USDA.
- Valdés, A et McCalla, A., 1996 The Uruguay Round and agricultural policies in developing countries and economies in transition”, *Food Policy*, Vol.21, No.4/5, p. 419-431.

Banque mondiale, 1997 *The state in a changing world, World Development Report*, Oxford University Press.

WTO, 1994 *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: The Legal Texts*, Secrétariat du GATT, juin.

WTO, 1995 *Operations of State Trading Enterprises as They Relate to International Trade*, Document d'information préparé par le Secrétariat, 26 octobre, G/STR/2.

Notifications à l'OMC sur les entreprises commerciales d'État:

Chili: 21 novembre 1995

Inde: 15 janvier 1996

Indonésie: 26 juin 1995; 11 juillet 1997

Malaisie: 30 juin 1995

Maurice: 30 juin 1995

Mexique: Extrait du rapport sur les politiques commerciales, février 1997

Namibie: 28 février 1997

Pakistan: 1er avril 1996

Philippines: 27 octobre 1995; 2 avril 1997

Afrique du sud: 30 juillet 1997

Corée du sud: 2 novembre 1995

Tunisie: 15 juin 1997

3. LES POLITIQUES DE SUBVENTION ALIMENTAIRE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

3.1 Introduction

Dans de nombreux pays les gouvernements cherchent, au moyen de subventions alimentaires, à influencer sur le prix que paient les consommateurs pour se nourrir. Les programmes et politiques de subvention ont des objectifs qui varient suivant les pays et dans le temps; ils peuvent viser à améliorer le pouvoir d'achat réel de tous les groupes de consommateurs ou de certains d'entre eux, à réduire ou à éliminer les carences caloriques et nutritionnelles parmi les groupes de la population à faible revenu, à maintenir bas les salaires urbains, à assurer la stabilité sociale et politique, etc.

Cependant, de fortes contraintes financières ont forcé les gouvernements depuis les années 1980 à réviser leurs politiques de subvention alimentaire et à tenter de réduire les dépenses tout en préservant l'efficacité des programmes. Du fait que les programmes varient suivant les pays, les actions prises par les gouvernements pour réduire les subventions alimentaires seront vraisemblablement plutôt spécifiques. Le présent rapport se propose de décrire les réformes mises en oeuvre à cet égard par un certain nombre de pays au cours de ces dernières années. La section 3.2 analyse les principaux types de programmes, la section 3.3 examine les facteurs pris en compte dans leur formulation, la section 3.4 étudie l'incidence des programmes de subvention alimentaire sur les politiques du gouvernement et la section 3.5 présente les conclusions de l'étude.

3.2 Les différents types de programmes de subvention alimentaire

On peut suivre deux approches pour subventionner le coût des denrées alimentaires, d'une part axer les programmes sur les prix et, de l'autre, les lier à la distribution de vivres et de revenu.

(a) Subventions aux prix

Dans le cadre de cette approche, le gouvernement fixe le prix à la consommation des denrées subventionnées et verse aux intermédiaires commerciaux la différence entre les prix du marché et les prix subventionnés. Un programme de subvention aux prix peut revêtir plusieurs formes:

(i) *Subventions aux prix des denrées alimentaires sans restriction*

Dans un programme de subventions sans restriction aux prix des denrées alimentaires³⁷, des quantités illimitées d'aliments subventionnés sont offerts à des prix inférieurs aux prix du marché à tous ceux qui désirent les acheter. Cette subvention pourrait compenser un pourcentage des coûts de la production, de l'emmagasinage et de la commercialisation, et, du fait qu'aucune limite n'est imposée à la quantité, les effets au plan de la consommation peuvent être

³⁷ Ce type de programme de subvention prévalait au Pakistan et en Egypte avant 1991 pour les céréales et les produits céréalières. Le Pakistan a remplacé ce système par un programme de transfert direct de revenu alors qu'en Egypte des combinaisons variées de programmes de subvention sont en vigueur.

considérables. Ainsi, pour éviter les pénuries dans les approvisionnements intérieurs dues à la subvention, les prix payés aux producteurs de même que l'investissement dans la capacité de production alimentaire, sont souvent maintenus bas par le truchement d'une aide publique explicite. Dans le cadre de ce système, tout le monde peut bénéficier des avantages, mais seuls les groupes aisés en paient le prix. Des preuves empiriques (Gaiha, 1993) ont montré qu'un programme de subvention sans restriction convient mieux aux zones où un pourcentage très élevé de la population est défavorisé si bien que le coût du ciblage risque d'être supérieur aux économies réalisées en excluant les personnes qui n'ont pas droit à l'aide. Il pourrait convenir aussi dans les cas où l'administration locale n'est pas assez structurée pour organiser le rationnement ou la détermination de l'admissibilité. Parmi les programmes qui paraissent avoir amélioré le niveau nutritionnel figurent les subventions non ciblées et non rationnées de blé en Egypte avant les réformes de 1995 et les subventions non ciblées appliquées naguère au Sri Lanka pour le riz et le blé.

(ii) Rationnement

Dans un programme de subvention rationnée, la quantité de denrées offertes à des prix subventionnés est limitée et calculée en fonction de l'individu ou de la famille. Le principal avantage du rationnement est le contrôle des coûts. En effet il limite les coûts totaux de la subvention, les rend plus prévisibles et normalement restreint les pénuries en contractant la demande pour qu'elle soit compatible avec les disponibilités existantes. Parmi les grands programmes de rationnement figurent le Système public indien de distribution (PDS) et le PDS ciblé (voir l'encadré 5 pour un exemple du PDS). Le rationnement est normalement ciblé soit en limitant aux pauvres le droit à la ration soit par autosélection, c'est-à-dire que les consommateurs relativement aisés renoncent à faire la queue ou à se déplacer pour acheter leurs denrées dans les magasins de rationnement ou dans les magasins aux prix juste (Fair price shops). Limiter la quantité par le biais du rationnement permet de réduire les coulages en contrôlant l'excès de consommation.

