



Dossiers de la FAO sur les poussées des importations

- Thèmes

No. 4 Poussées d'importations: quels sont les facteurs internes qui y contribuent?



Octobre 2006
J8673/F

RÉSUMÉ

- On estime souvent que les poussées d'importations sont dues essentiellement à des facteurs externes aux frontières nationales, y compris ceux dérivant de pratiques commerciales illégales en tous genres (voir Dossier n°3 sur les causes externes possibles des poussées d'importations). Toutefois, les études de cas et une analyse détaillée laisseraient entendre qu'elles pourraient être déclenchées par certains facteurs internes aux pays bien plus diffus et significatifs.
- Les facteurs internes responsables des afflux d'importations de produits agricoles dépassent souvent le cadre du secteur agricole et englobent toute l'économie. Par conséquent, il peut s'avérer nécessaire d'évaluer les causes d'une poussée d'importations agricoles à la lumière d'un contexte économique plus vaste, comme les programmes d'ajustement structurel ou les réformes financières, plutôt que par une approche ciblée exclusivement sur le secteur en question.
- Les déficits de production nationale sont une des principales causes de poussées d'importations à court terme dans les pays en développement. Ces déficits sont généralement la conséquence de facteurs climatiques, mais dans certains cas, ils peuvent être dus à d'autres facteurs tels que les troubles intérieurs ou l'interruption des approvisionnements en intrants de production. Cependant, dans de nombreux cas, on assiste à des poussées persistantes et de plus longue durée qui reflètent souvent des contraintes structurelles profondément ancrées qui empêchent la croissance de la production intérieure pour satisfaire les besoins locaux croissants du marché.
- Les mesures de politique nationales peuvent être également tenues pour responsables des poussées d'importation, par exemple par le biais d'une réévaluation de la devise, de la réduction des barrières douanières ou l'élimination de diverses barrières non tarifaires au commerce, ou encore de la réduction des niveaux de soutien agricole. L'amélioration de l'accès aux marchés, et par conséquent, les poussées d'importations, peuvent être le résultat de l'application d'engagements multilatéraux ou d'accords commerciaux régionaux et bilatéraux.
- Afin de garantir des réponses de politique appropriées, les pays en développement doivent évaluer si les facteurs internes- plutôt que les facteurs externes- à leur marché, sont responsables de poussées d'importations.

Quel est le lien entre déficit de production intérieure et poussées d'importations?

Un déficit de la production intérieure dû à des facteurs tels que des conditions météorologiques hostiles ou l'incidence de parasites et de maladies constitue la plus simple explication d'une poussée d'importations agricoles à court terme. Dans certains cas, les troubles intérieurs peuvent perturber la production nationale et déclencher des poussées pour satisfaire les besoins locaux du marché. Naturellement, la demande d'importations peut naître non seulement d'un déficit de la production d'un produit donné, mais aussi du manque d'un bien de remplacement dans la production intérieure, comme par exemple, une hausse des importations de riz pour compenser les déficits de la production intérieure de maïs. L'accroissement des importations qui s'ensuit fait partie de la fonction même du commerce, permettant de satisfaire les besoins du marché intérieur à des prix acceptables.

Un retour à des niveaux normaux de production se traduit généralement par une dépendance moins marquée à l'égard des importations. Par exemple, au Malawi, la poussée d'importations de maïs en 1992, 1994, 1998, 2001, 2002 et 2003 était le résultat de déficits d'approvisionnement interne essentiellement dus aux conditions météorologiques adverses, les appels d'offres du gouvernement étant nécessaires pour satisfaire les besoins du marché de cette culture de base sur laquelle reposait la politique de sécurité alimentaire de la nation. Avec le retour à des niveaux plus élevés de production, les importations ont reculé, notamment, entre 1995 et 1997. En Tunisie, la production nationale de blé a subi de fortes fluctuations durant la période 1982-2003, probablement du fait des conditions climatiques, et les déficits de production annuels étaient compensés par des poussées d'importations. Toutefois, l'expérience des pays individuels en développement suggère que dans certains cas la production intérieure a du mal à regagner sa position antérieure, et il en résulte un déplacement permanent d'une partie du marché par les produits importés concurrents.

