



Dossiers de la FAO sur les poussées des importations

- Thèmes

No. 3 Poussées d'importations: quelles en sont les causes extérieures?



Novembre 2006
J8674/F

RÉSUMÉ

- Les poussées d'importations agricoles des pays en développement sont généralement attribuées à des facteurs externes: subventions et crédits à l'exportation à des taux extrêmement avantageux accordés par les pays à haut revenu, élimination des excédents sous forme d'expéditions d'aide alimentaire provoquant un effet de distorsion, et soutiens de prix portant à l'accumulation de surplus pesant sur les cours mondiaux et à des pratiques de commerce déloyales.
- Toutefois, il est avéré que, dans certains cas, les causes profondes des importations massives se trouvent à l'intérieur des pays eux-mêmes, indiquant qu'il faut procéder à une analyse attentive des divers facteurs externes et internes pertinents (voir le Dossier n°4 sur les causes intérieures possibles des poussées d'importations).
- Les impacts de tels facteurs peuvent avoir été exacerbés par l'ouverture des marchés à la suite de la libéralisation du commerce dans le cadre des engagements multilatéraux ou des accords commerciaux régionaux et bilatéraux.
- Les facteurs externes - ou exogènes - responsables des afflux d'importations peuvent être groupés en deux grandes catégories: 1) politiques de pays tiers, notamment soutiens internes, subventions à l'exportation, crédits à l'exportation, aide alimentaire, et commerce d'État; et 2) facteurs non politiques dans les pays tiers, notamment fluctuations des taux de change et chocs du marché chez les principaux partenaires commerciaux, tels que ceux découlant des fluctuations de la production et de la consommation de produits agricoles.
- Pour la plupart des secteurs de denrées, les subventions à l'exportation ne représentent qu'une petite part de la valeur du commerce mondial; à l'exception du secteur laitier qui est subventionné à hauteur d'environ un tiers et qui provoque le tassement des prix sur les marchés internationaux.
- Les impacts des politiques et des facteurs non politiques, qui se traduisent par de fortes et brusques baisses des cours mondiaux, peuvent être associés aux poussées d'importation intervenant dans les pays en développement. C'est le degré d'intégration du pays importateur sur les marchés internationaux qui déterminera dans quelle mesure ces poussées se concrétiseront.

1 Le rôle potentiel des subventions à l'exportation dans les afflux d'importation

Les politiques des pays tiers font partie des facteurs exogènes pouvant mener, dans des circonstances précises, à des baisses des prix sur les marchés internationaux et contribuer aux poussées d'importations. Les subventions à l'exportation sont un des instruments de politique censés fausser les échanges, le fardeau de l'ajustement passant des producteurs des pays nantis à ceux des pays pauvres.

En fait, les subventions à l'exportation sont en recul constant, aussi bien en valeur absolue que relative. Pour la première fois, le Cycle d'Uruguay a limité le recours aux subventions à l'exportation, mais les dépenses réelles sont nettement inférieures aux limites fixées. En 2002, les dépenses pour les subventions à l'exportation s'élevaient à environ 3 092 millions de dollars des États-Unis, soit 24 pour cent du plafond de l'OMC. L'Union européenne (UE) représente environ 90 pour cent des subventions à l'exportation dans le monde. D'autres pays pratiquant le subventionnement sont la Suisse (6 pour cent environ) et les États-Unis (1 pour cent).

Les subventions à l'exportation semblent n'avoir qu'une importance limitée pour les marchés mondiaux de la plupart des denrées, avec moins de 3 pour cent de la valeur des échanges de ces produits (Tableau 1). Cependant, elles reçoivent une attention considérable car elles sont considérées comme un facteur de déclenchement de flambées d'importations. Il est clair que les subventions font chuter les prix et peuvent se traduire par une hausse des importations, même si, en général, il y a peu de chances qu'elles contribuent aux poussées, car leur valeur est généralement stable et elles ne représentent qu'une faible part du montant du commerce total.

