

PN-ABF-191

Postharvest Grain Systems R&D

Report special No. 28A
Avril 1990

L'ABC DE LA MISE EN PLACE
D'UN PROGRAMME REUSSI D'UNE
POLITIQUE D'ALIMENTATION
LE CAS DU RIZ EN GUINEE BISSAU



Food and Feed Grains Institute
Manhattan, Kansas 66506-2202
USA

PA-ABF-191

L'ABC DE LA MISE EN PLACE D'UN PROGRAMME REUSSI
D'UNE POLITIQUE D'ALIMENTATION
LE CAS DU RIZ EN GUINEA-BISSAU

Préparé para

Cornelius Hugo
et
J.D. Lea

pour

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE

AID/DAN-4144-B-00-6002-00
Postharvest Grain Systems R&D

à

Kansas State University
FOOD AND FEED GRAINS INSTITUTE
Manhattan, Kansas 66506

TABLE DES MATIERES

		<u>Page</u>
Liste des Tableaux		iii
Liste des Figures		iv
 <u>Section</u>		
I	INTRODUCTION	1
	A. Révision des Réformes de Politique	1
	B. But et Objectif	1
II	PLANIFIER ET METTRE EN PLACE LA POLITIQUE DE L'ALIMENTATION .	3
	A. Le Rôle de l'Agriculture dans le Développement de l'Economie	3
	B. Politique Définie	4
	C. Buts de la Politique	4
	D. Stratégies de la Politique	7
	1. Dépendance du commerce	7
	2. Auto-suffisance	9
	3. Auto-dépendance ou commerce international ajusté	10
	4. Stratégies comparées	12
	E. Les Profits du Commerce: Saisir l'Avantage de l'Avantage Comparatif	13
	1. Avantage comparatif	13
	2. Représentation graphique des profits du commerce	16
III	QUESTIONS RELIEES AUX BUTS DE LA POLITIQUE ET AUX STRATEGIES	19
	A. Efficacité: Maximiser la Croissance et le Revenu National	19
	B. Raisonnement pour une Dépendance Moindre sur les Marchés Ouverts	19
	1. Corriger les échecs du marché pour améliorer le bien-être social	20
	2. Objectifs de non-efficacité	20
	C. Le Coût Elevé des Objectifs de non-efficacité	25
	D. Les Effets Secondaires de la Taxation	25
IV	INSTRUMENTS DE MISE EN PLACE DE LA POLITIQUE	29
	A. Instruments de Politique du Niveau Macroéconomique	29
	B. Instruments de Politique du Niveau Microéconomique	29
	C. Instruments de Politique du Niveau de Commerce International	30
	D. Classer ou Donner la Priorité aux Politiques de Mise en Place	31

	<u>Page</u>
E. Processus de Mise en Place de Politique	31
F. Evaluer les Bénéfices et les Coûts des Politiques	33
 V	
CONDITIONS PREALABLES POUR UN PROGRAMME REUSSI DE POLITIQUE ALIMENTAIRE	35
 A. Facteur Politique	35
1. Objectifs définitifs	35
2. Consentement politique et social	35
3. Uniformité et intégrité dans la réalisation	35
B. Facteur Macroéconomique	35
1. Taux d'échange	36
2. Taux d'intérêt	37
3. Taux salarial	38
C. Facteur Administratif, Technique, et Financier	39
1. Capacité administrative	39
2. Capacité analytique, technique et de recherche	39
3. Base et qualité de l'information	41
4. Ressources financières	41
 ANNEXES	
 1	
Littérature mentionnée	43

LISTE DES TABLEAUX

<u>Tableaux</u>	<u>Page</u>
II-1 COUTS COMPARATIFS DE PRODUCTION	14
II-2 LES GRAINS DE LA SPECIALISATION	15
III-1 ELASTICITES DES PRIX DE LA DEMANDE POUR LE RIZ POUR LES GROUPES A REVENU ELEVE ET PEU ELEVE	24

LISTE DES FIGURES

<u>Figure</u>		<u>Page</u>
II-1	REPRESENTATION DE TROIS STRATEGIES ALTERNATIVES DANS UN MARCHE DDE DENREES ALIMENTAIRES DE BASE	12
II-2	PROFITS DU COMMERCE	17
III-1	ILLUSTRATION 1 DE L'IMPOT SUR L'EXPORTATION	27
III-2	ILLUSTRATION 2 DE L'IMPOT SUR L'EXPORTATION	28
IV-1	LA SEQUENCE DU DEVELOPPEMENT ET DE LA MISE EN PLACE DE LA POLITIQUE	33

SECTION I

INTRODUCTION

A. Révision des Réformes de politique¹

Après l'indépendance, la Guinée-Bissau (GB) a adopté un système économique de planification centrale en mettant surtout l'accent sur le contrôle du marché par les institutions d'état. Avant 1980, la mauvaise répartition des ressources, les déficits croissants, et le lent développement ont mis le pays dans de sérieuses difficultés économiques. Les déficits, extérieur et intérieur, croissants et la monnaie surévaluée ont mené à des augmentations des dettes extérieures pour maintenir l'économie. Pas plus tard que 1983, la ligne de crédit extérieure était consommée et le pays devint plus dépendant que jamais de l'aide extérieure qui a contribué à, à peu près, les deux tiers du revenu du gouvernement.

Les distortions croissantes de l'économie et le service de dettes augmentant ont finalement forcé les réformes de politique. Les réformes principales concernaient la dévaluation, augmentation des prix des producteurs pour les récoltes principales, les limites sur l'augmentation des salaires, les ajustements des consommateurs aux prix reflétant les coûts d'exportation, la commercialisation libéralisée, l'augmentation des impôts sur le revenu, et les dépenses limitées du gouvernement. Ces réformes de base ont été ajustées par la suite pour y inclure la suppression complète du contrôle des prix sur l'alimentation et sur les autres produits de consommation, une libéralisation complète du système de commercialisation, et la suppression des subventions de consommateurs.

B. Buts et Objectifs

En vue de ces réformes de politique sans précédent et la libéralisation du programme du marché, l'USAID/Bissau a soutenu une étude de marché du riz pour apprendre plus sur la signification de ces changements sur la production du riz paddy, la distribution du riz, et la consommation. Le riz représente la denrée agricole la plus importante du pays et c'est aussi l'aliment de base de la nation.

L'étude a été faite pendant la période de Novembre à Décembre de l'année 1989, et les résultats se trouvent dans le Rapport d'Assistance Technique du FFGI, RICE PRODUCTION AND MARKETING IN GUINEA BISSAU A CONTRIBUTION FOR POLICY DIALOGUE, (La Production et la Commercialisation du Riz en Guinée Bissau - une Contribution pour un Dialogue Politique). Un des points critiques qui ont été découverts est le manque d'une politique de l'alimentation à long terme qui permettrait à GOGB d'exécuter les fonctions nécessaires qui permettent de renforcer facilement le développement d'une production du riz dynamique et compétitive, d'une distribution, et de sous-secteurs de consommation, et en même temps de justifier des questions d'équité social.

¹Référence No.7, p. 274.

Le but de ce rapport complémentaire d'assistance technique est de pourvoir en une fondation pour les discussions et les révisions, avec pour objectif le développement d'une politique nationale de l'alimentation (céréale/riz), qui soit saine et à long terme, ainsi que la mise en place d'une stratégie pour le pays.

On espère que les séances de travail, les séminaires, et les discussions entre les parties intéressées fourniront un forum approprié pour décider d'une approche réaliste et flexible afin d'atteindre l'objectif. Les participants à ces réunions devraient inclure les représentants du secteur public (les personnes qui prennent les décisions, les planificateurs, les chercheurs, et les éducateurs), les représentants du secteur privé (les agents de marché, les producteurs, et les consommateurs), et le financement international, les donateurs, et les représentants des agences de développement (USAID, World Bank, IMF, FAO, OXFAM, etc.)

Ce rapport de "politique élémentaire" contient cinq sections. Section I étant l'introduction. Section II donne une introduction à la planification et la mise en place d'une politique alimentaire. Elle contient une révision brève de ce sujet difficile mais important, y sont inclus (1) l'orientation de la politique générale, (2) la définition de la politique, (3) les buts de la politique, (4) les stratégies de la politique et (5) les profits du commerce. La section III expose les questions reliées aux buts et aux stratégies de la politique, y sont inclus (1) l'efficacité ou le besoin de maximiser la croissance du revenu national, (2) le raisonnement pour une dépendance moindre sur les marchés ouverts, (3) questions sur les coûts d'inefficacité et (4) les effets secondaires de la taxation. La section IV expose les instruments disponibles pour la mise en place de politique à différents niveaux, y inclu (1) le niveau macroéconomique, (2) le niveau mésoéconomique et (3) au niveau du commerce international. L'importance du classement et de l'évaluation de la politique est mise en perspective. La dernière section expose certains conditions préalables qui sont critiques pour un programme réussi de politique de l'alimentation, y inclu sont (1) les composants politiques, (2) macroéconomiques, (3) administratifs, techniques, et financiers.

Pour le développement et la mise à jour de ce rapport de "l'abc de la politique de l'alimentation", les auteurs se sont basés énormément sur la littérature mentionnée en Annexe 1. Les sections, les paragraphes et les phrases ont été pris de la littérature et amalgamés avec ce qu'on a trouvé. Ceci est indiqué par les notes en bas de pages. Cette approche nous a aidé à éviter d'écrire un autre long traité sur la politique de l'alimentation, et nous a permis de faire un alignement de la présentation qui correspond à la situation en Guinée-Bissau. Cette approche a fourni aussi aux lecteurs intéressés l'opportunité de lier les discussions et les sujets contenus dans cet "ABC" avec les traitements plus précis contenus dans la littérature.

SECTION II

PLANIFIER ET METTRE EN PLACE LA POLITIQUE DE L'ALIMENTATION

A. Le Rôle de l'Agriculture dans le Développement Economique.

L'agriculture peut jouer un rôle de guide dans le procédé de développement d'un pays. Vu l'importance de l'agriculture en termes du nombre de personnes qu'elle emploie, augmenter le revenu des personnes travaillant dans l'agriculture est souvent vu comme la méthode la plus directe pour augmenter le bien-être du plus grand groupe de gens de la population.

Alternativement, si ceux qui font la politique décident que les efforts de développement de la nation devraient être dirigés pour le développement du secteur industriel, l'agriculture jouera un rôle d'appui, fournissant les ressources et une base d'impôt à utiliser pour le développement du secteur industriel.

Sous n'importe quelle stratégie de développement, mais spécialement sous la stratégie de développement de l'agriculture-d'abord, le secteur agricole peut jouer un rôle important dans le développement d'une économie. La stratégie de l'agriculture-d'abord a plusieurs avantages reconnus par rapport à la stratégie de l'industrie-d'abord:

Premièrement, la croissance dans le secteur agricole est généralement basé sur les forces des ressources humaines et naturelles existant déjà. Donc, le secteur agricole peut dépendre de quelques intrants importés et produire plus de produits exportable qu'un secteur industriel naissant.

Deuxièmement, le revenu croissant dans le secteur agricole encourage la population à rester dans les régions rurales où leur talents sont mieux utilisés plutôt que la migration aux régions urbaines où ils risquent de ne pas trouver de travail.

Troisièmement, l'augmentation du revenu dans le secteur agricole augmente généralement la demande pour les produits et les services qui peuvent être produits dans le pays, de ce fait elle fournit la base pour d'autres commerces indigènes.

Quatrièmement, à la longue, l'expérience, les connaissances, et le capital de l'opération de commercialisation agricole et des entreprises de traitement sont appliqués dans l'opération des industries naissantes.

Les politiques qui sont choisies pour influencer les activités dans le secteur agricole dépendent du rôle que l'agriculture est supposée jouer dans la croissance du revenu national. Ce rôle dépend de la taille relative du secteur agricole et de la stratégie choisie par ceux qui décident de la politique nationale.

Le degré auquel ce rôle est réalisé dépend des mesures prises par le gouvernement pour assurer que l'agriculture joue son rôle propre. Le gouvernement mène les producteurs et les commerçants individuels à jouer leur

propres rôles à travers les mesures gouvernementales qui influencent les prix auxquels les producteurs et les commerçants répondent et, de là, les profits qu'ils obtiennent de leur activités productives. En effet, les producteurs et les commerçants sont payés pour leur contribution à la réalisation des objectifs sociaux.

Faire en sorte que chaque producteur/commerçant s'acquitte de sa tâche comme il faut est un processus qui peut être fait à travers une négociation directe avec chaque individu; cependant, le processus est très simplifié en utilisant le marché pour diriger l'utilisation des ressources à travers les signaux appropriés de prix (ceci veut dire que le gouvernement est concerné par la capacité du marché à transmettre les bons signaux aux récipients voulus). La série de mesures à prendre par le gouvernement pour influencer les prix et, indirectement, le comportement de ses citoyens est appelée politique.

B. Politique Définie

La politique a des sens larges et restreints. Dans son sens restreint, la politique est une décision ou une action unique prise pour contribuer à l'accomplissement d'un certain but ou objectif. Le mot, décision, est utilisé dans le sens où on peut y inclure la possibilité que le gouvernement décide de ne pas agir. Les politiques individuelles sont souvent appelées les politiques instruments. Dans son sens large, la politique est la série complète de ces politiques individuelles ou politiques instruments. La politique agricole ou de l'alimentation est la série de décisions gouvernementales, d'actions, ou d'interventions qui influencent:

- Les investissements publics qui affectent les revenus et les coûts agricoles,
- l'allocation de fonds de recherche pour améliorer les technologies de culture et de traitement qui influencent les prix et les profits, et
- le niveau et la stabilité des prix input et output.

C. Buts de la Politique

Il n'y a pas de pays au monde dont le gouvernement, à un moment ou un autre, n'intervient pas dans la production de l'alimentation, la distribution, et la consommation. Les formes d'interventions vont d'un contrôle et d'une planification centraux complets de la production et la distribution (et donc de la consommation) à la production et la distribution complètes du secteur privé, avec l'intervention du secteur publique limitée aux fonctions de facilités telles que l'infrastructure, les communications, l'information, le contrôle, la réglementation, et la recherche.

Peu importe l'approche socio-économico-politique prise pour planifier et mettre en place les politiques, les buts élémentaires de politique, les stratégies, et les instruments disponibles sont les mêmes. Le degré d'importance donné à n'importe lequel d'entre eux dépend de l'environnement socio-politique du pays. Le degré de complexité et de mise en place dépend des conditions socio-économiques du pays et de la capacité et des ressources administratives pour exécuter les programmes publics.