La stagnation ou la réduction à plus long terme de la production face à des hausses d'importations de produits similaires ou concurrents fait place à un scénario complètement différent, et beaucoup plus complexe. Lorsqu'une industrie nationale est affligée de contraintes structurelles, le déplacement de ses produits sur le marché par les importations ne peut être résolu par la seule mise en œuvre de mesures de restriction des importations. Les études de cas effectuées dans les pays dans le cadre du Projet FAO des poussées d'importations suggèrent que les contraintes structurelles sont diffuses au sein des économies nationales, et qu'elles représentent souvent une cause bien plus importante des poussées d'importations que les facteurs externes.

Par exemple, au Mozambique, une poussée d'importations d'huiles comestibles - raffinées et en vrac - a été déclenchée en 2003 alors que la production et le raffinage des oléagineux produits dans le pays ont continué à stagner à de très bas niveaux. La production, essentiellement située dans des zones éloignées du principal centre de consommation et d'importation, était confrontée à des obstacles dérivant d'une base de petites exploitations disposant de technologies rudimentaires. Aux Philippines, les poussées d'importations de tabac et d'oignons étaient liées à des facteurs de qualité et de coût, tandis que la production intérieure, incapable de s'adapter à l'évolution des besoins du marché, stagnait ou déclinait.

Dans le cas des poussées d'importations de volaille dans de nombreux pays d'Afrique, les exploitations locales produisant des poulets entiers frais et hautement périssables à des coûts relativement plus élevés sont incapables de rivaliser avec les importations de viande rouge congelée à bas prix. D'où la stagnation de la production intérieure tandis que les importations ont continué à enregistrer une forte croissance.

Si le lien entre l'évolution de la production intérieure et les variations des niveaux d'importations peut être mieux analysé pour chaque denrée individuelle, il est intéressant de constater les résultats généraux des grands groupes de produits alimentaires. L'analyse conduite par la FAO pour la période 1980-2003 sur 102 pays en développement a indiqué que, parmi les principaux groupes de denrées, les baisses de production intérieure étaient liées aux accroissements des importations de céréales dans 64 pays, et la corrélation était significative pour plus de 40 de ces pays (Tableau 1). En revanche, pour les viandes et les huiles végétales, les importations et la production tendaient en général à augmenter, pour faire face à la demande accrue engendrée

par la croissance économique. Dans de nombreux cas, cependant, les données de production sont trompeuses, en particulier pour les denrées non céréalières qui ne sont pas des cultures de base. Par ailleurs, les complexités analytiques dérivent du fait qu'une poussée d'importations d'un produit donné peut ne pas nécessairement être la cause directe d'un déficit dans la production locale de ce produit: par exemple, un afflux d'importations de beurre pourrait déstabiliser les débouchés du marché de lait cru produit à l'intérieur du pays.

Tableau 1. Corrélation entre les importations par habitant et la production par habitant (1980 - 2003)

	Négative		Positive		Zéro ou n.a.
	Total	Significative à 95%	Total	Significative à 95%	
Total céréales	64	42	0	12	8
Total viande	48	19	54	24	0
Total huiles végétales*	1	0	98	77	3

* 1982-2003

2 Quel est l'effet d'une réévaluation de la devise sur les importations?

La variation des taux de change est une des mesures d'économie générale applicables aux frontières nationales qui se répercutent sur les coûts des marchandises importées. Relever les taux de change rend un pays exportateur moins compétitif sur les marchés internationaux tandis que les produits importés deviennent plus attrayants et abordables pour les consommateurs nationaux, et stimulent donc les importations. Par exemple, compte tenu du renforcement du Rand sud-africain entre janvier 2003 et décembre 2004, la valeur de la monnaie a plus que doublé par rapport au dollar des États-Unis et aux devises indexées sur le dollar, comme le yuan chinois. Devenues relativement plus économiques, les importations de textiles et d'habillement de Chine en Afrique du Sud ont subi de fortes poussées suite à la réévaluation. Une précédente appréciation du Rand vis-à-vis du dollar durant la période 1997-2001 avait porté à une poussée d'importations de poulets des États-Unis à laquelle l'Afrique du Sud avait riposté par l'imposition de droits compensateurs.