L'exception significative est le secteur laitier dont un tiers des expéditions mondiales est subventionné, provoquant un effritement des cours internationaux. Pour ce qui est de l'importance des subventions par rapport à la valeur des échanges, elles sont le plus élevées pour le beurre (40 pour cent), et légèrement inférieures pour le lait écrémé en poudre et le fromage et d'autres produits laitiers (entre 6 et 11 pour cent). Le plus grand subventionneur du secteur laitier a été l'UE. Durant des périodes d'offre excédentaire ou de faible demande, les subventions à l'exportation exacerbent la dégringolade des prix et peuvent détourner le commerce vers des marchés jouissant de conditions d'accès relativement libres. Comme les subventions à l'exportation/tonne enregistrent une forte augmentation lorsque les marchés s'affaiblissent, elles peuvent se traduire par des poussées d'importations. Au cours de la période 2000-04, les subventions moyennes de l'UE à l'exportation pour les produits laitiers oscillaient entre 132 pour cent des prix mondiaux pour le beurre à 28 pour cent pour le lait écrémé en poudre. Reste à analyser les impacts sur les producteurs et les consommateurs au niveau de chaque pays pour comprendre si les poussées d'importations dues aux subventions sont préjudiciables.

Tableau 1. Subventions à l'exportation pour certains produits de base en pourcentage de la valeur des échanges

	Dépenses estimées 2002	Part du commerce mondial 2001-03
	(millions \$)	(%)
Blé et farine de blé	134	0.9
Riz	21	0.3
Céréales secondaires	158	1.3
Oléagineux	0	0.0
Huiles végétales	0	0.0
Beurre et huile de beurre	515	39.9
Lait écrémé en poudre	181	8.9
Sucre	277	3.1
Fromage	253	5.8
Autres produits laitiers	606	11.3
Viande bovine	279	2.5
Viande porcine	14	0.2
Viande ovine	0	0.0
Viande de volaille	88	1.1
Oeufs	5	0.7
Vin	18	0.2
Fruits et légumes	20	0.0
Tabac	0	0.0
Total	3 092	

Pour ce qui est des destinations, les subventions à l'exportation de l'UE pour la plupart des produits peuvent varier durant l'année en fonction de la conjoncture nationale et internationale. Bien que les appels d'offres pour le subventionnement des exportations ne soient généralement pas liés à la destination (à l'exception de la volaille subventionnée qui ne peut être exportée que vers certains marchés), la période d'application des subventions justifie en grande partie la destination. Ainsi, la concentration de dépenses sur des fenêtres temporelles et géographiques spécifiques peut avoir un effet perturbant sur la production intérieure de ces destinations.

2 Comment les crédits à l'exportation influencent-ils les poussées d'importation?

Les crédits à l'exportation publics ou financés par l'État qui sont plus favorables que les conditions du marché peuvent contribuer aux poussées d'importations. Toutefois, d'une façon générale, ils donnent lieu à une redistribution des parts du marché parmi les fournisseurs. L'effet des crédits à l'exportation subventionnés (taux d'intérêt plus bas, périodes de remboursement plus longues, etc.) est semblable à celui des subventions à l'exportation. On dispose de bien peu d'informations sur les crédits à l'exportation, mais il semble que l'Australie, le Canada, l'UE et les États-Unis soient les principaux fournisseurs de crédit à l'exportation, qui, en 1998, s'élevait à 7 909 millions de dollars des États-Unis (Tableau 2). Néanmoins, sur ce total, l'élément de subvention représentait moins de 4 pour cent, soit 301 millions de dollars. Cet élément de subvention total représentait moins de 5 pour cent du montant des subventions directes à l'exportation en 1998 (6 641 millions de dollars). Les États-Unis ont recouru davantage aux crédits à l'exportation comportant une plus large part d'éléments de subvention.