Les buts de la politique de l'alimentation sont synonymes de plusieurs objectifs généraux de bien-être social qui sont considérés comme désirables par les membres de la société. Lorsqu'on les prend comme un groupe, ces objectifs sont vus comme étant bénéfiques et comme étant quelque chose de positive qu'il faut s'efforcer de faire. Cependant, les objectifs individuels peuvent présenter des buts contradictoires qui ne sont pas facilement résolus. Ces buts incluent: ²

1. Croissance économique efficace: Utiliser les ressources humaines et matérielles de façon à maximiser le revenu national, c.à.d, la valeur totale du revenu généré par l'économie.
2. Améliorer la distribution du revenu: Améliorer l'égalité avec laquelle le revenu national est partagé
3. Niveau nutritionnel pour tous les citoyens: Atteindre des niveaux de consommation par tous les membres de la société qui vont leur permettre d'être en bonne santé et d'être productifs.
4. Sécurité pour le pays en matière de nourriture: Atteindre une certaine protection contre les situations externes et internes incontrôlable qui peuvent présenter un danger à l'approvisionnement de nourriture dans le pays.
5. Stabilité politique: Atteindre un environnement politique stable qui évite l'inertie et permet les réformes de politique sans créer l'insécurité, ou aboutir au trouble social. Ce but est probablement assuré si les quatres premiers sont achevés.

Ces cinq objectifs de bien-être social de politique de l'alimentation s'appliquent seulement aux denrées agricoles qui sont "importantes" au pays, puisque leur application aux denrées qui ne sont pas importantes aboutirait à une perte d'efficacité en termes d'allocation de ressources. "L'importance" d'une certaine denrée se trouvant au sein du domaine de la politique de l'alimentation, et donc de l'intervention gouvernementale est mesurée par une des quatres voies.³

1. Nourriture de base: La nourriture est le produit principal dans la société et forme une part importante - 20 à 50 pourcent - du budget moyen du consommateur. Ce facteur en lui-même rend l'analyse de la politique alimentaire (prix) un problème macroéconomique.
2. Revenu: Les denrées sont une source principale de revenu agricole. Ceci est important pour deux raisons. Changer les prix modifie les revenus agricoles et donc les dépenses agricoles sur les produits et les services qui fournissent des emplois à plusieurs personnes. Les changements des prix font que les fermiers changent l'utilisation

²Référence No. 1, page 264, et Référence No. 5, page 20.

³Référence No. 1, page 266

des intrants et modifient leur récoltes et donc affectent la production agricole nationale.

3. Commerce: Les denrées sont importantes pour le commerce international du pays en tant que produit d'exportation ou d'importation. Les changements dans les prix internationaux ou les prix nationaux ont des chances de modifier les volumes d'échanges commerciaux et donc de la balance des changes.
4. Budget du gouvernement: Les commodités sont importantes pour le budget gouvernemental, soit comme un générateur de revenu soit comme une source importante d'absorption à cause des grandes subventions. Les dépenses publiques créent le besoin pour un gouvernement de ramasser l'argent à travers les impôts. Ceci ne peut pas être ignoré en faveur de soit l'efficacité soit la distribution de revenu.

Il semblerait que le riz en Guinée Bissau satisfait le test "d'importance" dans chaque cas. Premièrement, étant l'aliment de base de la nation avec une consommation apparente en excès de 100 kg/cap/an, et un revenu moyen annuel de moins de 200 \$ US/cap/an, le riz dépasse facilement les 20 pourcent du budget moyen du consommateur.

Deuxièmement, le riz est la culture la plus importante de la nation, cultivé sur à peu près 50 pourcent des terres cultivables. Il est produit à travers tout le pays et par presque tous les groupes ethniques. Dans les régions les plus importantes où on cultive le riz c'est la seule culture qui peut être produite.

Troisièmement, le riz qui était auparavant la denrée la plus exportée est maintenant la denrée la plus importée, il représente aussi une source considérable d'absorption de devises étrangères. Cependant, des volumes apparents de riz réexporté aux pays avoisinants représente une transaction nette en devises étrangères pour le pays. Il est concevable que la Guinée-Bissau peut regagner son status d'exporteur net de riz.

Quatrièmement, alors que le riz lui-même n'est pas une source de revenu pour le budget national, il contribue indirectement à travers les revenus d'impôts générés par les exportations de noix de cajou. Ce moyen détourné de générer un revenu vient du lien direct du troc entre le riz et les noix de cajou.

Par ces mesures, le riz est un candidat primordial pour une intervention positive du publique à travers les fonctions de l'analyse de la politique de l'alimentation, les stratégies, et les instruments, ainsi que les autres fonctions publiques plus générales telles que la provision d'infrastructure, les communications, l'information, la provision de crédit et autres qui bénéficient le développement économique en général.

D. Stratégies Politique⁴

Si ces objectifs de bien-être sont des raisons valides pour avoir une politique nationale de l'alimentation, et qu'il y a une entente que les mesures d'importance font du riz un candidat valable, alors l'étape suivante est l'évaluation des stratégies disponibles pour la mise en place d'une telle politique alimentaire (riz/céréale) aspirant à satisfaire les objectifs.

On peut penser à la stratégie dans le contexte de la politique alimentaire comme le plan d'action ou l'approche à prendre dans le but d'atteindre les objectifs de bien-être soulignés au plus haut niveau possible. Une fois choisie, une stratégie initiale est continuée autant que les suppositions de base qui ont mené à sa sélection tiennent toujours. Cependant, la flexibilité pour changer les stratégies est essentielle puisque les conditions initiales ont des chances de changer, appelant à un changement évolutionniste ou même un changement complet dans la stratégie ou le plan d'action, avec les implications simultanées pour tous les cinq objectifs de bien-être.

Alors que le nombre de possibilités est illimité dans le continuum entre la stratégie "d'auto-suffisance" complète et de "dépendance commerciale" en excès, ce qui suit est une tentative pour donner un sens consistant et analytique à trois concepts de stratégies à utiliser dans la discussion de la politique alimentaire. Ces trois concepts mettent en lumière les différences dans les approches et leurs implications. Une fois qu'une stratégie de base est choisie en tant que candidat probable pour la mise en place de la politique, une mise au point plus précise peut être faite par la suite lorsqu'elle est développée et appliquée.

1. Dépendance du Commerce⁵

La dépendance du commerce n'est souvent mentionnée par les gouvernements que comme une politique, mais beaucoup de pays se trouvent plus ou moins dépendant d'autres pays pour les denrées alimentaires de base. Cette stratégie implique une situation d'exportation excessive de denrées alimentaires relatif à la capacité de payer en devises étrangères.

A l'inverse de l'auto-dépendance, qui entraîne une dépendance des marchés internationaux des aliments et des devises étrangères, la dépendance du commerce implique une dépendance d'un pays étranger particulier (ou la communauté internationale en général) pour fournir soit des provisions de nourriture ou les fonds pour l'achat de telles provisions.

Une situation de dépendance du commerce (SDC) est caractérisée par les composants suivants:

- a. Les prix aux producteurs nationaux sont moindres que les prix sur le marché mondial.

⁴Référence No. 4. pp 9-15.

⁵Référence No. 4 pp 14-15.

- b. Les prix subventionnés aux consommateurs de denrées importées qui déplace la demande loin des produits nationaux qui sont sinon disponibles.
- c. La confiance dans les importations concessionnelles pour une portion importante de produits de consommation.
- d. Faire des prêts en devises étrangères pour maintenir les importations de denrées alimentaires.

La dépendance du commerce peut se développer du fait qu'on essaie de maintenir les prix des aliments à un niveau peu élevé dans les régions urbaines, à travers les subventions directes d'aliments et de prix de marché administré, ou de la taxation de la production agricole pour générer le revenu pour d'autres types de développement. Elle peut aussi se développer non pas par le fait d'une politique réfléchie, mais comme une conséquence d'un taux de change surévalué qui en effet subventionne les importations et les impôts d'exportations. Le piège d'une nourriture facilement accessible à des termes concessionnels peut aussi inciter les gouvernements à négliger l'agriculture nationale et compter excessivement sur les aliments d'importation.

Il semble que la description ci-dessus de la dépendance du commerce s'applique de près à l'environnement socio-économique et aux événements qui ont existé en Guinée-Bissau entre 1963 et 1983. Les deux premières caractéristiques étaient les instruments de politique communs, alors que les deux dernières reflètent la situation du pays avant le début des années 80. Avant 1983, quand la première série de politique étaient mise en place, la "ligne de crédit extérieure était épuisée et le pays étaient plus dépendant que jamais de l'aide internationale."⁶

La question critique était comment réduire la dépendance en aliments d'importation en augmentant la production d'aliment nationale, en changeant la politique du taux de change, ou bien en déplaçant les ressources dans les secteurs d'exportation ou dans les activités qui réduisent le besoin en importations. Depuis 1986, une deuxième série de réformes de politique ont évalué ces questions avec des résultats encourageant. La production du riz est encore une fois en croissance, et les exportations de noix de cajou, de cacahuètes, de cire d'abeilles et de miel semble tourner en rond.

Se trouvant dans cette phase transitionnelle positive, il semble que le modèle d'auto-suffisance, et avec plus vraisemblablement le modèle de d'auto-dépendance fait signe comme étant des stratégies de politique alimentaire alternatives. Lorsqu'elles sont combinées, ces deux stratégies offrent un conseil approprié pour aider ceux qui font les politiques pour formuler un bon cadre de politique à long terme pour la nation.

⁶Référence No. 7, p 274.

2. Auto-suffisance⁷

D'un autre côté on trouve une situation où tous les besoins en nourriture (dans ce cas le riz) sont pourvus par la production locale. Cette situation est souvent prise comme une stratégie de politique désirable pour protéger le pays ou la souveraineté nationale des forces extérieures. La forme d'auto-suffisance la plus extrême est "l'autarky", dans laquelle la production d'un pays suffit aux besoins de la consommation nationale, mais il n'y a aucun échange commercial pour parer aux pénuries ou aux surplus. De plus, le degré d'auto-suffisance est la proportion de la consommation nationale couverte par la production nationale.

Une stratégies d'auto-suffisance (SAS) est considérée contenir les éléments suivants:

- a. Restrictions sur les importation de denrées alimentaires de l'étranger de sorte à rendre les prix nationaux de ces produits importés bien au dessus des prix mondiaux qui leur sont comparables.
- b. Les prix des denrées cultivables payés aux producteurs doivent être bien plus élevés que les prix des produits importés, avec les provisions du secteur publique, si nécessaire, des institutions adéquates de commercialisation nationale pour amener les produits au marché.
- c. Les prix des produits vendus aux consommateurs qui décourage la consommation des produits importés ou les restrictions aux accès par les consommateurs aux importations.
- d. Le rationnement en devises étrangères de sorte que l'importation de denrées alimentaires devient plus difficile.

La stratégie d'auto-suffisance met l'accent sur les augmentations dans la production agricole et, de là, une restriction de la consommation par moyens de, soit les impôts directs sur l'alimentation soit le contrôle des importations de produits alimentaires. L'objectif peut être une auto-suffisance constante, pendant les années "normales", ou pendant les années de disettes. Plus on met l'accent sur l'auto-suffisance complète, et plus on a besoin de mettre en place à grande échelle ces quatres éléments.

La stratégie peut être de terme long, moyen, ou court. Un scénario de mise en place à long terme mettrait plus l'accent sur l'investissement en infrastructure générale dans l'agriculture, la recherche, et la vulgarisation. Une approche de terme moyen mettrait plus l'accent sur les fonctions du marché, travaillant selon les signaux des prix, la surveillance et le contrôle. Une approche à court terme utiliserait les contrôles quantitatifs actuels dans les échanges commerciaux et la distribution. Généralement, une combinaison des trois types de périodes est utilisée pour mettre en place une stratégie d'auto-suffisance.

Cette stratégie d'auto-suffisance est souvent endossée par les pays qui sont concernés par la continuité des approvisionnement en aliments provenant de

⁷Référence No. 4, pp 9-11

l'étranger. Les pays ayant une forte population, et donc des besoins en aliments qui sont importants par rapport au volume d'échange sur les marchés mondiaux, peuvent se sentir plus vulnérables aux événements politiques et économiques s'ils dépendent énormément des importations. De tels pays expriment souvent leur inquiétude concernant le fait que les exporteurs principaux exercent des pressions sur eux pour ce qui est des questions de politique interne et étrangère. La souveraineté nationale, la sécurité et l'indépendance qui sont compromis par les importations importantes d'aliments sont une notion qui peut être réduite considérablement ou éliminée par la compréhension du rôle et de la nature que les institutions internationales jouent dans une denrée donnée.

La même inquiétude qui pousse les grands pays à concentrer leurs efforts sur la production nationale pour l'approvisionnement en aliments (riz) - la quantité absolue pour leur besoins de consommation - fait que toute décision de politique prise par ces pays est d'une portée internationale. Donc, les décisions de politique nationale et de stratégies dans les pays de grande consommation et production tels que l'Indonésie, la Thaïlande, le Vietnam, les Philippines, et les U.S.A (qui n'est pas un grand consommateur, mais un exportateur principal) sont d'une grande portée sur les petits pays dans lesquels le riz est la culture de base et la production principale, mais ils ne sont pas assez grands pour créer une grande différence dans le marché mondial du riz.

Du fait que "l'auto-suffisance" est un terme tellement relatif, en pratique, la définition de l'objectif de cette stratégie est souvent laissée ambiguë, cela est dû au fait, peut être, que les gouvernements préfèrent ne pas être spécifiques lorsqu'ils établissent les buts de la politique.

3. Auto-suffisance ou commerce international ajusté⁸

L'auto-suffisance se réfère à une stratégie qui fait que les besoins en nourriture sont atteints à travers une combinaison délibérée de production nationale et d'importations et que de telles importations d'alimentation sont payées sur la base commerciale par les revenus d'exportations (agricole et autres). Cette stratégie est distincte de l'auto-suffisance, dans laquelle les importations sont découragées, et de la dépendance du commerce, dans laquelle les coûts des importations d'aliments sont subventionnés pour fournir des prix peu élevés aux consommateurs. De même que l'auto-suffisance, la stratégie d'auto-dépendance peut être de terme long, moyen ou court.

La stratégie d'auto-dépendance (SAD) est définie pour aboutir aux quatre éléments suivants:

- a. Faibles restrictions sur l'importation des produits alimentaires menant à des niveaux des prix nationaux approximativement "alignés" avec les niveaux de tendance des prix (normaux) mondiaux.
- b. Les prix agricoles en moyenne pas aussi élevés qu'au delà des niveaux indiqués par la disponibilité des denrées importées.

⁸Référence No. 4, pp 11-14.

- c. Les prix aux consommateurs qui ne sont pas inclinés en faveur des produits nationaux et les restrictions quantitatives qui ne sont pas placées sur les approvisionnement importés.
- d. Allocation adéquate de devises étrangères par les autorités gouvernementales pour permettre l'importation de denrées alimentaires.

