



FICHE DE SYNTHÈSE

Refléter la réalité des prix grâce à des réformes de fond dans les pays en développement

De grands progrès ont été accomplis depuis les années 1980 dans la réduction des distorsions qui affectent l'agriculture dans les pays en développement, en particulier grâce à des réformes macroéconomiques. Il existe toutefois une importante marge de manœuvre dans l'application de nouvelles réformes en faveur d'une croissance plus rapide de l'agriculture et de la lutte contre la pauvreté. Des programmes complémentaires de transition sont souvent nécessaires pour indemniser les perdants, inscrire les réformes dans le cadre plus large de l'économie politique et faciliter l'adaptation à des marchés nouveaux.

Les politiques suivies par les pays en développement ont toujours atténué l'effet des incitations dont disposent les producteurs agricoles. Les politiques macroéconomiques ont taxé l'agriculture plus lourdement que les politiques agricoles, mais ces deux éléments ont joué un rôle important dans les pays pauvres. Dans une étude portant sur 16 pays en développement entre les années 1960 et le milieu des années 1980, l'imposition directe moyenne (prix en aval fixés à des niveaux inférieurs aux prix mondiaux, par exemple) a été estimée à 12% des prix agricoles à la production et la fiscalité indirecte (comme l'existence de taux de change surévalués) à 24%. Le niveau élevé d'imposition de l'agriculture est allé de pair avec la faiblesse de la croissance de ce secteur – et avec un ralentissement de la croissance de l'économie –, en particulier dans les pays en développement les plus pauvres qui ont le plus imposé l'agriculture.

Les réformes ont réduit de manière significative l'imposition de l'agriculture.

Les réformes menées dans les années 1980 et 1990 afin de rétablir l'équilibre macroéconomique, d'assurer une meilleure affectation des ressources et de renouer avec la croissance dans bon nombre des pays les plus pauvres ont créé des incitations par les prix aux agriculteurs des pays en développement. Ces réformes ont réduit les distorsions dont souffre traditionnellement l'agriculture sans toutefois les éliminer. Entre la période 1980-1984 et la période 2000-2004, la taxation nette de l'agriculture (directe aussi bien qu'indirecte) est passée en moyenne de 28% à 10% dans les pays à dominante agricole (essentiellement en Afrique sub-saharienne). Elle a également baissé de 15% à 4% dans les pays en mutation (essentiellement en Asie) et est passée d'une protection marginalement négative à une protection nette de 9% dans les pays urbanisés (essentiellement en Amérique latine).

Ces progrès s'expliquent en majeure partie par des réformes macroéconomiques. La réduction de la surévaluation des monnaies, pratique qui avait pour effet de taxer les exportations agricoles (réalisées en général au taux officiel) et de subventionner les importations de denrées alimentaires, se reflète dans la chute considérable des primes dont les devises

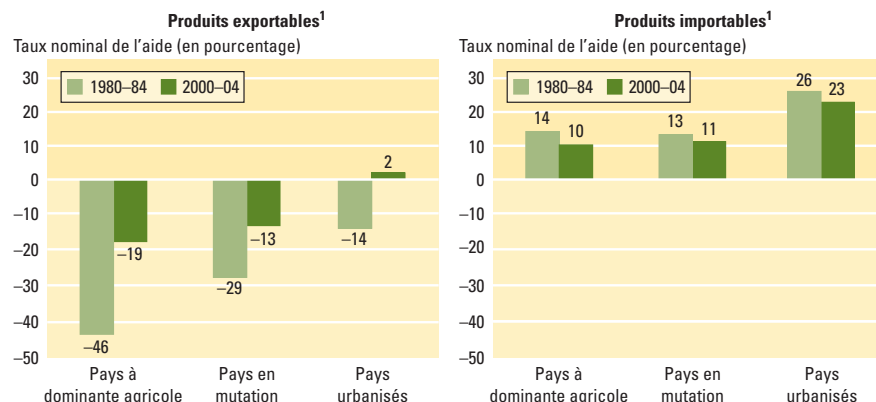
étrangères bénéficient sur les marchés parallèles des pays en développement. Pour 59 de ces pays, la prime moyenne sur le marché parallèle est passée de plus de 140% dans les années 1960 à environ 80% dans les années 1970 et 1980 et à 9% à peine au début des années 1990, avec toutefois de fortes disparités d'un pays à l'autre.

Les réformes macroéconomiques et les réformes du secteur agricole des années 1980 n'ont eu à l'origine que peu d'effet sur la croissance de l'agriculture à cause de la baisse des cours des produits de base sur les marchés mondiaux. Cette situation a changé au cours des années 1990. Des cours mondiaux plus favorables et la poursuite des réformes ont permis aux prix intérieurs réels des exportations agricoles d'augmenter plus rapidement. La mise en place de mesures incitatives plus fortes au niveau des prix explique en partie la hausse de la croissance dans l'agriculture que de nombreux pays d'Afrique sub-saharienne connaissent depuis les années 1990.