Tableau 2. Crédits à l'exportation de produits agricoles et éléments de subvention (1998)

	Subvention en pourcentage de la valeur des:		Crédits d'exportation	Exportations agricoles
	Crédits d'exportation	élément de subvention		
	(millions \$)		(%)	
Australie	1 553	5.1	0.3	0.0
Canada	1 108	13.6	1.2	0.1
UE	1 254	23.8	1.9	0.0
États-Unis	3 929	258.0	6.6	0.4
Autres	65	0.1	0.2	0.0
Total	7 909	300.6	3.6	0.2

La faible quantité d'éléments de subvention dans les crédits à l'exportation laisse entendre qu'ils sont plutôt insignifiants dans les poussées d'importations. Par ailleurs, comme la plupart des crédits à l'exportation sont accordés vers les destinations OCDE (60 pour cent en 1995-98 contre 9 pour cent pour les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires et 0,2 pour cent pour les pays moins avancés), il y a peu de chances qu'ils soient à l'origine des poussées d'importation dans les pays en développement.

3 Aide alimentaire et poussées d'importation

L'aide alimentaire, ou la fourniture gratuite - ou à des conditions particulièrement avantageuses - de certaines denrées vivrières, est acheminée en réponse aux demandes des gouvernements pour atténuer les problèmes de nature humanitaire. Par conséquent, ses causes et impacts sont différents des importations commerciales.

Malgré tout, il est clair que l'aide alimentaire peut être responsable d'un afflux d'importations en s'ajoutant aux importations commerciales. Il y a également une tendance manifeste à l'abondance d'aide alimentaire dans les périodes de bas prix du marché, par rapport aux périodes de prix élevés lorsque les besoins des pays bénéficiaires de l'aide alimentaire sont relativement plus élevés.

L'aide alimentaire assure une part importante des importations de produits alimentaires des pays en développement (Tableau 3). Naturellement, le calendrier, le ciblage et la distribution de l'aide alimentaire sont importants pour éviter les impacts négatifs à long terme sur les industries nationales concurrentes.

Tableau 3. Aide alimentaire relative aux importations totales des pays en développement, (2002-03)

	Aide alimentaire	Part d'importations
	(milliers de tonnes)	(%)
Total céréales	7 713	7.2
Céréales secondaires	1 155	1.8
Blé et farine de blé	4 435	9.4
Riz	1 463	6.0
Légumineuses	444	16.0
Sucre	80	0.4
Huiles végétales	428	2.4
Lait écrémé, évaporé	91	...
Viande et produits carnés	12	0.1

4 Commerce d'État

Dans certains pays, le commerce extérieur est contrôlé par des entreprises d'état, soit par le commerce direct soit au moyen de licences, souvent afin de garantir la stabilité de l'offre intérieure de denrées vivrières de base. Tout réaménagement soudain des politiques de ces organismes peut avoir de très fortes répercussions sur les marchés mondiaux et les marchés des principaux partenaires commerciaux. Par exemple, en 2002, la «Food Corporation of India» a adopté une nouvelle politique d'import/export qui prévoyait la levée des restrictions d'exportation et l'abaissement des prix minimum d'exportation pour certains types de riz. Ceci s'est traduit par une hausse des exportations de l'Inde qui sont passées d'environ 2 millions à quelque 5 millions de tonnes en 2002. Les importations de riz de l'Inde ont enregistré une forte hausse dans plusieurs pays d'Asie, ainsi que dans certains pays d'Afrique. À la même période, on a assisté à une baisse sensible des valeurs unitaires d'importation.

5 Autres politiques des pays tiers affectant les prix sur le marché mondial

En dehors des effets directs des subventions et des crédits à l'exportation, d'autres mesures de politique, en particulier les soutiens des prix et des revenus, peuvent influencer sur l'offre et la demande, et ainsi, sur les exportations nettes et les prix sur le marché mondial. Les effets sur le commerce de ces politiques sont difficiles à quantifier, mais on s'inquiète qu'elles puissent contribuer à l'augmentation des niveaux de production et à l'accumulation d'excédents qui se déverseront sur les marchés mondiaux. Toute modification soudaine des politiques qui se traduit par une baisse des prix pourrait stimuler les poussées d'importations et entraîner un déplacement de fournisseurs/industries concurrentes. Toutefois, le brusque réaménagement de ces politiques est peu fréquent et leurs effets se font ressentir davantage sur les niveaux d'échanges et de prix.