(b) Distribution directe et transfert de revenu

(i) Transfert direct de revenu

Les programmes de transfert direct de revenu destinés aux familles à faible revenu sont rares à présent, bien que l'Algérie ait remplacé son programme général de subvention aux prix par un programme de transfert direct de revenu en 1993. L'avantage de ces programmes est qu'ils laissent le consommateur libre de choisir le pourcentage de revenu supplémentaire à affecter aux denrées alimentaires et à d'autres produits de première nécessité. Le désavantage principal réside dans le fait que ces programmes exigent des évaluations exactes du revenu souvent irréalisables dans certains pays en développement.

Encadré 6: Le système public de distribution de l'État indien de l'Andhra Pradesh

Le système public de distribution (PDS) de l'Andhra Pradesh a été conçu pour fournir des produits de première nécessité aux groupes vulnérables à des prix raisonnables. Grâce au PDS ils reçoivent du riz, du blé, des huiles comestibles, du sucre et du kérosène.

Chaque famille résidant dans l'État a droit à une ration. Tous les détenteurs de cartes de rationnement reçoivent des avis et des informations appropriées concernant les magasins au prix juste (FPS) auprès desquels ils peuvent s'inscrire pour obtenir une certaine quantité du produit subventionné. On distribue des cartes de différentes couleurs reconnaissables à des familles se trouvant en deçà du seuil de pauvreté et elles peuvent s'en servir pour acheter des denrées de base à des prix subventionnés spéciaux.

Le commissaire des approvisionnements civils de l'État alloue les stocks de denrées de base aux différents districts qui distribuent les produits rationnés aux municipalités. Celles-ci à leur tour les envoient aux FPS en fonction du nombre de détenteurs de cartes de rationnement (blanches et roses) enregistrés. On communique ensuite la liste des produits alloués à chaque magasin aux membres du parlement et aux membres de l'assemblée législative dont relève la municipalité.

Après avoir reçu les produits, le gérant du FPS délivre un certificat de réception et informe les détenteurs de cartes de l'arrivée des produits rationnés soit par roulement de tambour (tam-tam) dans les villages soit par un système d'annonce publique lorsqu'il existe. Les consommateurs peuvent, s'ils le veulent, retirer leur ration mensuelle en une seule fois. Cependant, les détenteurs de cartes blanches, qui se trouvent normalement au bas de l'échelle de pauvreté et qui sont forcés par l'exiguïté de leurs moyens financiers à échelonner leurs achats, peuvent retirer leur ration mensuelle de riz en cinq tranches et celle de blé en quatre.

Ci-dessous figurent les critères utilisés pour déterminer l'admissibilité au programme de riz du PDS:

- (a) Revenu familial annuel de 11 000 roupies (275 dollars E.-U.) ou moins.
- (b) Toutes les personnes possédant jusqu'à 0,6 hectare de terres irriguées à partir de sources garanties.
- (c) Toutes les personnes possédant jusqu'à un hectare de terres irriguées à partir de toutes autres sources telles que réservoirs et puits.
- (d) Toutes les personnes possédant jusqu'à 1,2 hectare de terres arides adaptées à des cultures commerciales telles que le tabac, les piments, etc.
- (e) Toutes les personnes possédant jusqu'à deux hectares de terres arides.

Les cartes blanches sont distribuées à tous ceux qui remplissent ces conditions. Les autres reçoivent des cartes roses. En 1996, le gouvernement a augmenté, au titre de ce programme, le prix du riz qui est passé de 2,00 à 3,50 roupies (de 5 à 8 cents de dollar E.-U.) le kilogramme. Les détenteurs de cartes ont droit à 4 kilogrammes par mois avec un plafond de 20 kilogrammes par carte par mois. Dans le cadre de ce programme, quelque 11,3 millions de personnes détiennent des cartes blanches sur une population de 53,7 millions de bénéficiaires.

On distribue 180 000 tonnes de riz par mois au titre de ce programme. Le coût économique du riz est estimé en moyenne à 6,52 roupies (0,16 dollar) le kilogramme et le coût pour le gouvernement s'élève à 3,02 roupies (0,06 dollar) le kilogramme pour les détenteurs de cartes blanches. En plus de ce programme, le gouvernement d'État distribue par l'entremise du PDS du riz aux auberges d'aide publique au prix de 4,00 roupies (0,09 dollar) le kilogramme et répond à des besoins annuels de 100 000 tonnes par an. Il est estimé qu'en 1998 la subvention destinée au programme de riz sera d'environ 7 milliards de roupies (176 millions de dollars).

(ii) *Distribution directe*

Ces programmes sont parmi les plus répandus dans les pays en développement, et sont gérés normalement par les gouvernements en collaboration avec un organisme d'aide extérieure. C'est ainsi qu'en mars 1998, l'État mexicain de Guanajuato en liaison avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE), la Banamex (une banque privée), la Maseca, la division de la farine de maïs du Grupo Gruma, et l'Institut national de la nutrition ont signé un accord pour la mise en oeuvre d'un projet de distribution de *tortillas* enrichies subventionnées aux populations en dessous du seuil de pauvreté. Ce type de programme de subvention prévoit la distribution aux consommateurs de denrées à titre gratuit associée à des programmes d'aide publique dans des domaines comme la santé, l'éducation et la planification familiale. La distribution de vivres peut aussi servir d'incitation à participer à d'autres programmes, le coût étant partagé entre ces derniers. L'un des avantages de la distribution directe de vivres est que les bénéficiaires vont au ménage ou à l'individu ciblé dans la forme envisagée par le programme, contrairement aux subventions au revenu où l'argent peut être affecté à des fins non alimentaires. En réalité cet avantage est quelque peu illusoire car si la quantité de vivres distribués est très importante et les coûts de transaction sont élevés, les denrées distribuées pourront être revendues et les achats d'aliments provenant d'autres sources réduits.