L'essence de cette stratégie est de saisir tout l'avantage de l'existence des marchés mondiaux pour les denrées agricoles et en même temps payer les producteurs nationaux la valeur totale de leur production. La notion d'auto-dépendance à travers le commerce veut dire que le manque relatif des produits sur les marchés mondiaux détermine la structure de la production nationale. Pour beaucoup de pays l'auto-dépendance implique les augmentations en production, et peut être les importations, de certaines denrées agricoles.

La question n'est pas de faire le commerce ou pas, mais plutôt comment développer les capacités des ressources humaines et matérielles du pays pour augmenter les bénéfices obtenus du commerce. Que la production agricole ou alimentaire s'applique à la meilleur structure de spécialisation va dépendre de la nature de la base de ressources et l'utilisation alternative de la main-d'oeuvre et du capital peu abondant. La spécialisation entre l'agriculture ainsi qu'entre l'agriculture et les autres secteurs est un phénomène de stratégie orientée sur le commerce.

L'avantage central d'une stratégie d'auto-dépendance est qu'un pays évite les coûts potentiels supplémentaires d'auto-suffisance provenant de l'inefficacité de la production nationale et il réduit les risques possibles associés à la dépendance du commerce. Selon ces coûts et ces risques, une stratégie d'auto-dépendance peut aboutir soit en un degré élevé d'auto-suffisance soit en un degré bas. Le niveau des importations n'est pas en lui-même une mesure suffisante pour un pays qui suit une stratégie d'auto-dépendance; il faut aussi tenir compte de la capacité de gagner ou d'épargner en devises étrangères.

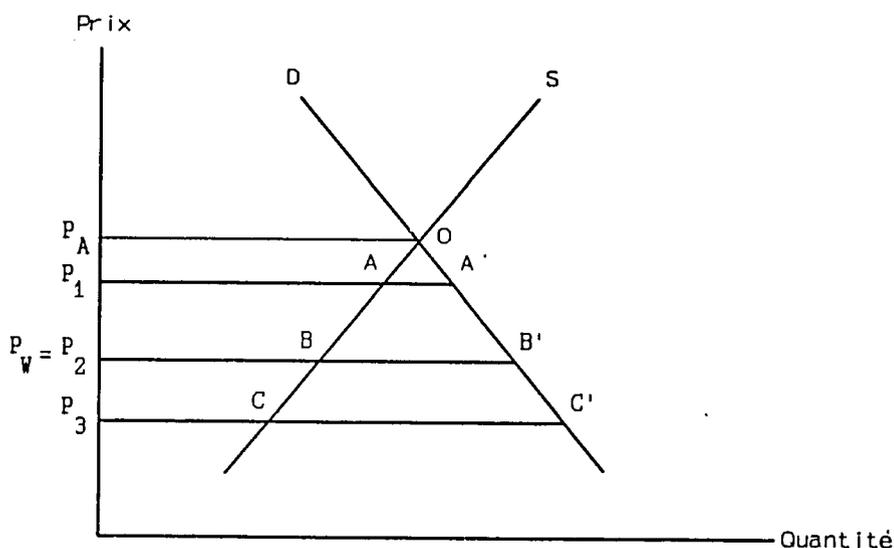
La nature de la vulnérabilité de telles économies ouvertes aux événements des marchés mondiaux est différente selon l'étendue du pays. Les pays de petite et moyenne étendue ont plus de chance de ne pas avoir de problèmes d'approvisionnement en grains et autres denrées alimentaires d'échange commercial. Il y a peu de chances d'avoir des liens politiques avec les flux d'échanges commerciaux lorsque de petits lots peuvent être achetés aisément sur la place du marché. Cependant, les variations des prix affectent les grands et les petits importateurs de la même manière. Les pays qui sont considérablement impliqués dans les échanges commerciaux auront tendance à utiliser toute une gamme d'instruments, y inclus les réserves de devises étrangères, les réserves d'actions des aliments, et le commerce sur les denrées des marchés futurs, pour éviter l'interruption qui peut sinon venir des fluctuations des marchés mondiaux.

4. Stratégies comparées⁹

Les trois stratégies sont comparées en Figure II-1. Le niveau du prix interne P_1 , qui est au dessus du prix du marché mondial P_W , représente une situation qui reflète une tendance vers 'l'auto-suffisance". L'extrême d'une auto-suffisance est représenté par le niveau de prix P_A , le prix d'autarky (une politique nationale d'auto-suffisance et de non-dépendance complètes en importations, exportations ou aide économique). En un sens dynamique cette situation extrême peut être atteinte en mettant des restrictions sur la demande (déplacer la demande le long de la courbe de demande jusqu'au point A) à travers des moyens tels que le rationnement, ou bien en faisant des restrictions sur la quantité des devises étrangères pour les importations, cas dans lequel la prix augmentera à P_A .

Figure II-1

REPRESENTATION DE TROIS STRATEGIES ALTERNATIVES DANS UN MARCHE DE DENREES ALIMENTAIRES DE BASE



- P_1 = Auto-suffisance
- P_2 = Auto-dépendance
- P_3 = Dépendance du commerce

L'auto-suffisance est représentée par un niveau de prix nationale P_2 , approximativement au niveau du prix international à long terme. Si ce niveau de prix est pris comme étant le "prix frontière" approprié, alors les producteurs vont répartir en conséquence les ressources à la production de la denrée (par exemple le riz), et ils vont répartir le reste de leur ressources à d'autres

⁹Référence No. 4, pp 15-17

emplois productifs. Le déficit, s'il y en a un, est importé et payé par le surplus de devises étrangères gagné par le secteur agricole ou industriel.

Un niveau de prix national P3 a des chances d'être associé avec la situation identifiée comme étant "dépendance du commerce". Les Importations à CC' sont plus élevées que sous les deux autres stratégies, et ont des chances d'augmenter à la longue avec un découragement en investissement en agriculture (par des prix bas, par exemple).

E. Les Profits du Commerce: Saisir l'Avantage de l'Avantage Comparatif

Si la possibilité de commerce existe, le revenu national peut généralement être augmenté en se spécialisant dans les produits qui peuvent être vendus avec profit sur le marché international. Avec les devises étrangères obtenues de ces transactions, la nation peut acheter du marché international les produits qu'elle peut acheter pour moins cher que si elle avait à les produire elle-même.

D'une certaine façon, une nation est comme une famille. Elle peut mieux vivre en encourageant ses membres à toucher un salaire à travers la vente des produits ou des services et ensuite en utilisant ce revenu pour acheter les différents produits dont elle a besoin au lieu d'essayer de les produire. C'est Adam Smith qui a dit:¹⁰ "Un mari sage ne produit jamais à la maison ce qu'il peut acheter pour moins cher dans le marché." Pour savoir ce qu'il faut produire à la maison et quoi acheter du marché une famille ou une nation doit savoir quels sont les prix dans les marchés en question.

1. Avantage comparatif¹¹

Un pays ou un individu peut généralement gagner plus d'argent en produisant les articles qu'il peut produire comparativement moins cher et échanger le surplus de la production des articles qu'il produit comparativement plus. Pour aboutir à des gains à travers le commerce, la nation ou l'individu doit avoir un avantage comparatif, par rapport à son partenaire commercial, dans la production des articles d'échange commercial. Un avantage comparatif est la capacité de produire une denrée commercialisable comparativement moins chère que à celle produite par le partenaire commercial. Il est important de comprendre qu'un avantage comparatif au lieu de l'avantage absolu est la condition requise pour l'échange commercial pour aboutir à une augmentation dans la production. Le meilleur moyen de comprendre ce concept est à travers l'exemple suivant.

Supposons que deux pays ont la chance d'échanger deux denrées. Disons qu'un pays a un avantage absolu dans la production des deux denrées. Supposons que le pays A peut produire les noix de cajou pour 4 pesos le kilo et le riz pour 2 pesos le kilo. Le pays B peut produire les noix de cajou pour 6 pesos le kilo et le riz pour 12 pesos le kilo. Ces données sont représentées en Tableau II-1.

¹⁰Référence No. 8, page 16

¹¹Référence No. 8, Chapitre II.

TABLEAU II-1

COUTS COMPARATIFS DE PRODUCTION

Coûts de production par kilo de:	Pays A	Pays B
Noix de cajou	4	6
Riz	2	12

Le pays A a un avantage absolu dans la production des deux denrées parce qu'il peut produire chaque denrée à un coût moindre que ne le peut le pays B. Malgré cela, la production totale des deux denrées peut être augmentée si chaque pays se spécialise dans la production de la denrée dans laquelle il a un avantage comparatif. Remarquez que le pays A peut produire le riz à $2/12=1/6$ et peut produire les noix de cajou à $4/6=2/3$ du coût du pays B. Donc, malgré que le pays A a un avantage absolu dans la production des deux denrées, son avantage dans la production du riz est comparativement meilleure que son avantage dans la production des noix de cajou. Réciproquement, bien que le pays B a un désavantage absolu dans la production des deux denrées, son avantage comparatif est dans la production des noix de cajou. Il peut produire les noix de cajou à $6/4=1,5$ au coût du pays A alors que la production du riz coûte $12/2=6$ fois le coût du pays A.

Le potentiel pour augmenter la production à travers la spécialisation et les échanges commerciaux peut être démontré par les chiffres de l'exemple ci-dessus. Nous allons supposer au début que les deux pays n'ont pas d'échange commercial et que les deux utilisent toutes leurs ressources disponibles pour produire et le riz et les noix de cajou au sein de leur territoire propre. Si le pays A décide d'augmenter la production de riz, il doit réduire la production de noix de cajou pour libérer certaines ressources à utiliser dans la production de la quantité supplémentaire de riz. En réduisant la production de noix de cajou par une unité on libère assez de ressources pour produire deux unités de riz dans le pays A parce que les noix de cajou sont deux fois plus chères à produire que le riz dans le pays A. Donc, au prix d'une unité de noix de cajou, la production mondiale de riz a augmenté de deux unités.

Pour éviter que la production totale (mondiale) des noix de cajou ne diminue, le pays B doit augmenter sa production de noix de cajou par une unité. Pour faire ceci, le pays B diminue sa production de riz d'une unité pour libérer les ressources suffisantes pour augmenter la production de noix de cajou. Cependant la réduction de la production de riz d'une unité dans le pays B libère assez de ressources pour produire deux unités de noix de cajou.

Donc, en changeant l'utilisation des ressources au sein des deux pays, la production totale du riz et des noix de cajou a augmenté d'une unité pour chacun. Le commerce entre les deux pays leur permettrait de partager cette augmentation de production de sorte que la consommation du riz et des noix de cajou augmenterait dans les deux pays. Le pays A pourrait échanger une de ses unités de riz nouvellement produites pour une des unités de noix de cajou nouvellement dans le pays B. Ceci fournirait à chaque pays la quantité exacte de chaque denrée qu'il avait dans la situation préalable. Cependant, dans ces nouvelles circonstances chaque pays aurait une unité supplémentaire de riz ou de noix de cajou qu'il pourrait utiliser pour améliorer son bien-être. Les

résultats du processus de spécialisation, utilisant cet exemple, sont montrés en Tableau II-2.

TABLEAU II-2

LES GAINS DE LA SPECIALISATION

Changeement de la Production dans les Pays A et B

Denrées	Réduite		Augmentée		Total
	A	B	A	B	
Riz		-1	+2		+1
Noix C.	-1			+2	+1

Pour qu'un pays puisse déterminer son avantage comparatif il y a un moyen simple, qui est de comparer le ratio des prix des denrées au sein de son économie avec ceux de son marché d'échange commercial. En utilisant le même exemple, le pays A comparerait le ratio formé en divisant son coût de production du riz par son coût de production de noix de cajou avec un ratio similaire développé du coût de production du pays B. Le ratio du coût du riz par rapport au coût de noix de cajou dans le pays A est de $2/4$, alors que le ratio des coûts dans le pays B est de $12/6$. La comparaison de ces ratios révèle que le ratio du pays A est moins que le ratio du pays B ($2/4 < 12/6$). Donc, le pays A a un avantage comparatif dans la production du riz.

Remarquez que cette même équation veut dire que le pays B a un avantage comparatif dans la production des noix de cajou. Comme il n'y a que deux pays dans la comparaison et comme aucun ne peut avoir un avantage comparatif dans les deux denrées, un avantage comparatif en riz pour le pays A veut dire un avantage comparatif en noix de cajou pour le pays B. Ceci peut être vu en inversant les rapports et en les comparant. Dans ce cas, les rapports sont le prix des noix de cajou divisé par le prix du riz. Lorsque ceux-ci sont comparés, le ratio du pays B est moins que le ratio du pays A, c.à.d, $6/12 < 4/2$. De là, le pays B a un avantage comparatif dans la production de noix de cajou.

Remarquez aussi que le ratio des prix exprime le coût d'opportunité de la production de la denrée dans le numérateur de la fraction en termes de la denrée dans le dénominateur. Par exemple, le ratio du prix du riz au prix de noix de cajou dans le pays A, $2/4 = 0,5$ implique que le coût de production d'une unité supplémentaire de riz dans le pays A est égale au demi d'une unité de noix de cajou. Ce qui veut dire, quand toutes les ressources sont utilisées pour produire soit le riz soit les noix de cajou, le pays A doit laisser tomber une demi unité de noix de cajou pour produire une unité de riz. Donc, lorsqu'on compare les ratios du prix du riz au prix des noix de cajou, ils révèlent que le coût d'opportunité de production du riz dans le pays A est plus bas que le celui du pays B. En inversant les rapports et en les recomparant on trouve que le coût d'opportunité de production de noix de cajou est plus bas dans le pays B que dans le pays A.

2. Représentation graphique des gains de commerce

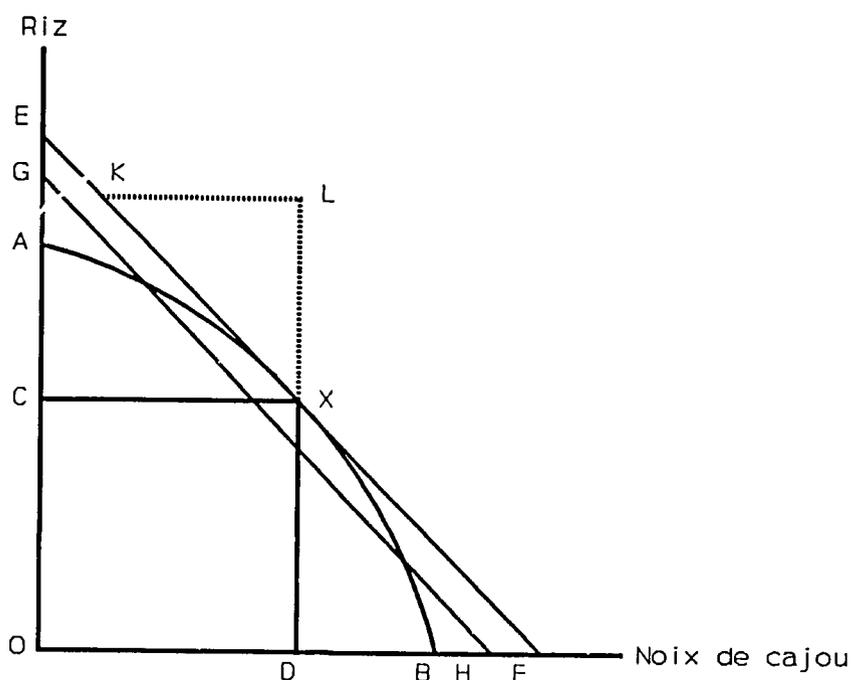
Le concept du coût d'opportunité, c.à.d., le fait qu'une nation doit laisser tomber la production d'une denrée donnée pour augmenter la production d'une autre denrée, peut être utilisé pour développer une représentation graphique des gains du commerce. La représentation sera quelque peu artificielle puisqu'on ne peut utiliser que deux produits sur nos graphes. La figure II-2 illustre un graphe ayant un axe vertical et un axe horizontal sur lesquels il y a les quantités de riz et de noix de cajou produites par une économie donnée. Si toutes les ressources de l'économie sont consacrées à la production du riz, le pays peut produire la quantité produite au point A. Pour produire n'importe quelle quantité de noix de cajou, le pays doit renoncer un peu à la production du riz pour libérer les ressources pour la production des noix de cajou.