La poursuite des réformes reste toutefois nécessaire.

Même si les réformes macroéconomiques ont été généralement une réussite, il reste des possibilités considérables de réforme au sein du secteur agricole. Le fait que l'imposition nette d'ensemble se situe à un niveau relativement plus bas cache à la fois des pratiques de protection des produits importés et d'imposition des exportations qui peuvent dans l'un et l'autre cas être élevées (tableau 1). De ce fait, il reste une marge de manœuvre significative pour de nouveaux gains d'efficacité dans le cadre des politiques commerciales propres aux pays en développement.

Tableau 1 : Baisse de l'imposition des produits agricoles exportables entre 1980-1984 et 2000-2004



Source : Anderson, Kym (éd.). 2004. *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective*. Londres et Washington, Palgrave Macmillan and World Bank (à paraître).

Note : Le taux nominal de l'aide mesure le rapport entre les prix à la production intérieure et les prix à la frontière, et prend aussi en compte les subventions intérieures au titre des facteurs de production.



Dans le même temps, les pays membres de l'OCDE n'ont que peu progressé en matière de réformes de fond. Les mesures protectionnistes et les subventions qu'ils appliquent continuent d'imposer des distorsions aux prix mondiaux de nombreux produits de base, en particulier pour le coton et les oléagineux (voir la fiche consacrée au commerce des produits agricoles).

Le processus de réforme produit des gagnants et des perdants. L'un des facteurs préoccupants des politiques de libéralisation des échanges commerciaux réside dans l'incidence qu'elles peuvent exercer sur le niveau de vie des populations pauvres, en particulier pour ce qui est des denrées alimentaires de première nécessité. Tout changement de prix est de nature à faire parmi les pauvres des gagnants et des perdants dont la répartition varie d'un pays à l'autre. Une libéralisation des échanges qui fait augmenter les prix des denrées alimentaires s'opère au détriment de ceux qui en sont des acheteurs nets (catégorie la plus importante de la population rurale pauvre dans des pays comme la Bolivie ou le Bangladesh) et au bénéfice de ceux qui en sont des vendeurs nets (catégorie la plus nombreuse de la population rurale pauvre au Cambodge ou au Viêt Nam).

Outre ses effets directs sur les prix des produits alimentaires, la libéralisation des échanges a une incidence sur les pauvres par le biais de la création ou de la perte d'emplois et de salaires. La réforme en profondeur des circuits commerciaux qui a été menée au Viêt Nam au début des années 1990 a eu pour effets une forte réponse sur le plan de l'offre et une augmentation du niveau de vie des agriculteurs pauvres. Au Bangladesh, en moyenne, les ménages pauvres de paysans sans terre subissent une perte à court terme du fait de l'augmentation des prix du riz mais peuvent y gagner à long terme avec l'augmentation progressive des salaires. La décomposition des revenus au Viêt Nam, au Bangladesh et en Ouganda montre que les effets sur le marché de la main-d'œuvre constituent bel et bien l'un des éléments importants de l'incidence des réformes commerciales sur le niveau de vie. Toutefois, ces effets varient considérablement d'un pays à l'autre.

L'économie politique a un rôle à jouer. Du fait de l'existence de gagnants et de perdants, les réformes sont en règle générale un sujet politiquement sensible et se heurtent à des intérêts acquis fermement établis. Elles sont donc souvent difficiles à mettre en œuvre. L'appartenance à l'OMC peut aider à y inciter. Les médias locaux peuvent mettre en lumière le coût qu'elles représentent pour le contribuable et l'incidence inégale des avantages qu'elles apportent. Dans certains cas, des compromis négociés et des dispositifs d'indemnisation des perdants sont susceptibles d'avoir de bons effets, comme ce fut le cas au Mexique, dans les années 1990, avec la réforme des prix des denrées de base. Le fait d'inscrire les réformes propres au secteur agricole dans un ensemble plus large de réformes portant sur l'ensemble de l'économie est de nature à accroître les chances de succès, comme ce fut le cas dans un grand nombre de pays en développement dans les années 1980 et 1990. Toutefois, ces réformes restent incomplètes pour ce qui est de l'agriculture.

Compte tenu du caractère politiquement délicat des réformes et des spécificités de chaque pays quant à leurs effets, il apparaît opportun d'offrir aux pays une certaine souplesse dans le cadre des règles du commerce si cela est fait de manière à encourager une évolution vers une libéralisation du marché. Des programmes adaptés aux spécificités d'un pays seront nécessaires pour faciliter la transition vers les nouvelles réalités du marché, en particulier pour les petits exploitants et les autres catégories vulnérables.

Des politiques et programmes complémentaires sont nécessaires pour rendre les réformes effectives.