(iii) *Bons d'alimentation*

Un programme de bons d'alimentation vise à distribuer des bons ou coupons qui ont une valeur monétaire et servent à acheter des vivres dans des magasins commerciaux. L'acheteur utilise des bons à la place de l'argent et le vendeur peut les échanger auprès des banques ou des bureaux du gouvernement. Le programme recourt au système de commercialisation alimentaire existant, évitant ainsi au gouvernement les démarches d'achat, d'expédition, d'entreposage et de vente des aliments qui incombent au programme de bons d'alimentation des États-Unis. Les bons d'alimentation augmentent le pouvoir d'achat du groupe cible, permettant tant aux vendeurs qu'aux acheteurs, y compris les participants et non participants au programme, de répondre aux signaux du marché plutôt qu'aux directives du gouvernement. L'un des désavantages du programme réside dans le fait qu'il impose un ciblage administratif et des tâches bureaucratiques telles que la tenue des livres, et l'impression et la distribution des bons aux ayants-droit.

3.3 Exigences et considérations politiques relatives aux programmes de subvention alimentaire

Conditions de base

Les facteurs dont il faut tenir compte sont l'achat des denrées, les modèles de consommation alimentaire de la population, la provenance des produits (locaux ou importés), le transport des vivres, les infrastructures de stockage et de commercialisation nécessaires et la disponibilité de personnel formé.

La réalisation de ces programmes dans un pays donné est tributaire des conditions géographiques, sociales, culturelles et économiques prévalant ainsi que du volume de ressources disponibles. La gestion d'un système de sélection fondé sur le revenu moyennant un processus

structuré d'application et de vérification donne des résultats positifs dans le programme de bons d'alimentation des États-Unis, car la majorité de la population est alphabétisée et les revenus sont normalement enregistrés. En revanche, dans un pays où une importante partie du revenu est perçue irrégulièrement et en nature, ce type de ciblage administratif pourrait réussir moins bien. Le concept peut être élargi et s'étendre aux variations régionales dans chaque pays. Lorsque sont présentes de fortes différences régionales, il peut être nécessaire de faire appel à plus d'un système. Au Bangladesh, les magasins de rationnement servent principalement la population urbaine alors que la population rurale bénéficie à la fois de programmes vivres-contre-travail et de ventes sur le marché libre.

Coûts

Comme l'a noté Pinstrip-Andersen (1988), un programme de subvention entraîne deux types de coûts: a) des coûts financiers ou explicites; c'est-à-dire ceux qui peuvent être identifiés comme éléments de budget et comportent des versements en espèces et b) les coûts implicites, qui comprennent le revenu non perçu par les agriculteurs, les intermédiaires et d'autres personnes du fait de manipulations du marché qui réduisent le revenu perçu autrement. Les coûts implicites pourraient être masqués mais ils ont souvent des conséquences graves. Il est généralement plus avantageux de faire en sorte que les coûts d'une subvention soient aussi apparents que possible. Malgré quelques difficultés au plan politique, cette transparence permet d'évaluer plus facilement la rentabilité de la subvention et d'éviter des effets secondaires imprévus.

Les coûts explicites d'une subvention peuvent se subdiviser en coûts fixes et coûts variables. Les coûts fixes peuvent inclure l'investissement en entrepôts et magasins et l'engagement à long terme vis-à-vis de salariés. Le principal coût variable est la subvention elle-même, c'est-à-dire la différence entre le coût pour le gouvernement de mettre les vivres à la disposition des consommateurs et le prix que paient ces derniers. Le rapport entre coûts fixes et coûts variables changera suivant les méthodes de subvention alimentaire adoptées. Un système axé sur les magasins de rationnement qui impose la constitution d'un réseau national d'entrepôts et de magasins de distribution au détail aura des coûts fixes plus élevés qu'un programme de bons d'alimentation qui se fonde sur les structures commerciales existantes du secteur privé. Les critères selon lesquels on choisit une forme donnée de subvention comprennent le montant des coûts fixes que le gouvernement peut prendre en charge et l'envergure des installations dont dispose le secteur privé.

Le programme devrait viser, entre autres, à minimiser les coûts entraînés par la réalisation de ses buts. Ces coûts peuvent être contrôlés en limitant les avantages perçus et en restreignant le ciblage. Pour une rentabilité maximale, il faudra étudier avec soin l'ampleur de la subvention et, au besoin, limiter les quantités. Un autre domaine où il est possible de réaliser des économies est l'administration. Les coûts administratifs d'un programme de subvention naissent de deux principales sources. D'une part l'achat, le stockage et la distribution des vivres, qui exigent du personnel, des entrepôts, des véhicules et des magasins; de l'autre, la mise en application et la surveillance du programme, y compris la gestion et la détermination de l'admissibilité, qui demandent aussi du personnel et des bureaux. Le premier type de coût peut être limité grâce à l'exploitation des systèmes d'approvisionnement et de distribution alimentaires existants, normalement dans le secteur privé, comme dans le cas du programme de bons d'alimentation des États-Unis.