La quantité de riz qui doit être abandonnée pour augmenter la production de noix de cajou est représentée par la courbe qui joint les points A et B. De là, la courbe est une méthode graphique pour représenter le concept du coût d'opportunité qui a été utilisé ci-dessus en utilisant les ratios. Par exemple, pour pouvoir produire D unités de noix de cajou (c.à.d., le nombre de noix de cajou représenté par la distance entre les points O et D sur l'axe horizontal), le pays doit réduire la production du riz de AC (le nombre d'unités de riz représenté par la distance entre les points A et C sur le graphe vertical).

La courbe qui joint les points A et B est appelée la courbe de la production possible ou la frontière des possibilités de production. Cette courbe montre la quantité maximum de riz ou de noix de cajou qui peut être produite par l'économie quand toutes les ressources de l'économie sont utilisées efficacement. Il est très typique qu'une économie fonctionne au sein de la frontière des possibilités de production à cause des inefficacités dans l'utilisation des ressources. La position de la frontière de possibilités de production peut être déplacée vers la droite en augmentant les ressources humaines, matérielles ou techniques qui sont disponibles et qui peuvent être utilisées dans l'économie.

Décider de quelle combinaison de riz et de noix de cajou il faut produire pour maximiser les bénéfices de la nation, est un problème qui est résolu en référence au ratio de coût d'opportunité dans le marché international. Ce ratio de coût est représenté par la ligne qui joint les points E et F. Le ratio représenté par cette ligne de prix internationaux est le ratio OE/OF . Ce ratio n'est pas affecté par le mouvement parallèle de la ligne de prix internationale sur le graphe; cependant, les déplacements de la ligne de prix internationaux vers la droite représentent les augmentations du revenu total. Donc, la ligne qui joint les points G et H représente le même ratio de prix internationaux mais elle représente un niveau plus bas de revenu que celui représenté par la ligne qui joint les points E et F.

FIGURE II-2
 PROFITS DU COMMERCE



Le niveau de revenu obtenu de la production des denrées est représenté en Figure II-2 par l'intersection de la ligne de prix internationaux avec un point sur la courbe des possibilités de production. Une nation aimerait être sur la courbe des possibilités de production de sorte à ce qu'elle atteigne le niveau de revenu le plus haut possible. Dans la Figure, ce point est représenté par le point X. Au point de revenu maximum, le ratio du coût d'opportunité de la courbe de possibilités de production de la nation est exactement égale au ratio des prix internationaux. En rappelant que le prix multiplié par la quantité est égal au revenu, on peut voir que le revenu pour la nation sera maximisé si la nation se met en position du point X et produit et vend la quantité OC de riz et OD de noix de cajou.

L'égalité du ratio du coût d'opportunité de la nation avec la ligne de prix internationaux reflète l'avantage comparatif de la nation en relation avec le coût d'opportunité dans le marché commercial de la nation. L'analyse de l'avantage comparatif ci-dessus a indiqué qu'un pays doit se spécialiser dans la production de la denrée pour laquelle il a le coût d'opportunité le plus bas par rapport à son partenaire de commerce. Remarquez que les points sur la courbe de possibilités de production à la gauche du point X représente les points où le coût d'opportunité de production du riz au sein de l'économie est moins que celui de la place du marché international (tel que le représente la ligne de prix internationaux). Les points sur la courbe de possibilités de production sur la droite du point X représentent les points où le coût d'opportunité de la

production du riz est plus grand que celui représenté par la ligne de prix internationaux.

Le concept d'avantage comparatif a deux défauts. Premièrement, si les prix dans une économie sont déformés par l'intervention du gouvernement, le calcul des ratios d'avantage comparatif deviendront plus difficiles en essayant d'ajuster les prix déformés à leur juste valeur. Deuxièmement, la connaissance de l'avantage comparatif ne peut pas indiquer combien une nation doit se spécialiser dans la production d'une denrée donnée. C'est à dire que Ça n'indique pas combien on doit consacrer des ressources de la nation pour une certaine denrée et combien on doit en employer pour d'autres usages. L'analyse graphique corrige ce défaut et elle indique la précision des estimations de ces informations qui peut être découverte en ayant assez d'informations pour développer les représentations mathématiques des graphes telles qu'illustrées en Figure II-2. Heureusement que le besoin de tels calculs mathématiques si complexes est éliminé en suivant simplement une politique de commerce libre qui permet aux prix dans le marché international de dicter les produits et leurs quantités respectives qu'il faut produire et échanger commercialement sur le marché international ou bien consommé au sein de l'économie.

Grace aux échanges commerciaux, le pays n'a pas besoin de consommer exactement ce qu'il produit. Il peut vendre différentes quatités de riz et de noix de cajou selon ses préférences. Le commerce est représenté par une position sur la ligne de commerce international. Par exemple, si le pays a une grande préférence en riz, il peut consommer plus de riz que ce qu'il produit en produisant au point X et en faisant du commerce au point K, en important une quantité XL de riz et en exportant une quantité KL de noix de cajou. Vu la liberté de choisir, on peut supposer qu'une telle position par rapport à la production, le commerce et la consommation représente un niveau de bien-être plus élevé pour la nation que la position où il n'y a pas d'échange commercial au point X.

SECTION III

QUESTIONS RELIEES AUX BUTS DE LA POLITIQUE ET AUX STRATEGIES

Les gouvernements sont typiquement concernés par la promotion et l'équilibre d'objectifs souvent en conflit de la politique alimentaire tels que (1) l'efficacité, (2) la distribution du revenu, (3) la stabilité des prix des aliments, (4) la sécurité alimentaire. Les échanges entre eux et leurs coûts ont besoin d'être évalués lorsqu'on fait la formulation de la politique et la stratégie de l'alimentation pour le pays. Ce qui suit est un bref exposé de ces questions pour aider les planificateurs de politique à converger vers un même point lorsqu'ils formulent une politique et une stratégie de céréals pour la nation.

A. Efficacité: Maximiser la Croissance du Revenu National

Le but primordial pour bien des pays est d'améliorer le bien-être de leurs citoyens. Généralement, ceci est fait en augmentant le revenu total produit par la nation à travers le développement économique. Le revenu national est la valeur totale de tous les produits et les services produits au sein de l'économie ou transférer à l'économie de l'extérieur. Généralement le revenu national peut être augmenté en utilisant toutes les ressources de la manière la plus efficace. L'utilisation efficace des ressources a lieu lorsque la quantité maximale de bénéfice est obtenu de de l'utilisation de chaque ressource. Si une ressource quelconque est utilisée d'une manière inefficace, la quantité totale des produits, des services, et du revenu national est réduite au dessous de ce qui aurait pu être produit par une utilisation efficace des ressources.

Ceci veut dire que les producteurs et les consommateurs doivent avoir accès au marché approprié. La maximisation du revenu à travers la vente des produits et des services et la maximisation du bien-être à travers l'utilisation de ce revenu pour acheter les produits et les services dépendent de la capacité des producteurs et des consommateurs à obtenir les meilleures prix possibles. Les barrières artificielles pour accéder au meilleure marché, que ça soit au niveau du marché du village, d'un marché national ou international, limitent la capacité des citoyens à maximiser leur bien-être. Ceci implique que le revenu national et individuel peuvent être maximisés à travers l'accès illimité à tous les marchés, y inclus les marchés internationaux. De là, l'atteinte du but primaire de la plupart des sociétés, et la maximisation du bien-être de leurs citoyens, peut être approché à travers la maximisation du revenu qui dépend de la maximisation de l'utilisation efficace des ressources tel que c'est défini par les prix du marché international.

B. Raisonnement pour une Dépendance Moindre sur les Marchés Ouverts

Malgré l'allure et la simplicité des concepts de maximisation du bien-être et du revenu, il y a deux qui font que ces buts sont rarement atteints. Premièrement, les marchés ne réussissent pas à atteindre le niveau de perfection qui, en théorie, fait que toutes les ressources sont utilisées de la manière la plus efficace. Deuxièmement, "les objectifs de non-efficacité", motivés par les forces politiques, prennent souvent la priorité sur les objectifs d'efficacité. Par exemple, les évènements qui ne sont pas prévus sont la cause

de la volatilité des prix qui exige des ajustements qui peuvent être assez coûteux en termes de bien-être humain. La réponse du marché à de tels événements est souvent si coûteuse en termes de bien-être qu'une intervention est exigée. Les objectifs de non-efficacité incluent (1) la stabilité des prix des aliments, (2) la sécurité alimentaire et (3) la distribution du revenu.

1. Corriger les échecs du marché pour améliorer le bien-être social

Le raisonnement primaire pour une intervention gouvernementale dans l'action sans restriction du marché, est de corriger les "échecs du marché". Un type principale d'échec du marché a lieu lorsque le pouvoir du marché --le pouvoir d'établir les prix--est inéquilibré entre les acheteurs et les vendeurs. Un autre type d'échec du marché vient de la diminution du pouvoir du marché à récupérer les coûts de provision d'une grande variété de produits et de services qui facilitent l'opération du marché. Dans ce groupe de facilité de produits et de services on a les infrastructures matérielles (routes, ports, etc.) de la nation et la provision d'un environnement légal (ou institutionnel) et monétaire qui facilite l'activité du commerce. Y est incluse la provision d'informations dans trois grandes catégories: l'enseignement, la recherche, et les informations sur les prix du marché, quantités et qualités.

Un autre type d'échec du marché vient de la diminution du pouvoir du marché de récupérer les coûts des activités qui réduisent ou augmentent le bien-être social à travers la qualité de l'environnement. Plusieurs activités produisent des effets secondaires soit bénéfiques soit nuisibles ou bien ils produisent des "externalités" pour lesquelles il n'y a pas de marché. Les externalités nuisibles incluent l'érosion de la terre, la pollution de l'environnement, diminution de la santé publique, et la sur-utilisation des ressources de propriétés communes.

2. Objectifs de non-efficacité

Dans les cas qui entraînent la correction des échecs du marché, le bien-être peut être augmenté à travers les actions ou les interventions du gouvernement parce que l'efficacité est réhaussée. L'effet sur le bien-être social de la réalisation des objectifs de non-efficacité n'est pas aussi clair. Ces objectifs sont nommés "objectifs de non-efficacité" parce que leur réalisation réduit généralement l'efficacité de l'utilisation des ressources dans l'économie et, donc, réduit le revenu national. C'est à dire, les objectifs de non-efficacité sont atteints au prix de la réduction du revenu national. Néanmoins, les objectifs de non-efficacité sont poursuivis par les responsables qui décident de la politique nationale, ceci car ils ressentent que la réalisation de l'objectif vaut le coût en termes de revenu national réduit. S'ils sont bien menés, les programmes utilisés pour atteindre les objectifs de non-efficacité peuvent mener à des bénéfices nets pour la société. Cependant, il y a des forces importantes associées à de tels programmes, qui peuvent empêcher leur exploitation efficace et réduire ou inverser leur effet bénéfique. Des problèmes surgissent aussi parce que les bénéfices et les coûts d'exploitation des objectifs de non-efficacité ne sont pas aisément quantifiés. De là, il est difficile, pour les personnes en charge d'établir la politique, de comparer les bénéfices avec les coûts et de décider de poursuivre plus loin un certain

objectif. L'analyse quantitative de la politique cherche à contribuer à ce processus de prise de décision en essayant de quantifier les coûts et les bénéfices de l'atteinte d'un certain objectif.

- a. Sécurité alimentaire: S'assurer que les consommateurs ont accès aux provisions adéquates d'aliments

Ces objectifs sont liés au pouvoir de la nation d'obtenir les provisions adéquates en aliments de base, à des prix abordables. Reformulé en termes "politiques" Ça veut dire l'assurance que tout le monde, au sein de l'économie, aura assez de nourriture. Poussé à des extrêmes, cet objectif peut avoir des effets néfastes sur le revenu national et sur le bien-être social. D'un côté, l'extrême de l'auto-suffisance (autarky), entraîne la nation à perdre les bénéfices de la spécialisation et du commerce. L'autre extrême (auto-dépendance), entraîne la nation à renoncer à son indépendance.

Les programmes nationaux qui ont pour but d'atteindre une "auto-suffisance alimentaire" à travers la production nationale de la plupart des denrées alimentaires sont condamnés à l'échec, et par ce processus ils sont capables d'entraîner une faillite économique. Il n'y a pas de raison, spécialement pour les petits pays de tout produire. Au contraire, c'est en développant la capacité des ressources humaines et matérielles du pays que (1) la production d'aliments peut être appliquée à la meilleure structure de la spécialisation agricole et (2) les bénéfices obtenus du commerce peuvent être maximisés. Donc, la spécialisation agricole et les échanges commerciaux ont plus de chance d'aboutir en un niveau plus élevé de la sécurité alimentaire, et à un coût moindre.

L'autre extrême, la dépendance du commerce est un fait avec lequel les citoyens de la Guinée-Bissau sont déjà familier, et dont les conséquences sont encore bien vivides.

- b. Distribution du revenu: Permettre à des groupes particulier d'en profiter

La distribution du revenu est un problème fondamental qui se pose à toutes les sociétés et qui n'est pas résolu aisément ni par le système capitaliste ni par le système socialiste. Souvent le débat sur la bonne distribution du revenu est étalé en termes d'un échange supposé entre l'équité et l'efficacité--l'équité représente la situation dans laquelle tout le monde obtient une part équitable du revenu obtenu de son labeur. La raison pour laquelle les économies orientées sur le marché ont des difficultés à résoudre ce problème, c'est que sous un système orienté sur le marché, le revenu est distribué selon les valeurs qui sont déterminées par les quantités relatives des facteurs de production. (Les facteurs de production sont les ressources, y compris les ressources humaines, consacrées à la production d'un certain produit.) Donc, les propriétaires des ressources rares reçoivent généralement les plus grands paiements ou les plus grandes parts du revenu obtenu de leur utilisation. Alors, la distribution du revenu déterminé par le marché est basée sur la structure de la possession des ressources. Ces faits contraignent les personnes en charge d'établir les politiques à utiliser le marché pour atteindre une structure voulue de distribution du revenu.