En Côte d'Ivoire, suite à la libéralisation du marché en 1995, les importations de riz à prix compétitifs, en augmentation depuis 1999, ont été renforcées par l'appréciation de la devise nationale vis-à-vis du dollar à partir de 2002. Au cours de cette période, la production

nationale de riz a diminué de façon continue, suggérant que la variation du taux de change n'était pas le principal facteur responsable du déplacement de la production intérieure.

3 Comment les réductions des tarifs et des barrières non tarifaires ont-elles influencé les importations?

La libéralisation des échanges, en particulier depuis l'application de l'Accord de l'Agriculture du Cycle d'Uruguay, a été tenue pour responsable, par certains, de la fréquence accrue des poussées d'importations, notamment celles portant préjudice aux secteurs agricoles internes. Il est clair qu'une brusque réduction tarifaire pourrait être la cause directe d'un afflux d'importations, comme pourrait l'être la réduction ou l'élimination d'autres mesures frontalières qui majorent le coût unitaire des importations, telles que les prix minimum de référence. Il est clair que la libéralisation du commerce a pour vocation d'accroître le flux de marchandises et de services, et de porter à des gains économiques positifs pour les pays exportateurs comme pour les pays importateurs.

Les études de cas réalisées dans le cadre du Projet FAO des poussées d'importations révèlent que, dans de nombreux cas, les réductions tarifaires n'ont constitué qu'un aspect contribuant aux poussées d'importations. Les réductions tarifaires sont généralement graduelles (sauf dans le cas de certains arrangements commerciaux régionaux) et, par conséquent, ont peu de probabilités de se traduire par des poussées d'importations abruptes. Ainsi, par exemple, au Malawi, la réduction progressive des taux tarifaires maximum de 25 pour cent en 1999 à 17,5 pour cent en 2003 a joué un rôle dans les afflux d'importations de produits laitiers, nécessaires pour servir d'appoint à la production laitière limitée du pays où la plupart des transformateurs opéraient en deçà de leur capacité. De même, l'entrée en vigueur d'un accord bilatéral et des facteurs de taux de change ont entraîné des importations de sucre à un prix relativement plus faible du Zimbabwe, faisant des percées dans le marché national et stimulant l'imposition par le Malawi d'un système de licences en 2001. Au Mozambique, l'élimination des droits d'importation pour les huiles végétales en vrac a contribué à la forte croissance prolongée des importations, tandis que le secteur de production interne a continué à souffrir de graves problèmes structurels. Parallèlement au Ghana, l'élimination progressive d'une surtaxe de 20 pour cent sur les importations de volaille durant 1999-2001, et la hausse des prix des aliments pour animaux, ont contribué à l'augmentation des importations avicoles.

4 Quel est l'impact d'autres facteurs de politique interne sur le commerce?

D'autres facteurs de politique interne jouent généralement un rôle mineur dans les poussées d'importations dans les pays en développement. Les régimes de *soutien interne* dans ces pays portent surtout sur des cultures vivrières de base essentielles pour garantir la sécurité alimentaire, et ces politiques sont à caractère stable. Pour les denrées alimentaires de base, les gouvernements fixent normalement des prix minimum à la production ou des prix d'intervention (avec ou sans l'obligation d'achats publics lorsque les prix tombent en dessous des niveaux garantis); influencent les prix intérieurs en achetant sur les marchés internes ou d'importation; administrent des programmes publics de distribution en faveur des groupes vulnérables; et subventionnent les intrants de production et la remise en culture des terres.

Ainsi, c'est la mise en oeuvre de ces politiques pour faire face aux déficits ou aux surplus de production interne, plutôt que leur changement, qui entraîne une variation des niveaux d'importations. Dans le cas d'une poussée d'importations, la cause réside davantage dans les conditions sous-jacentes de l'offre que dans les changements intervenant dans les régimes de soutien interne.

Pour les denrées autres que les aliments de base névralgiques, y compris ceux que l'on appelle souvent "denrées d'export", comme les boissons tropicales, les régimes de soutien interne sont négligeables, et, par conséquent, d'une importance limitée dans le déclenchement des poussées d'importations. Après la deuxième guerre mondiale, suite au démantèlement progressif des offices de commercialisation de certains produits et des fonds de stabilisation, les producteurs se sont retrouvés avec peu de garanties de prix ou guère de soutien, sauf pour la fourniture d'intrants de production subventionnés. En effet, dans de nombreux cas, comme, par exemple, certaines fibres naturelles destinées à l'industrie et au prêt-à-porter, les revenus des producteurs ont été maintenus à des niveaux relativement faibles par les industries publiques ou semi-étatiques de transformation intéressées à conserver des marges bénéficiaires adéquates tout en défendant leurs positions compétitives sur les marchés mondiaux vis-à-vis des filés et tissus synthétiques.