Ciblage: considérations et choix des politiques

Le ciblage performant d'une subvention requiert le maximum de couverture de la population ciblée et le minimum de coulage en faveur des ménages non ciblés. Diminuer le coulage signifie réduire les coûts et, par là, améliorer la rentabilité; maximiser la couverture augmente le coût mais renforce aussi l'efficacité globale de la subvention. Ces objectifs se contrarient dans une certaine mesure car, en limitant l'admissibilité, on peut difficilement éviter l'exclusion de certains membres du groupe cible en même temps que les personnes non admissibles. Le problème naît d'une part de la difficulté d'évaluer avec précision l'admissibilité et, de l'autre, du fait que certains des ayants-droit seront dissuadés par la complexité de la procédure. En outre, un programme qui identifie et isole les personnes défavorisées du reste de la population risque d'être inacceptable pour les bénéficiaires eux-mêmes, d'où un amenuisement de la couverture et, partant, de l'efficacité du programme.

De plus, un programme qui n'avantage que les pauvres risque d'être réduit, voire supprimé, en période de contraintes financières s'il n'est pas soutenu par des promoteurs puissants. Ces arguments qui privilégient le programme non ciblé sont contrebalancés par l'importance du facteur du coût qui, au contraire, favorise le ciblage, notamment si les personnes déshéritées sont en nombre relativement faible. Les dangers politiques inhérents au ciblage des pauvres varient en fonction de l'acceptabilité culturelle des programmes qui leur sont proposés. Le choix entre rentabilité et acceptabilité politique devrait se fonder sur l'estimation locale des conséquences d'un programme global par rapport à un programme ciblé.

Diverses méthodes sont applicables pour cibler une subvention destinée aux pauvres tout en excluant les personnes aisées. La plus attrayante consiste peut-être à subventionner une denrée dont la demande est très forte parmi le groupe ciblé mais que les riches ne choisiraient pas (le pain *baladi* et *shami* en Egypte, par exemple). Ce devrait être un aliment ayant une forte élasticité-prix de la demande au sein du groupe cible. Il devrait être économiquement inférieur, c'est-à-dire avoir une élasticité-revenu négative aux niveaux élevés de revenu et une intensité de consommation relativement forte parmi le groupe cible, c'est-à-dire que ce groupe devrait consommer un grand pourcentage des disponibilités totales. L'avantage de cette méthode est que la denrée subventionnée se cible elle-même. La subvention est offerte à tous mais normalement seuls les pauvres en profitent. On évite ainsi les dépenses et la ponction sur les ressources qu'entraîne la détermination administrative de l'admissibilité.

Il existe cependant des inconvénients. En effet, le ciblage réalisé grâce à cette méthode n'est qu'approximatif, chaque ménage décide de lui-même s'il veut ou non profiter de la subvention et les personnes aisées qui sont disposées à consommer la denrée subventionnée en tirent un bénéfice. Les plus riches pourront aussi profiter en achetant la denrée de qualité inférieure et en la revendant aux pauvres à un prix plus élevé que le prix subventionné mais inférieur à celui du marché libre. L'ampleur de la revente dépend en partie de combien est rigoureuse la limitation des quantités dans les achats subventionnés. Si la ration est relativement abondante, les pauvres n'auront pas besoin d'en acheter davantage à un prix plus élevé. La probabilité que la denrée sera achetée pour être ensuite revendue dépend aussi de l'envergure de la subvention. Vu les coûts de transaction et le fait que le prix de revente doit être légèrement inférieur à celui du marché libre, les bénéfices seront vraisemblablement assez faibles si la subvention est limitée. Quoi qu'il en soit, le coût de ces deux types de coulage neutralisera les économies administratives réalisées.

L'autre problème qui se pose est de nature politique: le gouvernement pourrait hésiter à divulguer le fait qu'il promeut la distribution d'aliments de qualité inférieure parmi les pauvres.

Les conséquences politiques de la subvention d'un aliment inférieur, dans le sens de son modèle de consommation et non de sa valeur nutritionnelle, seront probablement moins graves dans les zones très défavorisées. Au Bangladesh, par exemple, la distribution expérimentale de sorgho de qualité inférieure a été bien acceptée par les groupes à faible revenu de la population. Dans un milieu relativement plus aisé, ce genre de ciblage par sélection alimentaire pourrait être impraticable, non seulement pour des raisons politiques (ressentiment de la part du groupe cible), mais du fait de la difficulté de trouver une denrée de base dont le modèle de consommation est clairement le fait des plus pauvres.

Une autre solution serait de limiter l'admissibilité à une tranche de revenu donnée et d'établir une procédure selon laquelle les ayants-droit s'inscrivent au programme et sont assurés de recevoir la subvention. L'attrait de ce système réside dans le fait qu'il élimine les coupages souvent considérables que provoquent inévitablement les vivres autociblés et que, en théorie, l'avantage tiré de la subvention peut être fourni sur une échelle mobile: puisque l'admissibilité se fonde sur le revenu, les ménages peuvent avoir droit à une subvention supérieure ou inférieure en fonction de la place qu'occupe leur revenu au-dessous d'un seuil donné. Les inconvénients de cette méthode de ciblage administratif sont notables dans la plupart des pays en développement. Tout d'abord, le système dépend de la présence de personnel en mesure de communiquer efficacement avec le groupe client. Pour toucher la totalité du pays, il faut disposer d'un personnel nombreux ce qui entraîne des opérations administratives coûteuses. En deuxième lieu, il n'est pas facile d'évaluer avec précision le revenu, même dans les économies développées où la plupart des gens travaillent pour un salaire en espèces régulier et où les livres sont tenus minutieusement. Lorsque le travail est moins structuré et qu'un grand nombre de pauvres ont une activité indépendante, ou quand une part importante du revenu est en nature, il est impossible de déterminer le revenu avec exactitude. Il y aura selon toutes probabilités de nombreux cas de tricherie et le système pénalisera les personnes dont les salaires sont enregistés.