Par exemple, dans les sociétés où les possessions de ressources rares sont concentrées, il sera difficile de faire une redistribution du revenu national à travers le processus du marché. Dans de tels cas, la distribution du revenu peut être faite à travers un transfert direct et continu du revenu des propriétaires des ressources rares ou à travers une distribution de la possession des ressources rares. Un juste milieu serait de choisir la voie à long terme qui est de taxer les propriétaires des ressources relativement rares et d'utiliser la rente pour augmenter le revenu national dans les régions qui sont moins dépendantes des ressources rares. L'intérêt répandu de l'expansion du revenu national peut tirer un peu de son attrait de la notion du partage du revenu croissant qui peut exiger moins de sacrifices que la redistribution d'une quantité fixe.

Il est possible que pour une politique alimentaire le dilemme le plus difficile qui fait face aux pays sous-développés c'est la distribution du revenu national entre les parties rurales et urbaines de la population. Le dilemme vient du désir d'atteindre deux buts contradictoires. D'abord, c'est le désir de stimuler la croissance d'un secteur agricole puissant, ceci est objectif qui peut être accompli efficacement en permettant aux prix des denrées produites par le secteur agricole d'augmenter. Ceci réduit directement la capacité du pays à atteindre l'objectif contradictoire qui est la provision de denrées alimentaires à des prix bas pour la population urbaine. C'est à travers la méthode d'un programme de stabilisation des prix que cette distribution de revenu peut être faite comme on le mentionne dans la section de la stabilité des prix alimentaires ci-dessous. La deuxième méthode possible à travers laquelle on peut accomplir la distribution du revenu entre les groupes urbains et ruraux se fait par le biais des politiques de taux de change et de commerce international.

Un taux de change surévalué réduit le coût des importations, y inclu les aliments et les intrants importés utilisés par les industries urbaines, et diminue le prix des exportations. Ceci va taxer le secteur agricole en diminuant les prix nationaux des denrées consommées au sein du pays et en augmentant le prix aux acheteurs internationaux des denrées produites pour l'exportation. De là, les importations sont encouragées alors que les exportations sont découragées et le revenu national est distribué des groupes agricoles aux groupes urbains.

Les personnes qui établissent les politiques nationales sont souvent poussés à intervenir dans la distribution du revenu déterminée par le marché, et ceci sous les contraintes des groupes dont le but principal est, non pas de survivre, mais plutôt d'obtenir une grande partie du gâteau. Souvent les demandes initiales ou les justifications pour une aide spéciale sont basées sur des buts impersonnels liés à la croissance de l'économie nationale. Par exemple, les taux d'intérêts préférentiels ou les prix sur les inputs ou les outputs sont exigés comme un moyen pour permettre à de nouvelles industries de démarrer. A un terme plus long, ces formes d'intervention ont des effets nuisibles sur l'efficacité de l'économie comme les déformations spécifiques de l'utilisation des ressources est transmise à un réseau plus grand de ressources.

A cet effet, il est utile de visualiser une économie comme un système dans lequel chaque composant individuel est lié, à des degrés d'intensité différents, à chaque autre composant du système. Il est donc virtuellement impossible d'affecter un composant sans affecter tous les autres. De là, une déformation

de l'efficacité de l'économie se répandrait à travers le système comme le ferait une infection dans un organisme vivant. Les écologistes ont exprimé cette même notion telle qu'elle s'applique à l'environnement écologique en disant: "Vous ne pouvez pas faire une chose seulement."

c. Stabilité des prix alimentaires

Une dépendance totale du marché peut être aussi dangereuse à une nation qu'elle peut l'être à une famille individuelle à cause des chocs qui souvent dérangent le flux régulier des produits et du revenu. Ces chocs sont souvent produits par des événements naturels tels que les sécheresses, les inondations, ou les tornades. Les événements produits par les êtres humains tels que les guerres, la mauvaise gestion économique, ou les changements soudains des opérations des marchés peuvent avoir des effets supplémentaires ou des chocs considérables qui affectent les prix et les quantités des produits sur le marché.

Ces chocs peuvent affecter le bien-être des consommateurs en changeant la somme de leur salaire qui doit être dépensée dans les choses essentielles telles que les aliments. Le revenu des producteurs peut être directement affecté par les changements des prix des denrées qu'ils produisent. Les prix instables influencent la décision des producteurs pour ce qui est de produire ou de ne pas produire pour le marché, et donc ils influencent le développement du secteur agricole orienté sur le marché. La variabilité des prix peut aussi avoir des effets importants sur le budget national, vu que le coût des programmes d'aide gouvernementale sont souvent liés directement aux prix internationaux.

Le Tableau III-1 montre un exemple de ce problème délicat de l'inefficacité de la politique alimentaire. Ce tableau résume les effets des changements de prix dans la consommation du riz par les consommateurs "pauvres" et "riches". Les consommateurs au revenu peu élevé dépensent généralement 60 à 80 pourcent de leur salaire dans la nourriture. Dans certains pays, un aliment de base peut représenter 40 à 60 pourcent des dépenses en nourriture, comme l'exemple du riz en Asie (est-ce que ceci représente aussi la Guinée-Bissau?).

L'effet des changements des prix peut être dramatique, et comme on s'y attend les pauvres sont plus sensibles aux changements de prix que les autres parties de la société. Par exemple, en Sierra Léone une augmentation de 10 pourcent dans le prix du riz fera que les 16 pourcent des plus pauvres de la population rurale réduiront leur consommation de 21.6 pourcent (puisque pour chaque 1 pourcent d'augmentation du prix ils réduiront leur consommation de 2.16 pourcent). Au Brésil une augmentation de 10 pourcent dans les prix mènera à une diminution de la consommation du riz par les 15 pourcent les plus pauvres de la population (rurale et urbaine) de plus de 40 pourcent. Les groupes à salaires élevés sont, comme on s'y attend, moins sensibles aux changements de prix.

Alors qu'il y a des produits de remplacement pour le riz, ils peuvent ne pas être aussi nutritifs ni aussi disponibles. Si la denrée en question est l'aliment de base le plus important, le dilemme est plus grand pour les groupes au revenu peu élevé qui ne peuvent pas se permettre, ou n'ont pas accès aux produits de remplacement.

TABLEAU III-1

ELASTICITES DES PRIX DE LA DEMANDE POUR LE RIZ POUR LES GROUPES A
REVENU ELEVE ET PEU ELEVE

PAYS CHOISIS

Pays	Revenu peu élevé		Revenu élevé	
	Pourcent.	Elasticité de prix	Pourcent.	Elasticité de prix
Bangladesh (rural)	10	-1,30	90	-0,83
Brésil	15	-4,31	90	-1,15
Colombie (Cali)	1	-0,43	93	-1,19
Inde (rural)	3	-1,39	96	-0,39
Inde (urbain)	1	-1,23	92	-0,21
Indonésie	8	-0,73	87	-0,72
Philippines	12	-0,73	87	-0,40
Sierra Léone (rural)	16	-2,16	84	-0,45
Thaïlande	12	-0,74	87	-0,46

Source: Référence No. 1, p 284.

La solution fournie par le marché au prix, à la quantité, et les irrégularités du revenu -assurance des récoltes et marchés futurs- peut ne pas être disponibles pour plusieurs pays et pour leurs producteurs et consommateurs. Donc, souvent les pays interviennent au sein du marché pour stabiliser les prix (ou bien le flux des denrées) en tant que moyen de stabilisation des revenus et du bien-être social de groupes de gens déterminés ainsi que l'effet de ces fluctuations sur les budgets et les dépenses du gouvernement. Si ces actions sont entreprises efficacement, elles peuvent aboutir à une augmentation nette du bien-être social. Les actions entreprises par le gouvernement dans ce sens sont connues généralement sous le terme de politiques de stabilisations des prix.

Les options pour atteindre un certain niveau de stabilité des prix et pour réduire les incertitudes pour les consommateurs et les producteurs sont (1) les stocks tampon, (2) les importations et les exportations, (3) les réserves en devises étrangères, (4) la participation dans les marchés futurs ou (4) une combinaison des trois. Dans chaque cas une branche du gouvernement est impliquée, parfois en combinaison avec le secteur privé. Le procédé de base implique une intervention par une agence gouvernementale pour supporter les prix des producteurs lorsqu'ils ont tendance à diminuer au delà d'un certain minimum "garanti" (généralement au moment des récoltes et juste après), et pour injecter assez de quantités dans le marché au détail lorsque les prix des consommateurs menacent de dépasser un certain niveau "maximum". Tant que les prix des producteurs et du détail restent au sein de cette gamme le gouvernement n'intervient pas.

C. Le Coût Elevé des Objectifs de Non-efficacité

A court terme, les bénéfices obtenus à partir de ces interventions sont indéniables dans le sens où elles peuvent préserver la paix nationale de même qu'elles peuvent sauver la vie à plusieurs citoyens. A long terme, cependant, de telles interventions peuvent être nuisibles à l'économie et à l'indépendance de la nation. Ces types d'interventions, s'ils ne sont pas soigneusement employés et supportés par des ressources financières et en infrastructure suffisantes, peuvent aisément créer des coûts énormes dépassant les limites possibles. Ils peuvent aussi ne pas réussir à atteindre un degré quelconque de stabilité par rapport à son coût, et le pire c'est qu'ils peuvent ne pas réussir à bénéficier les groupes prévus à l'origine.

Il est possible aussi que les effets les plus désastreux dans ce désir d'atteindre les objectifs de non-efficacité est la création de groupes exerçant des pressions et dont le but principale est de maintenir leur position. Ces groupes ont tendance à utiliser une partie de l'aide qu'ils reçoivent lors des campagnes politiques pour maintenir leur status. Ces activités, qui sont appelées "activités de recherche de loyer",¹² rendent tout changement de situation plus difficile mais elles détournent aussi les ressources nationales dans des emplois relativement improductifs, et de là, elles réduisent le revenu national.

Les effets à long et à court terme des tentatives d'accomplissement des objectifs de non-efficacité signalent le besoin d'être très prudent lorsqu'on établit une conduite pour atteindre ces objectifs.

D. Effets Secondaires de la Taxation

La perception des impôts est une intervention nécessaire de tous les gouvernements dans les actions sans restrictions du marché. Les gouvernements s'efforcent d'obtenir le revenu nécessaire pour leurs opérations de la manière la plus efficace possible. Ceci veut souvent dire que les impôts sont levés au points de contrôle tels que les ports d'entrée là où sont concentrés les gens ou bien les produits qui leur appartiennent. Ceci évite au gouvernement de faire des frais en allant vers les gens. L'efficacité de la perception des impôts veut dire aussi que les plus grands secteurs de l'économie vont payer la plupart des impôts. Dans beaucoup de pays en voie de développement, ces deux facteurs veulent dire qu'on comptera sur l'agriculture comme une source principale de revenu pour l'état.

L'impôt actuel sur l'exportation des noix de cajou est un exemple qui s'applique bien au besoin de l'impôt et de ses effets secondaires. Lorsqu'ils sont nécessaires et faciles à percevoir, ces impôts présentent des désavantages aussi. Les prix du marché, qui sont déformés par l'impôt auront des conséquences qui ne sont pas encore prévues (ou analysées avant de mettre en place ces impôts). L'avantage comparatif relatif qui a été diminué par la somme de l'impôt, affecte les motivations de la production.

¹²Référence No. 10, pp 198-229.

Sans connaître l'élasticité de l'offre il est difficile de mesurer comment la production de noix de cajou va répondre si l'impôt est éliminé ou réduit, sauf qu'elle va répondre probablement positivement. Est-ce qu'un niveau d'impôt plus réduit va mener à une plus grande production et à un niveau d'exportation plus élevé, et donc va compenser les pertes en revenu d'impôt? Est-ce qu'on va avoir plus d'impôts? Ceci est le genre de questions que les personnes décidant de la politique à suivre doivent poser et doivent essayer d'y répondre avant et après la mise en place pour contrôler l'effet de cet instrument de politique au niveau d'échange international.

On peut montrer certaines des considérations importantes qui sont reliées à l'impôt sur l'exportation, ceci en utilisant un graphe tel que celui de la Figure III-1. Dans cette figure, P_w représente le prix mondial de la denrée exportée: les noix de cajou. La distance entre P_w et P_{t1} sur l'axe vertical la somme par kilogramme de l'impôt sur l'exportation. Lorsqu'il n'y a pas d'impôt sur l'exportation, les producteurs produiront la quantité représentée par OB (distance sur l'axe horizontal entre les points O et B). Cette quantité est déterminée d'après la référence donnée par l'intersection de la ligne du prix mondial avec la fonction de l'offre nationale, S . De la quantité produite, OA sera consommée au sein du pays. La quantité OA est déterminée en se référant à l'intersection de la ligne du prix mondial avec la fonction de la demande nationale, D . La différence entre ce qui est produit, OB , et la quantité consommée à l'intérieur du pays, OA , représente la quantité de exportations, qui est montrée dans la figure par le segment, AB .

Lorsqu'on impose un impôt sur chaque kilogramme de noix de cajou exporté, le prix d'exportation de la denrée est réduit par la somme de l'impôt. Les producteurs et les exporteurs répondent à la réduction du prix en réduisant la quantité de la denrée qu'ils produisent et exportent. Les consommateurs répondent à la réduction de prix en augmentant la quantité qu'ils consomment. En se référant à la Figure III-1, les consommateurs consomment maintenant OP_{t1} . Les producteurs produisent maintenant OP_{t2} . La quantité exportée est réduite de AB à la quantité représentée par la distance entre OP_{t1} et OP_{t2} . Le revenu obtenu de l'impôt sur l'exportation est égale à l'impôt par kilogramme multiplié par le nombre de kilogrammes exportés. Dans la figure cette valeur totale est représentée par bloc 3. Remarquez que cette surface est limitée par des lignes horizontales des P_w et P_{t1} et des lignes verticales des points P_{t1} et P_{t2} .