Ce qui pourrait avoir une plus grande influence dans le déclenchement des poussées d'importations sont les *changements ad hoc des politiques internes* affectant certains secteurs de denrées, y compris ceux influençant la compétitivité des industries

nationales. Ainsi, par exemple, au Mozambique, des mesures ont été introduites en 2003 et 2004 pour encourager les industries de transformation en les exonérant du paiement de droits sur les matières premières importées. En outre, les huiles comestibles étaient exonérées de TVA à 17 pour cent, ce qui a entraîné un afflux d'importations d'huile en vrac destinées au raffinage et à la vente.

Les mesures d'encouragement des investissements étrangers peuvent également jouer un rôle dans les poussées d'importations. Le lien étroit entre *investissement étranger direct (IED)* et le commerce est bien documenté, et les exemples abondent de situations où les investissements dans des structures comme les supermarchés, hôtels touristiques ou compagnies aériennes ont porté à une modification des systèmes d'achats alimentaires et à un accroissement des importations. En Tanzanie, un des 12 premiers pays bénéficiaires d'IED en Afrique, la part des produits alimentaires dans la valeur des importations du pays est en hausse depuis l'an 2000, ce qui coïncide avec l'augmentation des IED. De même, au Mozambique, l'ouverture de supermarchés et d'hôtels grâce à diverses mesures rendant plus avantageux les IED, aurait contribué à l'accroissement des importations d'huile végétale.

D'autres types d'investissement peuvent également favoriser un accroissement des importations, ou faciliter le déclenchement des poussées. Citons en exemple les investissements dans des infrastructures diverses, comme les chambres froides et les installations de stockage des huiles végétales dans les ports.

5 Conclusions sur les facteurs internes contribuant aux poussées d'importations

Les poussées d'importations agricoles sont souvent l'expression de facteurs internes aux marchés, plutôt que le résultat de causes externes. Il est important d'évaluer avec soin leurs causes pour trouver, le cas échéant, des réponses de politique appropriées.

Les facteurs internes peuvent être de nature générale comme les modifications de taux de

change, ou à caractère plus spécifique, liés au secteur agricole. Si les facteurs entrant en ligne de compte sur le marché intérieur sont faciles à décrire, le manque de données entrave souvent l'analyse quantitative de leurs causes.

Les déficits de la production intérieure sont parmi les causes les plus évidentes des poussées d'importations à court terme. En revanche, les poussées prolongées à plus long terme reflètent souvent des contraintes structurelles profondes qui empêchent la croissance de la production intérieure concurrente pour satisfaire les besoins croissants des marchés locaux. Toutes les poussées d'importations ne sont pas préjudiciables, et l'analyse des dommages est nécessaire pour aider les pays à adopter des mesures appropriées pour les réduire et pour renforcer la position compétitive du secteur agricole national.

Dans les pays en développement, parmi les mesures de politique nationales qui peuvent avoir un impact direct sur les poussées d'importations figurent la libéralisation des marchés intérieurs pour certains produits, les politiques de taux de change et les politiques internes *ad hoc* qui affectent la position compétitive des industries individuelles. Les incitations aux investissements étrangers directs peuvent également déclencher des poussées d'importations alimentaires.

D'autres politiques internes, bien qu'ayant des effets de grande envergure sur tous les secteurs concernés, sont d'une nature plus stable et ont ainsi moins de probabilités de stimuler des poussées soudaines et marquées d'importations. Citons notamment les réductions tarifaires graduelles dans le cadre des engagements multilatéraux ou les accords commerciaux régionaux et bilatéraux et l'élimination des barrières non tarifaires au commerce. Dans certains cas, l'entrée en vigueur d'accords régionaux ou bilatéraux peut entraîner des changements plus brusques. De même, la réglementation des marchés intérieurs pour les aliments de base névralgiques, notamment la fixation de prix minimum à la production, peut représenter un cadre de politique stable plutôt qu'une cause d'instabilité des importations.