Indépendamment du revenu l'admissibilité peut être déterminée sur la base de la propriété foncière, de la propriété d'autres biens ou des impôts payés. Quand la propriété foncière reflète effectivement la situation économique, la terre peut servir d'indicateur de la richesse. Naturellement cette méthode n'est applicable qu'aux zones rurales. La difficulté de vérification rend problématique l'utilisation d'autres avoirs comme les voitures ou la propriété immobilière. Le recours aux impôts pose aussi d'autres problèmes: dans de nombreux pays les contribuables sont en nombre si exigu que l'examen de leur situation fiscale ne donnerait pas de résultats probants. De toute évidence ce sont les conditions locales qui représentent le facteur déterminant: le niveau d'alphabétisation et le degré de participation du groupe à faible revenu au secteur structuré justifient le bien-fondé du ciblage administratif.

Une troisième méthode de ciblage se fonde sur la sélection par région géographique. Il pourrait s'agir simplement d'un centre urbain comme dans le cas du programme de lait subventionné LICONSA de Mexico, ou bien d'un village entier, comme dans le programme expérimental de réduction des prix des vivres des Philippines. Le succès du ciblage géographique dépend de la capacité d'identifier les zones où le pourcentage des pauvres est très élevé et de contrôler les coupages hors de la zone cible. A Mexico, on a pu les contrôler grâce à la difficulté d'emmagasiner le lait liquide pendant le temps nécessaire pour le transporter ailleurs ou l'écouler. En effet, pour vendre le lait à prix réduit à un seul acheteur il fallait se déplacer jusqu'à la zone cible pour se le procurer à prix réduit ce qui n'était guère économique. Dans le cas des Philippines, les villages cibles étaient ceux qui avaient des taux élevés de sous-nutrition. On les identifiait grâce aux données sur l'état de croissance des enfants tirées du programme de surveillance de la croissance déjà en place. Les membres des villages cibles étaient identifiés par

leurs carnets de rationnement. Il y a quand même eu du coulage, car d'autres membres de la famille sont venus des villages voisins pour profiter de la subvention.

Il est difficile de mettre en oeuvre une subvention dont les prix se fondent sur le contexte géographique sans que se produisent des gaspillages à la limite de la zone subventionnée. Le succès sera plus probable si la denrée est périssable, si elle est vendue en petites quantités et s'il y a des barrières naturelles au commerce avec les autres zones. Ce type de ciblage pourrait s'avérer problématique pour des raisons politiques aussi, notamment si la zone géographique renferme un sous-groupe de la population distinct au plan ethnique ou autrement. Dans de tels cas, les limitations géographiques de la subvention pourraient accroître les tensions entre les groupes d'un même pays.

Lorsque les contraintes budgétaires qui limitent les disponibilités alimentaires sont liées à la fluctuation saisonnière des prix des denrées ou des revenus, le ciblage saisonnier peut réduire les coûts du programme sans pour autant nuire à son efficacité nutritionnelle. Ce type de ciblage signifierait, par exemple, mettre en oeuvre le programme uniquement pendant la période de soudure en distribuant des coupons à temps déterminé. Il faut toutefois reconnaître que des variations saisonnières marquées du prix des vivres pourrait indiquer la présence de défaillances dans le système de stockage et de commercialisation des aliments. Il faudra affronter directement ce problème en même temps que le programme de subvention atténue le effets de la variabilité à court terme. En outre il faudra veiller à ce que les efforts faits pour améliorer la disponibilité alimentaire saisonnière ne soient pas découragés.

Parfois la réalisation de certains types de programmes de subvention saisonniers est entravée par des difficultés administratives. Les programmes vivres-contre-travail, par exemple, visent normalement à employer la main-d'oeuvre rurale non spécialisée en des périodes où les emplois offerts par le secteur privé sont rares. Cependant cette circonstance peut coïncider avec la saison des pluies, époque où beaucoup d'emplois publics, tels que la construction de routes et de canaux d'irrigation, sont irréalisables dans certains pays. Si les magasins subventionnés sont opérés à titre privé dans le cadre d'un accord de franchise avec le gouvernement, les opérateurs pourraient surmonter les problèmes de la fermeture saisonnière qui réduisent leurs bénéfices. Dans les cas où les magasins vendent d'autres articles, outre les vivres subventionnés, comme en Egypte et dans certaines provinces du Pakistan, le caractère saisonnier de la subvention sera mieux toléré du fait de l'existence d'autres sources de profit. Dans les deux cas, il faudra préférer la réduction plutôt que la suppression de la ration alimentaire au cours de la bonne saison. Le ciblage saisonnier n'est approprié que dans des circonstances particulières.

Les programmes qui se fondent sur l'état nutritionnel des enfants d'âge préscolaire pour cibler les ménages aux fins de la distribution de vivres subventionnés, tels que le programme de réduction des prix des denrées alimentaires des Philippines et le programme de bons d'alimentation de la Colombie, sont à l'origine de fortes dépenses administratives découlant de la nécessité d'évaluer régulièrement la croissance des enfants. Pour ces programmes, l'élément de surveillance de la croissance est normalement un outil éducatif qui sert à sensibiliser les mères à l'importance de donner à leurs enfants d'une alimentation rationnelle, et un moyen de personnaliser l'éducation sanitaire et nutritionnelle. La distribution de vivres subventionnés n'est normalement qu'une composante du programme, si bien que les coûts de la surveillance de la croissance ne devraient pas être le seul élément à mettre en balance lorsqu'on évalue les avantages du ciblage de la subvention. La surveillance de la croissance est souvent considérée comme une intervention sanitaire ayant une valeur propre mais ce n'est peut-être pas un mécanisme de ciblage approprié pour une subvention visant les ménages à l'échelle nationale à moins que, comme dans les Philippines, le pays possède déjà un système opérationnel. L'un des

inconvénients de ces programmes est que les ménages pauvres pourraient être incités à maintenir au moins un enfant en deçà du rapport poids/taille donnant droit à la subvention. Il serait difficile de mesurer la force d'une telle incitation vis-à-vis de la valeur éducationnelle de la surveillance de la croissance. En outre on ne peut ignorer la discrimination implicite de ces programmes envers les ménages sans enfants. Bien qu'ils soient davantage orientés vers la nutrition que la subvention à la consommation familiale habituelle, il faudra tenir compte de ces considérations au moment de formuler le programme.