Les impacts de ces politiques sur les prix mondiaux ont été amplement analysés. Les résultats de ces études¹ pour les denrées individuelles ou groupes de produits diffèrent dans les résultats détaillés, mais presque tous indiquent que les prix mondiaux seraient plus élevés si on éliminait partiellement ou totalement les soutiens. Les différences de prix vont de zéro à près de 18 pour cent pour diverses céréales, jusqu'à 5 pour cent pour les légumineuses, jusqu'à 20 pour cent pour les huiles végétales, jusqu'à 10 pour cent pour les viandes et de 2 à 20 pour cent pour la plupart des produits laitiers, à l'exception du beurre, du lait écrémé en poudre et

¹ Pour un résumé des résultats des études, voir Harold Grethe et Stephan Nolte. *Agricultural Import Surges in Developing Countries: Exogenous Factors in their Emergence*. FAO Import Surge Project Working Paper No. 5.

du lait entier en poudre, pour lesquels la différence de prix était bien plus importante.

L'impact des soutiens internes sur les prix mondiaux dépend en fait du type de politiques et de la mesure dans laquelle ils sont associés à la production et à la consommation. Ainsi, par exemple, de hauts niveaux de soutien ont pour effet direct d'accroître la production et de réduire la consommation, et sont donc plus susceptibles de conduire à des excédents structurels pouvant faire baisser les prix du marché et porter à des afflux d'importation.

6 Dévaluation

La dévaluation de la monnaie est un des facteurs non politiques pouvant contribuer à un détournement des flux commerciaux. Les exportations d'un pays connaissant une dévaluation sont moins coûteuses par rapport aux devises de ses partenaires commerciaux, ce qui encourage ainsi la hausse des importations de cette origine. L'accroissement significatif du niveau global des importations des pays individuels dépend de la mesure dans laquelle a lieu le transfert des échanges.

La dévaluation de la monnaie dans un pays qui constitue un grand marché d'importation pour un produit donné peut donner lieu au détournement vers d'autres destinations, d'où les poussées d'importation sur ces marchés. Par exemple, avec la crise financière russe en 1998/99, le rouble a été déprécié par rapport au dollar des États-Unis. À l'époque, les États-Unis étaient une source principale d'importations de volailles russes, qui sont tombées de 826 000 tonnes en 1998 à 233 000 tonnes en 1999. Les exportations des États-Unis ont été détournées vers de nombreuses autres destinations qui ont connu des poussées de leurs importations totales de volaille à des valeurs unitaires considérablement plus basses.

7 Autres chocs du marché pouvant se traduire par une forte baisse des prix des denrées

De par sa nature, la production agricole est variable, puisqu'elle dépend des conditions climatiques et d'autres facteurs. Les variations de production dans les principaux pays tiers importateurs ou exportateurs sont une cause principale des fluctuations des prix mondiaux. La demande de produits agricoles est beaucoup moins volatile que l'offre. Dans le cas de chute des prix, les pays importateurs peuvent à bon escient développer leurs achats pour tirer parti des conditions favorables du marché, ce qui entraîne des poussées d'importations.

Les changements de la position compétitive de la production dans les pays ont généralement lieu en douceur, et ne contribuent vraisemblablement pas à des phénomènes de poussées. Toutefois, il arrive que des innovations rapides des technologies de production et de commercialisation, ainsi que des modifications des dotations en facteurs, provoquées par l'intervention des gouvernements ou des facteurs non liés aux politiques, peuvent se traduire par une brusque hausse des disponibilités d'exportation. Les modes

de consommation, eux aussi, se transforment lentement et sont liés à la croissance des revenus. Des changements soudains des régimes d'échanges et des prix mondiaux peuvent, cependant, être dus aux maladies animales ou végétales qui se répercutent immédiatement sur les préférences des consommateurs et la demande d'importations. Un exemple en est la préoccupation au sujet de la grippe aviaire qui, en 2004-2006, a gravement réduit la consommation dans de nombreux pays touchés, faisant dégringoler les prix. Ceci a porté à une modification des régimes d'échanges et à des poussées d'importation potentielles dans les pays en développement.