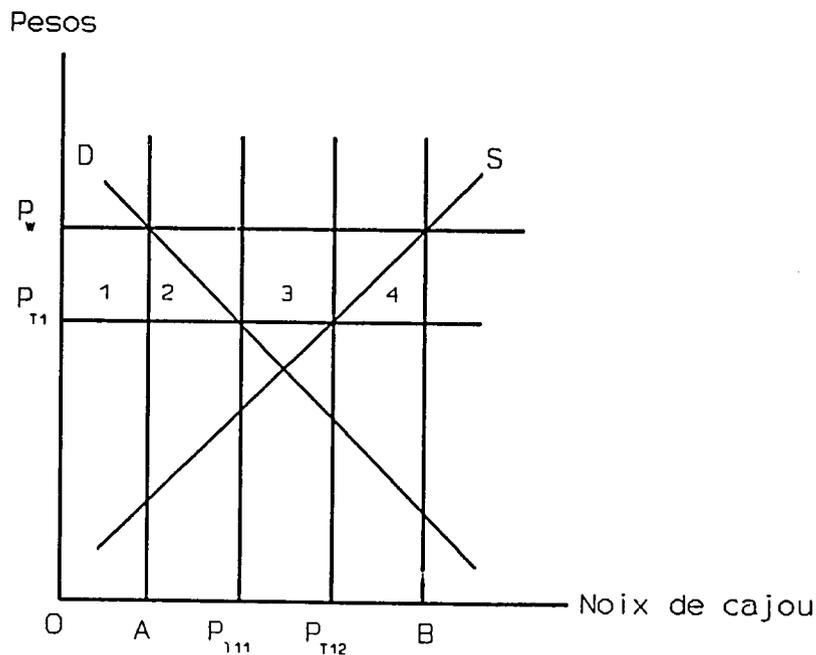
Une fois que l'impôt est mis en place, les consommateurs nationaux sont dans une meilleure position parce qu'ils peuvent acheter une plus grande quantité de noix de cajou à un prix moins élevé. La valeur acquise par les consommateurs est la surface limitée par les lignes horizontales des points P_w et P_{t1} et la fonction de la demande diagonale, D . Cette surface peut être vue comme le total du bloc 1 et la moitié du bloc 2. Les producteurs perdent une plus grande valeur que les consommateurs ne gagnent. Les producteurs perdent la surface limitée par les lignes horizontales des points P_w et P_{t1} et la fonction de l'offre diagonale, S . Cette surface peut être vue comme étant le total des blocs 1, 2, et 3 et la moitié du bloc 4.

Le gouvernement gagne la valeur représentée par le bloc 3. Le résultat de l'impôt c'est le transfert de la valeur des producteurs aux consommateurs et au gouvernement. Cependant, remarquez que le processus aboutit à une perte nette

de la valeur pour la société, car la valeur prise des producteurs n'est pas totalement transférée aux autres groupes. La quantité de cette perte nette, dans ce cas, est la valeur représentée par les deux surfaces triangulaires adjacentes au bloc 3 ou bien les moitiés supérieures des blocs 2 et 4. Remarquez que les deux surfaces triangulaires représentant la perte nette en valeur pour la société vont être la somme d'un bloc complet de valeur. Cette perte nette est appelée la perte de "poids-mort". Donc, cette société a abandonné un bloc de valeur dans le but de rassembler un bloc de valeur en en impôts et pour transférer une certaine valeur des producteurs aux consommateurs.

FIGURE III-1

ILLUSTRATION 1 DE L'IMPOT SUR L'EXPORTATION



Pourquoi peut-on s'attendre à une perte nette? L'explication est que la réduction dans la production libère les ressources de la production des noix de cajou. Ces ressources étaient utilisées de la meilleure manière qui était la production des noix de cajou. Si ces ressources ne sont pas utilisées dans la production des noix de cajou elles seront soit inexploitées soit utilisées dans le système de production dans lequel leur efficacité n'est pas aussi grande qu'elle ne l'était dans la production des noix de cajou. Le résultat serait que le rendement total de l'économie sera réduit.

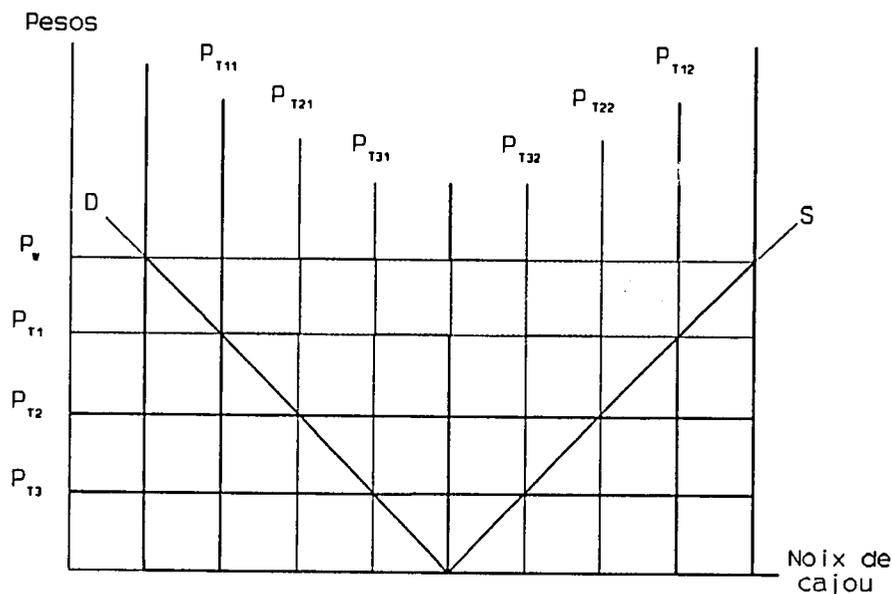
Malgré la perte nette en valeur pour la société, l'impôt sur l'exportation peut être la méthode la plus efficace pour amasser le revenu disponible du gouvernement. La question est alors: quel est le niveau d'impôt qui crée le plus de revenu? La Figure III-2 peut être utilisée pour montrer comment en augmentant l'impôt d'exportation par unité de denrée on peut augmenter ou diminuer le revenu en impôt obtenu de l'impôt d'exportation. Nous allons augmenter graduellement l'impôt d'exploitation de zéro à trois unités d'impôt par unité de denrée exportée et nous observerons comment le revenu total d'impôt

va d'abord augmenter ensuite diminuer. Nous noterons aussi le total de la valeur (la perte en poids mort- les surfaces triangulaires de chaque côté du bloc de revenu d'impôt) perdue à travers le processus.

En se référant à la Figure III-2, lorsqu'on impose un impôt initial (égale à $P_w - P_{t1}$), le revenu d'impôt perçu par le gouvernement est égale à 6 blocs. Ce bloc total de revenu est limité par des lignes horizontales des points P_w et P_{t1} et par des lignes verticales des points P_{t11} et P_{t12} . La perte de poids mort est égale à un bloc. Maintenant, si l'impôt est augmenté par une unité de valeur, l'impôt total par unité de denrée sera la différence entre les point P_w et P_{t2} . Le revenu total de l'impôt sera maintenant égal à 8 blocs. Ce bloc de revenu total est limité par des lignes horizontales des points P_w et P_{t2} et par des lignes verticales des points P_{t21} et P_{t22} . La perte totale de poids mort est maintenant égale à quatre blocs. Donc, en augmentant l'impôt, le revenu total de l'impôt ainsi que la perte totale de poids mort ont tous les deux augmenté par deux blocs de valeur et le poids mort total a augmenté de trois blocs .

FIGURE III-2

ILLUSTRATION 2 DE L'IMPOT SUR L'EXPORTATION



Lorsqu'on augmente une troisième fois l'impôt par unité, de sorte qu'il soit égal à $P_w - P_{t3}$, le revenu total diminue à une valeur de 6 blocs, alors que la perte totale de poids mort augmente d'une valeur de 9 blocs.

Bien sûr, l'exemple utilisé dans cette présentation est très simplifié. On a supposé que les pentes des courbes de demande et d'offre sont égales à plus 0,5 ou moins 0,5. Dans une analyse réelle, il serait bien peu probable que les deux courbes aient une même valeur absolue pour leur pente. Cependant, le but de cette démonstration -- démontrer l'importance de l'analyse de la mise en place d'un impôt sur l'exportation pour générer des revenus -- a été atteint.

SECTION IV

INSTRUMENTS DE MISE EN PLACE DE POLITIQUE

Les instruments de politique sont les mesures individuelles que le gouvernement prend pour influencer les prix et le comportement des producteurs et des consommateurs afin d'atteindre un objectif de politique définie. Lorsqu'on les traite séparément, les instruments de politique sont souvent nommés politiques. De là, une "politique" peut être un instrument unique de politique ou bien une série d'instruments de politique contribuant à atteindre un objectif de politique. Les instruments de politique ayant rapport avec la politique agricole ont des effets à un ou aux trois niveaux suivants: (1) le niveau macroéconomique, (2) le niveau microéconomique de l'entreprise individuelle et (3) le niveau de commerce international.

A. Instruments de Politique au Niveau Macroéconomique

Les instruments de politique au niveau macroéconomique peuvent avoir la plus grande influence sur les activités individuelles des producteurs et des consommateurs; pourtant, c'est à ce niveau que le conflit entre les objectifs nationaux et les objectifs du secteur privé peuvent aboutir à l'établissement des instruments de politiques qui concraignent ou établissent une discrimination contre la croissance du secteur agricole. Les instruments de politique au niveau macroéconomique incluent (1) le taux d'échange en devises, (2) le taux de salaire minimum et (3) le taux d'intérêt et le capital emprunté. Ces trois instruments de politique sont appelés macro-prix par certains analystes de politique.

Le taux d'échange de devises ainsi que le taux d'intérêt sont tous les deux très influencés par les activités ayant la plus grande priorité du gouvernement: la gestion du budget (politiques fiscale et monétaire), l'inflation, et les termes de commerce entre les secteurs urbain et rural. Donc, il est compréhensible que des conflits peuvent surgir entre les objectifs nationaux en rapport avec le secteur agricole et un secteur industriel important. Ces conflits peuvent surgir à cause de la structure, c'est à dire, les changements délibérés de la politique nationale ou bien par défaut comme lorsque les problèmes budgétaires et l'inflation ne peuvent pas être contrôlés. Cependant, les personnes qui décident de la politique au niveau national et au niveau du secteur agricole doivent être conscients des effets des changements dans ces macro-prix dans les différents secteurs de l'économie pour s'assurer que les changements dans ces variables reçoivent toute l'attention voulue.

B. Instruments de Politique au Niveau Microéconomique

Avant que l'importance des macro-prix sur le développement de l'agriculture ne soit reconnue, la politique mettait l'accent sur l'influence des prix ayant un lien direct avec l'agriculture. Donc, la politique agricole mettait l'accent sur les prix faisant face aux producteurs et aux marchands de produits agricoles. Les instruments de politique utilisés pour influencer ces prix au niveau microéconomique incluent:

Investissement publique dans les produits et les services de facilité:
L'investissement publique qui affecte les revenus et les frais à travers

toute l'économie, est le mieux démontré en améliorant les infrastructures publiques -- les routes, les ponts, les ports, etc. L'investissement dans l'infrastructure est le mieux supporté par les spécialistes du développement comme étant la catégorie des instruments de politique qui contribuent le plus clairement au développement de l'économie. Le développement de l'infrastructure réduit les coûts du transport privé et de là, élargit la région de laquelle ou à laquelle les produits peuvent être commercialisés. Ceci, non seulement aide le secteur agricole mais aussi développe le marché pour les commerces se trouvant dans les zones urbaines.

L'investissement publique dans la recherche en production, en commercialisation et en utilisation: Les investissements publics dans le rassemblement et le transfert d'informations augmentent aussi la surface des zones de marchés; et ceci à travers le flux d'informations et en même temps ils mettent en valeur la concurrence et l'efficacité des transactions du marché.

L'investissement publique dans l'enseignement et la formation professionnelle: L'investissement public dans l'enseignement augmente la productivité des citoyens et, de là, leur capacité de créer un revenu.

L'investissement publique dans la récupération de la terre et dans le développement des ressources aquatiques: L'investissement public dans le développement des ressources de la terre et des ressources aquatiques (comme les projets de récupération de Balahna) augmentent la base déterminée des ressources de la nation et ils peuvent payer des dividendes positifs s'ils sont mis en place correctement.

Impôts, subventions, et restrictions quantitatives sur des inputs et outputs spécifiques: Ils peuvent tous être appliqués à trois niveaux:

- a. Au niveau des inputs achetés, ex., une subvention sur un produit chimique agricole ou un impôt sur les salaires agricoles
- b. Au niveau du produit final, ex., un impôt ou une subvention ou une restriction quantitative sur les denrées agricoles.
- c. Au niveau de la consommation, ex., subventions des consommateurs ou limites quantitatives sur certaines denrées.

C. Instruments de Politique au Niveau de Commerce International

Ces instruments sont généralement reconnus comme étant les impôts, les subventions, et les restrictions quantitative mises sur les denrées exportées ou importées. Cependant, il y a un effet considérable sur le commerce international de la part de plusieurs investissements publiques. L'investissement public dans les installations portuaires et dans la formation du personnel pour faire fonctionner ces installations en est un exemple évident.

D. Classer ou Donner la Priorité aux Politiques de Mise en Place

Il y a un accord générale entre les spécialistes du développement disant que la certitude d'obtenir des effets bénéfiques sur le développement diminue avec le déplacement des investissements publics en produits et services de facilités vers l'influence du niveau et de la stabilité des prix d'inputs et d'outputs. Les effets bénéfiques des investissements en produits et services de facilités sont largement acceptés. Réciproquement, les effets bénéfiques des politiques pour influencer le niveau des prix d'input et d'output pour atteindre les objectifs de non-efficacité sont largement mis en question. Finalement, on reconnaît de plus en plus que la politique du niveau du secteur doit être compatible avec la politique macroéconomique. Les politiques qui affectent les variables macroéconomiques telles que le taux de changes, les salaires et le taux d'intérêt ont une influence dominante sur la valeur de la plupart des prix dans une économie.

Les politiques macroéconomiques établissent les termes commerciaux entre les secteurs urbain et rural et soit elles encouragent soit elles pénalisent la production agricole. Les investissements en produits et services de facilités et la correction des erreurs du marché augmente l'efficacité des ressources au sein de l'économie et de cette façon ils augmentent le revenu national. Les politiques qui affectent les prix d'input et d'output sont plus difficiles à mettre en place et à évaluer et souvent elles déforment l'utilisation efficace des ressources d'une manière qui n'est pas évidente au début. Les effets à court terme et à long terme de la manipulation des prix ont souvent des effets opposés sur l'efficacité de l'utilisation des ressources et sur le revenu national. Finalement, le fait que ces politiques encouragent les activités de recherche de loyer implique que les mauvais effets des politiques seront difficiles à inverser même s'ils sont reconnus.