3.4 Les répercussions des programmes de subvention alimentaire sur les politiques du gouvernement

Effets sur les dépenses publiques

Depuis le début des années 1980, les dépenses relatives aux subventions alimentaires ont diminué dans la plupart des pays tant en termes absolus qu'en pourcentage des dépenses publiques totales ou du produit intérieur brut (Thompson et Manfred, 1997). Bien que ces baisses aient été largement le fait de la chute des prix réels des denrées achetées par les États, l'expérience montre que les gouvernements de certains pays, notamment le Sri Lanka, ont introduit des modifications visant expressément à réduire les coûts des programmes de subvention: abandon des magasins de rationnement en faveur des bons d'alimentation d'une valeur nominale fixe, libéralisation des prix des denrées et exclusion du programme d'environ la moitié de la population. Dans le cas du Sri Lanka, ces modifications ont permis de réduire les dépenses publiques qui sont passées de 15 pour cent à la fin des années 1970 à 3 pour cent en 1985.

L'expérience du Sri Lanka met en évidence deux méthodes de réduction des subventions qui ont des effets très différents sur les pauvres. L'une consiste à cibler les pauvres et l'autre à réduire la valeur réelle de la subvention reçue par un ménage ciblé. Bien que toutes deux permettent de réaliser d'importantes économies, la deuxième a pour résultat de restreindre les bénéfices allant aux pauvres, contrairement à la première. Ces restrictions peuvent être graves, comme l'a expérimenté le Sri Lanka, où la valeur réelle des bons d'alimentation a fléchi rapidement après 1979 en raison de la hausse marquée des prix alors que la valeur nominale des bons restait fixe.

Les études sur les pays³⁸ montrent que les programmes de subvention alimentaire non ciblés ou insuffisamment ciblés mis en oeuvre dans la plupart des pays ne représentent pas le système le plus rentable de transférer indirectement les revenus des ménages plus riches vers les plus pauvres et d'améliorer leur consommation alimentaire et leur état nutritionnel. Certes, on ne peut nier qu'ils ont, dans bien des cas, réussi à réduire la pauvreté et à améliorer la consommation alimentaire et la nutrition chez les pauvres. Cependant ces objectifs auraient pu être atteints à des coûts financiers et économiques moindres. Dans certains programmes, par exemple, le système de magasins de rationnement aurait renforcé la sécurité alimentaire du ménage, notamment parmi les ménages urbains (Suresh, Bahl et Mruthyunjaya, 1993).

Le coût d'opportunité des ressources financières et des sources de financement des subventions sont d'importants facteurs à considérer. L'aide extérieure a joué un rôle notable dans le financement de maints grands programmes, y compris ceux mis en oeuvre au Bangladesh et en

³⁸ Voir Ali et Adams, (1996); Aziz, (1990); et McDermott, (1992).

Egypte³⁹. Toutefois, à l'exception de l'aide alimentaire, il est difficile, voire impossible, de relier les coûts de la subvention à des sources de revenus spécifiques car les subventions relèvent de la trésorerie générale. En outre, les informations disponibles ne mettent pas clairement en évidence la façon dont les crédits affectés à des subventions alimentaires spécifiques auraient été dépensés en leur absence.

Enfin, il est à noter que les subventions alimentaires explicites ont permis aux gouvernements de quelques pays, notamment l'Égypte et le Bangladesh, de maintenir bas les salaires dans le secteur public grâce au "paiement en nature" que sont les subventions alimentaires. Dans de tels cas, les estimations existantes exagèrent le coût financier net des subventions. Cette situation est décrite par Pinstup-Andersen (1988) qui est de l'avis qu'au Sri Lanka une part importante des économies réalisées par l'abandon des magasins de rationnement non ciblé au profit des bons d'alimentation ciblés a servi à augmenter les salaires dans le secteur public pour compenser la perte des avantages de la subvention.

Effet sur les salaires

Du moment que la plupart des subventions alimentaires se fondent sur les denrées de base, elles peuvent avoir un effet dépressif sur les salaires réels. Dans ce cas, les avantages pour les consommateurs sont inférieurs à la valeur du transfert, et les estimations existantes les exagèrent. On pourrait dans une certaine mesure considérer les subventions comme un soutien aux salaires, avec un effet positif correspondant sur l'emploi et la croissance économique. La mesure dans laquelle les avantages ou les coûts découlant des fluctuations des prix des aliments retombent sur les consommateurs au lieu de résulter en salaires plus bas ou plus élevés varie suivant les pays, et il n'y a guère de preuves empiriques à ce sujet. La période d'ajustement des taux de salaire évoluera sans doute en fonction de divers facteurs institutionnels et autres. L'expérience montre (Pinstup-Andersen, 1988) que les ajustements des salaires du secteur public seraient fonction des changements apportés aux subventions alimentaires. C'est ce qui a eu lieu, comme on l'a vu, au Sri Lanka où les subventions ont été remaniées à la fin des années 1970.