8 L'impact de la concentration du commerce

L'impact des politiques ou des facteurs non politiques des pays exportateurs et importateurs individuels sur les niveaux d'échange et de prix dépend de la concentration du commerce ainsi que de l'intégration du pays sur les marchés internationaux. Comme le montre le Tableau 4, le niveau de concentration est nettement plus important parmi les exportateurs que parmi les importateurs, ce qui laisse entendre que tout changement parmi les premiers peut avoir un fort impact sur les cours mondiaux et favoriser des variations des niveaux d'échange entre les petits pays importateurs, notamment les pays en développement. D'autres pays ne sont que des partenaires marginaux échangeant certaines denrées mais qui ont de gros marchés intérieurs, comme la Chine et l'Inde, où les changements de la production et de la consommation intérieures peuvent avoir des répercussions considérables sur les échanges et les prix mondiaux.

Tableau 4. Part des exportations et des importations mondiales des 5 principaux exportateurs et des 5 principaux importateurs (moyenne 1994-2003)

	Part d'exportations mondiales	Part d'importations mondiales
	<i>(percent)</i>	
Céréales	74.6	33.3
Blé (et farine)	80.8	26.8
Riz	76.5	25.2
Maïs	94.8	55.8
Sucre (équivalent brut)	67.5	31.9
Viande de volaille	84.9	58.3
Viande bovine	67.8	61.3
Viande porcine	80.7	68.2
Beurre	80.8	45.1
Lait en poudre	76.6	31.9
Oléagineux	85.1	77.8
Légumineuses	67.4	51.8
Huiles végétales	74.4	46.0
Huile de soja	88.5	45.4
Huile de tournesol	84.6	40.4
Huile de palme	94.1	59.3
Fibre de coton	62.0	47.3
Café	54.0	81.7
Bananes et plantains	76.9	74.5
Moyenne pondérée	80.3	46.0

9 Conclusions sur les facteurs externes des poussées d'importations

Un tour d'horizon des facteurs externes pouvant contribuer aux poussées dans les pays en développement suggère que les facteurs non politiques sont au moins aussi importants que les facteurs de politique pour déterminer les conditions portant aux baisses des cours mondiaux sur les marchés et aux incitations d'accroissement des importations agricoles. Les premiers sont les variations de la production et de la consommation de produits agricoles dans les principaux pays exportateurs ou importateurs et les fluctuations des taux de change.

Parmi les mesures de politique, les subventions à l'exportation n'ont que peu de probabilités de contribuer aux poussées d'importation au niveau mondial, sauf dans le cas des produits laitiers. Toutefois, à un moment donné, et pour une destination spécifique, les effets peuvent être bien plus importants. En ce qui concerne les crédits à l'exportation, la faible quantité d'éléments de subvention suggère qu'ils sont un moyen d'accroître la part du marché et qu'ils ne sont guère pertinents pour expliquer les poussées. Par ailleurs, la plupart des crédits à l'exportation sont accordés aux destinations OCDE.

L'aide alimentaire peut être tenue pour responsable d'une poussée d'importations en complétant ou en remplaçant les importations commerciales, en particulier durant les périodes de prix déprimés sur le marché. Des changements soudains intervenant dans les politiques des organismes de commerce d'État peuvent avoir de fortes répercussions sur les marchés mondiaux et sur les marchés des principaux partenaires commerciaux.

En dehors des politiques commerciales, d'autres mesures de politique, en particulier le soutien interne aux revenus et aux prix peuvent avoir un impact sur les cours mondiaux. Les effets de ces politiques sont difficiles à quantifier, mais, à moyen ou à long terme, elles risquent de contribuer à une hausse des niveaux de production et à l'accumulation d'excédents qui se déversent sur les marchés mondiaux. Les réductions de prix qui s'ensuivent pourraient donner lieu à une hausse des niveaux d'importations et au déplacement des fournisseurs/industries concurrents sur le marché.

La contribution véritable des divers facteurs externes aux poussées d'importation ne peut être évaluée qu'au cas par cas. L'examen des principaux facteurs exogènes possibles sert d'orientation aux types de facteurs à prendre en compte pour évaluer les causes.