Vu l'accord général sur la possibilité d'obtenir des bénéfices positifs à partir de la mise en place de la politique, l'approche la plus évidente pour choisir les politiques à mettre en place est d'abord de se concentrer sur les politiques qui aligne les macro-prix avec la stratégie globale de développement de la nation. Le macro-prix le plus important et qui affecte les prix reçus par les producteurs agricoles est le taux de change monétaire. L'importance est donnée ensuite aux politiques de la nation concernant les taux des salaires et les taux d'intérêt. Ensuite par ordre de priorité on a les politiques qui corrigent les erreurs de marchés et influencent le niveau des produits et des services. Comme ces politiques ont des bénéfices claires pour le développement économique, leur priorité est quelque peu difficile à mesurer et donc, devrait être mis en place au moment où les ressources budgétaires le permettent. Finalement, si les ressources budgétaires le permettent ou si l'inquiétude nationale devenant oppressante le demande, les politiques servant à influencer le niveau des coûts d'input et d'output pour atteindre les buts de non-efficacité doivent être évaluées pour leur mise en place.

E. Processus de Mise en Place de Politique

Le processus de développement et de mise en place des politiques (y inclu la politique alimentaire) mentionné ci-dessus est un processus séquentiel qui est basé sur des fondations établies de politique et de connaissances appropriées.

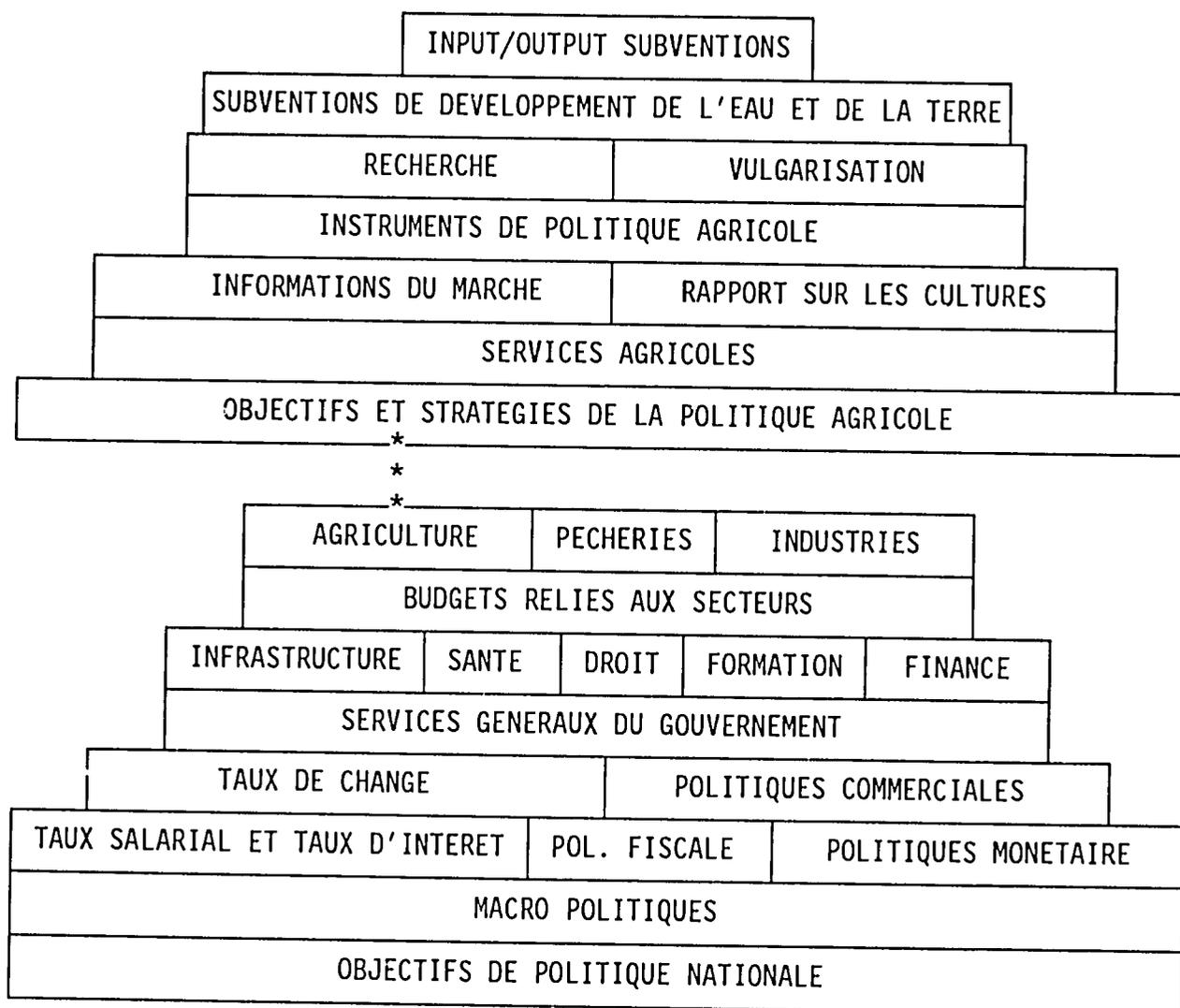
Ce processus séquentiel est montré en Figure IV-1. Dans cette figure, les pyramides sont utilisées pour mettre l'accent sur le fait que les politiques aux niveaux supérieurs des pyramides doivent être basées ou "construites" sur les fondations fournies par les connaissances, les politiques et les résultats des politiques aux niveaux inférieurs. On utilise deux pyramides pour séparer les politiques générales au niveau national des politiques sectorielles. La politique agricole, représentée par le niveau supérieur de la pyramide, doit être basée sur sa part du budget national et de la série de services générales du gouvernement fournis à tous les secteurs. Finalement, la part agricole du budget national est basée sur la stratégie de développement de la nation, qui peut être ou ne pas être une stratégie de "d'abord l'agriculture".

La pyramide inférieure met l'accent sur le fait que les politiques macroéconomiques, telles que les salaires et les taux d'intérêts, les politiques fiscale et monétaire, déterminent le taux de change de devises. Le taux de change combiné avec les politiques d'échanges commerciales, sont une expression de la stratégie de développement de la nation. Une politique commerciale libérale et un taux de change déterminé par le marché favorisent le développement agricole en comparaison avec un taux de change surestimé et une politique commerciale restreinte qui favorisent les fabricants et les consommateurs urbains. Un taux de change surestimé augmente les prix pour les acheteurs internationaux des produits fabriqués à l'échelle nationale. Aussi, il diminue le prix des importations pour les consommateurs nationaux. Dans cette situation, les importations de riz, par exemple, seraient encouragées alors que les exportations de noix de cajou et de riz seraient découragées. Donc, la politique agricole doit être basée sur une fondation macroéconomique favorable qui est établie au niveau national. Nous mettons l'accent sur ce point parce que la politique macroéconomique a été souvent établie sans prendre en considération les besoins de l'agriculture.

Une fois qu'on a établi la politique nationale et qu'on a décidé du budget agricole, on peut alors développer la politique agricole spécifique. Ce processus est montré dans la partie supérieure de la pyramide en Figure IV-1. Cette pyramide montre que les instruments de la politique doivent être basés sur les objectifs de la politique agricole, sur la stratégie de la mise en place des objectifs politiques et sur la connaissance de la situation telle qu'elle est définie par les informations commerciales et de production. La disposition des instruments de politique sur la pyramide a pour but d'illustrer le niveau croissant de complexité au fur et à mesure que les instruments sont enfoncés dans des problèmes de plus en plus spécifiques. Par exemple, le changement des prix d'inputs (via une subvention) est une intervention directe sur le marché et va entraîner un problème de gestion économique plus complexe pour le gouvernement que ne le ferait des programmes de recherche et de vulgarisation qui répondraient aux besoins du producteur tel que le définissent les forces libres du marché.

FIGURE IV-1

LA SEQUENCE DU DEVELOPPEMENT ET DE LA MISE EN PLACE DE LA POLITIQUE



F. Evaluer les Bénéfices et les Coûts des Politiques

Comme les interventions du gouvernement peuvent avoir des mauvais effets et des effets inattendus et comme l'accomplissement de plusieurs objectifs de politique est obtenu à un certain coût (en termes d'une réduction dans le revenu national), il est important pour les personnes en charge de décider de la politique d'avoir certaines méthodes pour évaluer les effets probables et les coûts des objectifs de la politique considérés. Ceci est l'objectif de l'analyse quantitative de la politique.

L'analyse quantitative et traditionnelle de la politique exige de nombreuses données ainsi qu'une capacité analytique--ce sont deux facteurs qui sont généralement rares dans les pays sous développés. Pour résoudre ce problème

partiellement on peut utiliser une méthode d'analyse de politique qui considère ces limites en mettant l'accent sur les données du budget agricole ainsi que les méthodes analytiques simples. L'approche de la méthode d'Analyse de Politique par Matrice (APM)¹³ est de comparer les coûts privés et sociaux, les revenus et les profits des systèmes importants de production agricoles.

L'APM détermine l'ensemble des pertes ou des profits sociaux et privés qui sont produits par un système de production particulier, selon le type d'instruments de politique donné. Les profits privés et sociaux peuvent diverger lorsque le gouvernement impose une subvention ou un impôt sur le système de production de sorte que la vraie ressources des frais du système, c.à.d, le coût social, est différent du coût privé. Le profit social est une mesure de l'efficacité économique du système. Les profits privés sont utilisés pour encourager ou décourager les producteurs privés en vue d'un système particulier. La différence des profits sociaux et privés est le coût (ou la valeur) de la politique établie et utilisée par le système.

En dépit de sa simplicité, l'APM a une condition requise pour les données du budget agricole qui limite son utilité dans certains cas. Cependant, ce besoin de données, associé avec la décision d'utiliser l'APM dans l'analyse de politique, peut motiver la première étape dans le processus: le rassemblement de données du budget agricole.

D'autres approches plus simples peuvent être utilisées d'abord pour s'ajuster à la base actuelle d'informations disponible. Comme cette base de données est approuvée et que les analystes sont formés, on peut inventer ou adapter et mettre en place des modèles plus élaborés d'analyse et de contrôle de politique.

¹³Référence No. 9, Chapitres I et II.

SECTION V

CONDITIONS PREALABLES POUR UN PROGRAMME REUSSI DE POLITIQUE ALIMENTAIRE

Pour qu'un programme de politique alimentaire réussisse, certains facteurs doivent soit être en place a priori ou bien ils doivent être mis en place par étape et d'une manière efficace avec le programme de politique. Si cette capacité de mettre en place et de contrôler le programme n'est pas assurée alors il y aura très peu de chances que les résultats répondent aux buts de la politique établie. Les trois facteurs critiques incluent les éléments (1) politiques, (2) macroéconomiques et (3) administratifs.

A. Facteur Politique

Le facteur politique contient les éléments qui sont caractérisés par les traits politiques. Ces éléments vont au delà de la politique en elle-même et ils sont définis dans l'arène politique. Cependant, du fait qu'ils soient critiques pour un programme réussi de politique, ils doivent être assez solides pour dépasser les événements politiques principaux tels que les élections et les changements gouvernementaux. Aussi, pour pouvoir garder cette aide, ils doivent être assez claires pour être compris et acceptés par la majorité. Les éléments politiques critiques sont les suivants:

1. Objectifs définitifs

Les objectifs de base de la politique alimentaire doivent être établis d'une manière décisive. Ils doivent être formulés pour une vue à long terme et ils doivent être suffisamment solides pour résister aux obstacles qui sont temporaires ou de nature politique.

2. Consentement politique et social

Une compréhension totale par tout l'éventail socio-politique est essentielle. Bien qu'il soit difficile de l'avoir, un consentement total est important. Une politique alimentaire donnée a peu de chance de réussir sans le consentement et l'aide politique de la part des membres et de leurs représentants.

3. Uniformité et intégrité dans la réalisation

Pour qu'un programme de base de politique alimentaire réussisse il faut qu'il soit fait d'une manière uniforme et précise. La précision assure l'intégrité dans la mise en oeuvre. Des changements fréquents et brusques ou bien des incohérences vont mener à la détérioration de la confiance dans le programme et au retrait de l'aide.

B. Facteur Macroéconomique

Le facteur macroéconomique contient trois éléments qui sont intimement reliés, et à moins de les maintenir à des niveaux qui sont réalistes et significatifs pour l'économie, ils sont bien capables d'envenimer tout effort poursuivi dans la région. Tous les trois sont très sensibles au taux d'inflation, qui lui est affecté par les politiques fiscale et monétaire. Comme un taux d'inflation peu

élevé à long terme facilite la croissance économique, les politiques fiscale et monétaire bien établies et définies seront la fondation de base pour un cadre macroéconomique solide.

1. Taux de change

La valeur de la monnaie nationale est reflétée dans son taux de change vis à vis des autres monnaies, généralement celles des partenaires commerciaux. C'est le macro prix le plus important qui établit le lien entre l'économie nationale et les marchés internationaux. Trois conditions sont possibles, un taux de change sur estimée, équitablement mis à prix et sous estimée.

Un taux de change équitablement mis à prix est le seul qui reflète le coût économique exact des transactions internationales et qui ne crée pas un parti pris pour ou contre un certain groupe de gens (urbain et rural), ou une denrée produite pour la consommation locale ou l'exportation, ou un produit importé.

Une monnaie sousestimée créerait une situation dans laquelle la population rurale serait favorisée puisque les importations coûteraient plus que ce qu'elles ne valent vraiment. Les citoyens vont encourir une taxe implicite, qui sera transférée aux à la population rurale sous la forme de prix internes plus élevés pour les denrées agricoles. Une situation pareille encouragerait la production de denrées d'exportation et sanctionnerait la production de denrées non-commerciables, ce qui mènerait à une mauvaise répartition des ressources au sein du secteur agricole. Une monnaie sous estimée est, cependant, l'expectation plutôt que la règle.

Une monnaie surestimée est un fait très commun dans beaucoup de pays sous développés, avec des conséquences très néfastes sur le secteur agricole et sur l'économie en général. Un exemple est le meilleur moyen de démontrer les effets négatifs qui résultent d'une monnaie sur estimée:

Cadre: La force principale qui affecte les raisons réelles exprimées dans les prix du marché est le taux d'inflation d'une nation par rapport à ces partenaires de commerce et par rapport au taux de change officiel. Ces deux facteurs sont fortement affectés par les politiques gouvernementales liées au rôle de l'agriculture dans le processus du développement national et l'échange d'équité et d'efficacité par rapport aux termes d'échange commerciaux entre les secteurs urbain et rural. Les termes d'échanges commerciaux entre les populations rurales et urbaines ont rapport aux prix relatifs des produits et des services produits par ces deux groupes. Le groupe rural produit essentiellement les denrées agricoles commerciabes (exportation) ou non-commerciabes (non-exportation). Le groupe urbain produit généralement des denrées et des services non-exportables (souvent avec des inputs importés) qui sont vendus à la population rurale.