Effet sur le secteur agricole

L'effet sur le secteur agricole varie considérablement entre les programmes en fonction de divers facteurs: prix agricoles et politiques d'achat, effet dépressif des importations et de l'aide alimentaire sur les prix, niveau de ciblage des subventions, réponse de l'offre et diverses relations d'ordre financier et macroéconomique. Bien que les subventions céréalières en Inde et au Bangladesh aient été soutenues en partie par des achats intérieurs à des prix relativement faibles, les programmes de magasins de rationnement au Sri Lanka ont été gérés parallèlement à un niveau plutôt élevé des prix de production, ce qui a imposé un surcroît de subventions. Au Mexique, les subventions aux prix de production et de consommation pour le maïs ont coexisté pendant diverses années. Les politiques des prix pour le blé au Brésil ont fait que les subventions sont passées de la production à la consommation en quelques années.

On ne peut tirer d'aucun de ces programmes un modèle cohérent de l'incidence qu'ils exercent sur le secteur agricole. Cependant, il est évident que les subventions alimentaires explicites à la consommation n'ont pas nécessairement des effets fâcheux sur les incitations agricoles. Au contraire, elles accroissent le pouvoir d'achat des consommateurs ce qui augmente la demande de denrées et, partant, la possibilité de relever les prix à la production. En revanche les subventions implicites à la consommation peuvent nuire aux producteurs car elles sont

³⁹ Voir Gaiha, (1993); et Ali et Adams, (1996).

normalement maintenues par une baisse artificielle des prix de production, ce qui résulte en un fléchissement de la production et des revenus ruraux plus faibles. Les pays qui ont des subventions explicites ont souvent des subventions implicites aussi, mais il est très difficile d'en mesurer l'effet net sur les incitations agricoles.

Effet sur l'inflation

L'influence, si elle existe, des subventions alimentaires explicites sur le taux d'inflation dépend de la façon dont elles sont financées. Comme on l'a déjà vu, il est très difficile voire impossible d'identifier dans les recettes publiques la source spécifique de ce financement. Si l'on suppose que les coûts des subventions sont couverts grâce à un déficit actif et que ce déficit actif est financé par une masse monétaire accrue (une supposition raisonnable dans certains cas mais pas toujours), les subventions seront productrices d'inflation. Ainsi, bien que les prix des produits subventionnés restent bas, les prix des autres produits augmenteront et les avantages nets pour les consommateurs seront inférieurs à la valeur du transfert lui-même. Cet effet est souvent négligé dans les débats sur les subventions alimentaires. En fait, les gouvernements font apparaître souvent les subventions comme une mesure de lutte contre l'inflation puisqu'elles maintiennent bas le niveau des prix des denrées.

La contradiction apparente naît de la confusion faite entre la variation non récurrente des prix de certaines denrées entraînée par les subventions et la fluctuation permanente des prix provoquée par l'expansion monétaire servant à financer les subventions. Il n'existe guère de preuves empiriques des effets inflationnistes produits par les subventions alimentaires mais les résultats observés en Egypte et en République de Corée montrent qu'ils peuvent être notables (Pinstrup-Andersen, 1988).

Effet sur le commerce international

L'effet des subventions alimentaires sur le commerce international dépend de la nature des programmes et des autres politiques économiques. Des prix réduits à la consommation entraînent une hausse de la demande qui est souvent satisfaite par un surcroît d'importations. Dans le cas de subventions aux prix, l'augmentation relative des importations est souvent considérable comme le démontre le cas du blé subventionné en Egypte et au Brésil. En outre, la fixation de prix à la consommation pour les produits alimentaires risque d'influencer les coûts d'importation de produits non subventionnés. En Egypte, il a été estimé qu'une hausse de 10 pour cent du coût des denrées importées entraînerait un fléchissement de 1 à 2 pour cent de la production industrielle, les importations de matières premières étant réduites pour libérer les devises nécessaires à importer les denrées alimentaires (Ali et Adams, 1996).

Les subventions implicites découlant de politiques commerciales peuvent exercer une incidence encore plus forte sur le commerce car, non seulement elles encouragent la consommation mais elles tendent aussi à déterminer une diminution des disponibilités intérieures par la baisse des prix de production et, partant, de l'autosuffisance. C'est ainsi que la Thaïlande accordait des subventions implicites en taxant l'exportation de produits alimentaires de base, ce qui avait pour effet de restreindre les exportations tout en maintenant faibles les prix intérieurs. La baisse des exportations ou la hausse des importations stimule la demande de devises et exerce une pression sur le taux de change. De telles pressions peuvent également résulter du financement de subventions explicites.

3.5 Conclusions

L'analyse ci-dessus reflète nombre de leçons que les pays ont tirées de la mise en oeuvre de programmes de subvention alimentaire ciblée ou non. A l'échelle nationale, les subventions alimentaires peuvent influencer la croissance économique et l'emploi par le biais de divers facteurs: distorsion des prix et investissement réduit dans l'agriculture et dans d'autres secteurs, amélioration de la nutrition, effets sur les salaires et l'inflation et/ou disponibilité de devises pour l'importation de biens d'équipement, de matières premières, voire de denrées alimentaires. Dans l'ensemble on n'a pas la certitude que les dépenses engendrées par les subventions alimentaires entravent ou au contraire encouragent la production et la croissance nationales. En revanche, il ne fait pas de doute que les pressions exercées par la mise en oeuvre des politiques de subvention alimentaire iront en s'accroissant vu la tendance actuelle à la réforme du marché intérieur et la situation financière précaire de maints pays en développement.