Des actions et programmes complémentaires (dont des mesures d'aide au commerce) sont nécessaires pour indemniser les perdants (programmes de transferts) et pour permettre une adaptation rapide et équitable des petits exploitants face aux avantages comparatifs émergents (investissements dans les biens publics et réformes institutionnelles). Tout le problème est d'assurer l'équilibre adéquat entre les transferts destinés à atténuer les effets de la transition et les investissements dans les biens publics de base réalisés

afin de favoriser la croissance à long terme de l'agriculture et la lutte contre la pauvreté. Le risque est grand de tomber dans le piège du protectionnisme et des subventions en accordant la préférence aux mesures de soutien temporaire au détriment de la croissance à long terme.

Programmes de transition. Des programmes de transition destinés à aider les agriculteurs à s'adapter aux nouvelles conditions des marchés et à indemniser les perdants sont souvent nécessaires à la réussite des réformes. Ces programmes doivent tenir compte de l'hétérogénéité de la situation des différentes catégories, distinguer les particularités démographiques et géographiques et analyser l'ampleur des pertes et des gains potentiels. Les mesures de soutien peuvent porter sur les domaines suivants :

- **aides au lancement de nouvelles productions** : Le programme de réduction des subventions à l'agriculture mis en œuvre par la Turquie en offre un bon exemple. Des aides à l'hectare ont été versées aux agriculteurs afin de leur permettre d'abandonner la culture du tabac et celle des noisettes en faveur de choix plus efficaces comme le maïs, le soja, le tournesol et les légumes. Des aides complémentaires ont été mises en place pour développer l'efficacité des filières coopératives de commercialisation.
- **prestations en liquide et réseaux de protection sociale** : Pour aider les plus pauvres et soutenir les adaptations nécessaires, les pouvoirs publics peuvent avoir à verser des prestations en liquide et à mettre en place des réseaux de protection sociale, comme cela a été fait au Mexique dans le cadre du programme Procampo.

La capacité d'un pays à mettre en œuvre des programmes de transition peut être réduite par des problèmes de gouvernance, facteur qu'il convient également de prendre en compte.

Investissements publics en faveur du développement à long terme. Les prestations en liquide et les aides peuvent ne pas être suffisantes pour provoquer une réaction à long terme de l'offre qui dépend autant des infrastructures rurales (irrigation, routes, transports, énergie, télécommunications) que des marchés, des services financiers en milieu rural et de la recherche. Des investissements complémentaires dans ces biens et services publics seront nécessaires pour tirer profit des réformes commerciales et réagir à de meilleures mesures incitatives. Dans de nombreux pays, d'Afrique sub-saharienne en particulier, les besoins d'investissement sont importants, notamment en matière d'infrastructures des marchés, de développement institutionnel, de recherche et de formation agricoles et de gestion des ressources naturelles.

Transition vers d'autres formes d'imposition. Continuer à réduire la protection des importations et l'imposition des exportations de produits agricoles de base risque de poser un dilemme budgétaire à de nombreux pays à dominante agricole qui dépendent de ces rentrées pour assurer les investissements publics. En Afrique sub-saharienne, les taxes sur le commerce aux frontières représentent environ un quart de l'ensemble des recettes publiques. Dans les pays en développement d'Asie, le chiffre correspondant est d'environ 15%. L'agriculture demeurant le secteur dominant dans la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne, elle devra continuer à contribuer aux recettes des pouvoirs publics nationaux et des autorités locales. L'imposition des produits agricoles devrait obéir à quatre grands principes : a) ne pas instaurer de discrimination entre les secteurs ; b) réduire le plus possible les distorsions imposées aux prix du marché ; c) prendre en compte le critère d'efficacité en termes de recettes budgétaires ; d) pouvoir être mise en œuvre aisément.

Si l'expérience des dernières années offre un tableau mitigé en ce qui concerne le passage à d'autres sources de recettes, elle fournit également certains enseignements sur la manière de pallier les pertes de rentrées commerciales. On pourra chercher à élargir l'assiette fiscale en réduisant les exemptions, en simplifiant les structures tarifaires et en améliorant la gestion des recettes, de même qu'en mettant en place des droits d'accise et une TVA sur la consommation reposant sur une assiette assez large.

La présente fiche est extraite du Rapport sur le développement dans le monde 2008 publié par la Banque mondiale, *L'Agriculture au service du développement*. D'autres informations et des sources détaillées figurent dans ce rapport. Celui-ci utilise une typologie simple des pays en fonction de la contribution de l'agriculture à la croissance générale, de 1990 à 2005, et du pourcentage des ruraux pauvres dans le nombre total des pauvres (sur la base de 2 dollars par jour en 2002). Dans les pays à dominante agricole (essentiellement en Afrique), l'agriculture contribue de manière significative (>20%) à la croissance totale. Dans les pays en mutation (essentiellement en Asie), les secteurs non agricoles sont dominants mais la grande majorité des pauvres vivent en zone rurale. Dans les pays urbanisés (essentiellement en Amérique latine, en Europe et en Asie centrale), les pauvres sont plus nombreux en zone urbaine, mais la pauvreté est souvent plus grande dans les zones rurales.