Si les gouvernements nationaux veulent entreprendre un examen de leur programme de subvention alimentaire et étudier de nouvelles solutions, les directives suivantes pourraient leur être utiles:

- Analyser le système existant, ses coûts et ses avantages
- Identifier les objectifs visés par la politique du gouvernement y compris les groupes cibles
- Analyser l'état de base de l'économie et les informations sur la situation des groupes cibles
- Formuler des politiques de rechange pour réaliser les objectifs à partir des expériences de pays partageant la même situation

Tous les programmes de subvention alimentaire devraient contenir des mesures permettant de mettre fin à l'admissibilité et de favoriser l'accès au programme de nouveaux ayants-droit. Les besoins et les revenus des ménages évoluent au fil des ans et il devrait en être de même de leur admissibilité aux avantages. Dans le cas de programmes fondés sur le critère de la qualité des denrées, il est à supposer que les gens cesseront spontanément d'y participer lorsqu'ils auront les moyens d'acheter des vivres de meilleure qualité. Dans les programmes ciblés administrativement, il conviendrait de fixer une période d'admissibilité limitée au bout de laquelle le ménage devra s'inscrire à nouveau. Cela permettrait de renvoyer la décision au bénéficiaire et d'éviter les ressentiments et la résistance (et les abus possibles) qui se manifesteraient si la révision de l'admissibilité relevait des responsables du programme. Ce sont les conditions économiques locales qui devraient dicter la longueur de la période d'admissibilité. Il est essentiel de mettre en place un système permettant d'éliminer ou d'inclure des participants si le programme veut continuer à servir les groupes défavorisés et exclure tous ceux qui n'y ont plus droit.

Références

- Ali, S.M. et Adams, R.H. 1996. The Egyptian food subsidy system: Operation and effects on income distribution. *World Development*, Vol. 24, No. 11, pp.1777-1791, 1996.
- Aziz, S. 1990. *The New System of Food Marketing in Pakistan*. UNRISD Discussion Paper, 10.
- Gaiha, R. 1993. Design of poverty alleviation strategy in rural areas. *FAO Economic and Social Development Paper, 115*. Rome 1993.
- McDermott, A. 1992. Targeting cereal subsidies: Case study of Morocco, Algeria, Egypt and Tunisia. *CMR Working Paper 7*. Projet de réforme de la commercialisation des céréales. USAID/Rabat 1992.
- Per Pinstrup-Andersen. 1988. *Food Subsidies in Developing Countries: Costs, Benefits and Policy Options*. John Hopkins University Press, Baltimore, USA.
- Schiff, M. 1993. The impact of two-tier producer and consumer food pricing in India. *Policy Research Working Paper, 1236*. The World Bank.
- Suresh, P., D.K. Bahl & Mruthyunjaya. 1993. Government interventions in foodgrain markets: The case of India. *Food Policy, Oct. 1993*.
- Suryanarayana, M.H. 1995. Public distribution of food in India: A clarification. *Food Policy, Vol. 20, 1995*.
- Thompson, A. & Manfred, M. 1997. *Implications of Economic Policy for Food Security: A Training Manual*. Prepared for the Agricultural Policy Support Service Policy Assistance Division, FAO, Rome 197.

INDEX DES PAYS

Algérie 11, 38
Argentine 3, 11, 17, 30
Australie 6, 7, 8, 16, 31
Bangladesh 11, 41, 43, 45, 46
Bolivie 30
Brésil 17, 46, 47
Bulgarie 3, 7, 15, 16
Canada 3, 6, 7, 8, 14
Chili 11, 30
Chine 5, 16, 17, 18
Colombie 11, 30, 44
République tchèque 15, 31
Equateur 11, 12, 31
Ethiopie 27
Ghana 29
Honduras 12
Hongrie 4, 9, 15, 16
Inde 25, 46
Indonésie 1, 5, 6, 9, 16, 17, 18, 25
Japon 4, 18, 31
Kenya 12, 29
Corée, République de 13, 26, 33, 47
Malawi 28
Malaisie 17, 25
Mali 1
Maurice 29, 33
Mexique 3, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 30, 46
Maroc 12
Myanmar 6
Namibie 28
Nigéria 12
Pakistan 18, 44
Pérou 17, 30
Philippines 1, 2, 13, 17, 26, 33, 43, 44
Pologne 15, 31
Roumanie 4, 10, 15, 17, 18, 31
Russie 4, 9, 19
Arabie saoudite 10, 13, 18
Afrique du sud 15
Sri Lanka 10, 38, 45, 46
Syrie 3
Tanzanie 13, 28
Thaïlande 1, 13, 17, 18, 19, 47
Turquie 3, 6, 14, 15
Tunisie 29, 33
États-Unis 5, 6, 14, 16, 17, 32, 40, 41
Ouzbékistan 10
Venezuela 11, 31
Viet Nam 6
Yougoslavie 5, 9
Zambie 28
Zimbabwe 1, 7
CE 4, 11, 15, 16

SUJETS TRAITES DANS LES EDITIONS PRECEDENTES

Edition 1990-91

1. Evolution des politiques céréalières nationales
2. Evolution en matière de politiques en Europe et en URSS
3. Nouvelle législation agricole aux États-Unis
4. Incidences du marché unique européen

Edition 1991-92

1. Evolution des politiques céréalières nationales
2. Réforme de la politique agricole commune de la CE
3. La politique rizicole de la Chine : tendances passées et orientations futures

Edition 1992-93

1. Evolution des politiques céréalières nationales
2. Examen des politiques nationales de stockage des céréales
3. La politique rizicole du Pakistan : évolution récente

Edition 1993-94

1. Evolution des politiques céréalières nationales
2. Politique de marge de variation des prix en Amérique latine
3. Les politiques céréalières mexicaines et l'Accord de libre-échange nord- américain
4. Les négociations d'Uruguay et le commerce mondial des céréales

Edition 1994-95

1. Evolution des politiques céréalières nationales
2. Examen des engagements pris dans le secteur céréalier au titre de l'Accord du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture
3. Politique rizicole du Viet Nam

Edition 1996-97

1. Evolution des politiques céréalières nationales
2. Evolution des politiques concernant le secteur des oléagineux, 1995-97
3. Examen de la législation agricole 1996 des États-Unis