Conséquences d'une monnaie surestimée: Si le gouvernement est fortement enclin à fournir les produits alimentaires à des coûts peu élevés à une large circonscription urbaine, l'instrument de politique efficace pour atteindre ce but est, dans ce cas, un taux de change sur estimé. Ceci va diminuer le coût des importations, y inclu les denrées alimentaires et les inputs importés et utilisés par les industries urbaines, et va

augmenter le prix des exportations. Cette politique pénalise le secteur agricole en diminuant le prix internes des denrées consommées au sein de la nation et en augmentant le prix pour les acheteurs internationaux des denrées produites pour l'exportation. Donc, les importations sont encouragées alors que les exportations sont découragées et que les termes d'échanges commerciaux internes sont retournés contre le secteur agricole.

Une monnaie surestimée a tendance à créer des déficits budgétaires comme les revenus du secteur agricole diminuent et que l'assistance publique au secteur urbain augmente, composée par la migration rurale. Souvent ces déficits budgétaires sont équilibrés par des prêts gouvernementaux de la banque centrale. Ces prêts augmentent l'approvisionnement d'argent et aboutissent à des taux d'inflation plus élevés. Le taux d'inflation plus élevé fait que la monnaie devient encore plus sur estimée (à cause au taux d'inflation plus élevé que celui des partenaires de commerce) et la valeur des prix internes aux producteurs agricoles est diminuée encore plus, de là on a diminution de la production agricole et des niveaux d'importations plus élevés.

2. Taux d'intérêt

Les taux d'intérêts reflètent le coût des prêts de capitaux pour les investissements à court terme (saisonniers) ou à long terme. Normalement, les investissements à long terme sont à un taux plus élevé, et ceci est dû au risque plus élevé que l'emprunteur peut perdre ce capital (prêter pour construire une usine de traitement de noix de cajou ou de riz). Les prêts pour les investissements saisonniers tels que les capitaux d'exploitations pour le traitement, la commercialisation ou la production sont moins coûteux puisque qu'on peut se défaire des collatérales plus facilement et la période impliquée est moindre.

De même que le taux de change, il y a trois conditions possibles, à savoir (1) un taux d'intérêt négatif, (2) un taux d'intérêt mis à prix d'une manière appropriée et (3) un taux d'intérêt positif excessif.

Un taux d'intérêt négatif (un taux au-dessous du taux d'inflation) ne va pas refléter le vrai coût du capital et va mener à des utilisations qui vont faire une discrimination contre la main-d'oeuvre en tant qu'input. De plus, un capital ou un financement "bon marché" augmente la demande de capital supplémentaire qui exige une expansion monétaire supplémentaire. Ceci mène par la suite à des tensions d'inflation. L'inflation affecte le taux de change et mène au résultat négatif expliqué ci-dessus.

Un taux d'intérêt positif excessif (un taux qui est bien au dessus du taux d'inflation souligné) pénalise l'utilisation du capital et favorise l'input de la main-d'oeuvre par rapport au capital. A court terme les principaux utilisateurs du capital tels que la construction d'industries, les industries dépendant des inventaires, et les usines utilisant plus de capitaux, sont pénalisées au point de réduire énormément l'output et donc l'emploi, ou bien de fermer complètement leurs installations.

Il va sans dire qu'un taux d'intérêt mis à prix de manière appropriée va permettre d'avoir des niveaux de prêts adéquats sans causer des tensions d'inflation, sans décourager l'expansion économique, ou bien créer une influence contre la main-d'oeuvre.

3. Taux de salaire.

Les salaires reflètent la valeur de la main-d'oeuvre pour les différents talents dont l'économie a besoin. On comprend donc qu'un travailleur sans expérience ne va pas recevoir le même salaire qu'un travailleur expérimenté. Néanmoins, le niveau de salaire moyen dans l'économie a le même effet que les taux d'intérêts à travers leur valeur relative, ce qui veut dire si le salaire est sur estimé, sous estimé, ou mis à prix de manière appropriée. Deux exemples de la combinaison du taux d'intérêt et du taux de salaire peuvent suffire à montrer leur effet négatif potentiel sur un programme de politique alimentaire.

Cadre: Souvent les gouvernements ont l'objectif d'augmenter les salaires et de choisir des taux minimums de salaires en tant qu'une méthode directe d'augmenter le salaire des travailleurs. D'un autre côté, les coûts d'intérêt réduits sont souvent dans le but d'encourager l'investissement. Malheureusement, ces politiques aboutissent souvent à une réduction d'emploi et de revenu total national.

Conséquence possible de salaires élevés et de coût d'intérêt élevé: Premier exemple. Les coûts élevés artificiellement de la main-d'oeuvre ou les coûts peu élevés du capital vont encourager le développement des technologies à main-d'oeuvre réduite et utilisant une forte intensité de capital. Ceci, car l'innovation essaie de conserver l'utilisation de facteurs de production aux coûts élevés. Dans ce cas, l'utilisation d'un facteur au coût élevé, la main-d'oeuvre, serait réduit, alors que l'utilisation du capital serait augmentée. Comme la main-d'oeuvre est déplacée artificiellement sans trouver l'emploi alternatif de production, le revenu total national diminue. Le chômage ou le sous-emploi finissent par la migration aux zones urbaines qui ont très peu ou qui n'ont rien à offrir pour les fermiers sans profession particulière. Si la production de nourriture diminue, on a besoin de niveaux d'importations plus élevés pour parer aux déficits.

Deuxième exemple: L'investissement public qui affecte les revenus et les coûts, est le mieux matérialisé par l'allocation de fonds de recherche pour améliorer l'agriculture et les technologies de traitement (c.à.d. des variétés au rendement plus élevé et une manutention de post-récolte ainsi qu'une technologie améliorées). Pour que les nouvelles technologies soit adoptées, elles doivent être appropriées pour ceux qui veulent les adopter. Ceci implique que celui qui veut les adopter est capable d'utiliser la technologie et que cette dernière est économiquement rentable. Le fait que l'efficacité économique soit définie par les prix spécifiques du marché relie directement ce type de recherche au dilemme du capital contre la main-d'oeuvre. La possibilité de perte est énorme. Premièrement, si les recherches n'ont pas les informations appropriées des prix du capital et celui de la main-d'oeuvre qui font face à celui qui les a adoptées, la technologie développée ne sera pas appropriée, et elle ne sera pas adoptée.

Dans ce cas, la production n'est pas encouragée, ce qui crée plus de tension au niveau des programmes de politique alimentaire. Deuxièmement, la recherche va non seulement faire perdre les fonds de recherche, mais elle va aussi contribuer à la préservation des déformations dans l'utilisation efficace des ressources.

C. Facteur Administratif, Technique, et Financier

A part le fait d'être affecté par les facteurs politiques et les macro facteurs, le succès d'un programme de politique alimentaire va dépendre aussi de la qualité des ressources administratives et techniques utilisées ainsi que de l'aide financière pour couvrir les frais contractés. Ce qui suit est un bref aperçu des éléments de ce facteur.

1. Capacité administrative

Le type de connaissances administratives nécessaire pour gérer et mettre en place un programme de politique alimentaire basé sur le commerce est rare dans les pays en voie de développement. Cette situation est rendue difficile par des salaires publiques peu élevés, des chiffres d'affaires du personnel très élevés, un personnel inexpérimenté, et des pénuries d'équipements. Une formation supplémentaire, des salaires proportionnés ainsi que des objectifs politiques claires et définis contribueraient à surpasser ces contraintes.

2. Capacité analytique, technique, et de recherche

C'est dans ce domaine, peut être, et dans le paragraphe 3 ci-dessous, qu'on peut trouver le "talon d'achille" de la plupart des programmes publics administratifs. La capacité inadéquate analytique, technique, et de recherche mélangée à une base d'informations de qualité douteuse produit des résultats qui entraînent de mauvaises recommandations aux personnes en charge de décider de la politique, et donc de prendre des décisions. Tôt ou tard les personnes décidant de la politique apprennent à ne pas avoir confiance en ces recommandations, ils commencent à établir leur propre base de données et prennent des décisions se basant seulement sur les approximations et sur leur intuition. Les décisions de politique, qui sont soutenues par cette base, deviennent des décisions politiques, dépourvues de contenu analytique. Les décisions sont faites "ad hoc" sans aucune évaluation de l'effet potentiel antérieur à la mise en place, et sans aucune évaluation des ramifications au-delà du but politique immédiat des faiseurs de politique.

La capacité analytique, technique et de recherche doit être appliquée aux différents niveaux et pour les différents résultats obtenus. Les résultats analytiques et de recherche sont communiqués aux faiseurs de politique au moment et sous la forme appropriés pour qu'ils puissent prendre leur décisions se basant sur des informations correctes. L'utilisation horizontale des résultats de recherche est importante pour les autres ministères et les autres institutions comme la Banque Centrale, le Ministère de la Planification, de l'Agriculture, du Commerce, etc., chacun ayant un lien avec la question principale de la politique alimentaire. Par exemple, la Banque Centrale veut savoir combien de riz va être fort probablement importé étant donné que ceci va affecter la somme nécessaire de devises étrangères, le budget, l'allocation du budget, etc.

L'utilisation des résultats de recherche est nécessaire pour guider les efforts de recherche dans le développement de l'agriculture. Par exemple, sans les paramètres économiques liant le développement des technologies de production et de post-récoltes au système du marché, il serait impossible d'évaluer le potentiel d'adoption par les fermiers et les participants dans le système du marché. Très souvent les technologies étaient considérées comme appropriées mais elles n'étaient pas adoptées, tout simplement à cause du fait que les aspects socio-économiques étaient oubliés (les machines chinoises de battage du riz?). Parfois des technologies sont adoptées à un rythme incroyable et tout le monde se vante de leur succès sans être capable d'expliquer le pourquoi, ou bien d'évaluer les ramifications de telles adoptions (les petites minoteries dans le sud?).

Ci-dessous nous avons donné la liste de certains types d'analyses et de recherche, économique et technique, qui doivent être entrepris. Certains doivent l'être continuellement et d'autres pas, dans le but de mettre en place avec succès une politique alimentaire pour la nation. La liste n'est en aucun cas exhaustive et elle s'allongera avec la mise en place du programme.

Production du riz: Ceci va comprendre l'analyse de la production du riz, le rendement, la région, et les projections par système, le coût de production par système, l'adoption et l'adaptation de technologies, les changements dans les formes de production, les développements potentiels pour augmenter les rendements, etc.

Commercialisation du riz: Analyses périodique et mise à jour de la structure, de la conduite et du rendement du système de commercialisation du riz. Certaines des informations et des analyses critiques vont inclure les prix et les marges du niveau des fermes à celui des consommateurs par étape de commercialisation, les prix et les volumes par niveau de commercialisation à des intervalles périodiques spécifiques, les coûts de commercialisation par fonctions, etc.

Utilisation du riz: Formes d'utilisation du riz par revenu et par groupe ethnique, utilisation industrielle, région, autres utilisations, etc.

Commerce du riz: Contrôle du commerce régional du riz pour connaître le mouvement du flux et les raisons, et de là les conséquences sur la production nationale, la commercialisation et la consommation, etc.

Avantage comparatif: Puisque le riz est une denrée commerciable la question d'avantage comparatif est donc critique. Comme l'avantage comparatif est un terme relatif, des mises à jour périodiques sont cruciales pour évaluer ses changements, de sorte à établir une politique alimentaire qui y correspond.

Production et commerce international du riz: Le riz est une denrée "finement" commercialisée où de faibles changements de volume dans le marché international créent des changements majeurs dans le prix mondial. Des mises à jour périodiques sur la situation internationale du riz sont essentielles pour maintenir en place le programme alimentaire interne.

Développement de modèles et de systèmes d'analyse: Puisque certaines des analyses et des recherches seraient répétitives, et que le changement de personnel continuera à tourmenter le secteur publique, ce type d'analyse et de recherche devrait être mis sous forme de standard et institutionnalisé autant que possible. De même, l'utilisation du secteur privé ou des institutions de recherche bénévoles en dehors du gouvernement peuvent fournir d'excellentes ressources analytiques et de recherche ainsi qu'une très bonne continuité.

3. Base d'information et de qualité

Puisque la qualité des résultats va refléter la qualité des informations utilisées, le besoin d'une base d'informations sûre et l'accès à l'information régionale et internationale sont critiques. Pour l'analyse de la politique alimentaire, les informations dont on a besoin sont bien reflétées dans le type d'analyse qui a besoin d'être entrepris (voir No. 2, ci-dessus.) La plupart des informations vont être limitées aux volumes, aux prix, aux marges, aux coûts, aux profits, ainsi qu'aux rapports sur la situation préparés par les principaux pays commerciaux tels que les U.S.A., l'Indonésie, la Thaïlande, etc.

L'accès aux informations régionales peut être obtenu par le biais des ambassades, l'Institut de Commerce International à Genève, l'Association Ouest Africaine du Développement du Riz, ou bien par le biais d'abonnements directs aux sources publiques des pays appropriés.

4. Ressources financières

Alors que la question et le défi de la politique alimentaire est déjà dans l'agenda des Ministères de la Planification et de l'Agriculture, les ressources financières supplémentaires sont nécessaires pour moderniser la base d'informations et améliorer les connaissances analytiques et de recherche du personnel. Alors qu'une approche de projet standard peut établir cette première phase, l'engagement financier pour les coûts périodiques doivent être assurés pour continuer le programme quand le projet est terminé.

Des buts réalistes de projet et de programme de politique sont essentiels pour éviter les promesses que les ressources financières ne sont pas capables de livrer et, d'un autre côté, éviter de mettre en place des objectifs qui sont au-dessous du potentiel qui peut être atteint.

ANNEXE 1

LITTERATURE MENTIONNEE

1. Food Policy - Integrating Supply, Distribution, and Consumption, edited by J. Price Gittinger, Joanne Leslie, and Caroline Hoisington, EDI Series in Economic Development, The John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland 21211, U.S.A., 1987.
2. Food Policy Analysis, by C. Peter Timmer, Walter P. Falcon, and Scott R. Pearson, The John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland 21211, U.S.A., 1983.
3. Agricultural Price Policies and the Developing Countries, by George S. Tolley, Vinod Thomas, and Chung Ming Wong, The John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland 21211, U.S.A., 1982.
4. Food Self-Reliance and Self-Sufficiency - Evaluating the Policy Options, by Scott R. Pearson, Timothy E. Josling, and Walter P. Falcon, Aurora Associates, Inc., 1015 Eighteenth Street, N.W., Suite 400, Washington, DC, 20036, 1986.
5. Getting Prices Right - The Scope and Limits of Agricultural Price Policy, by C. Peter Timmer, Cornell University Press, 1986.
6. Rice Production and Marketing in Guinea-Bissau - A Contribution for Policy Dialogue, by J.D. Zach Lea, Cornelius Hugo, and Carlos Rui Ribeiro, Food and Feed Grains Institute, Manhattan, Kansas, 66506, 1990.
7. Global Review of Agricultural Policies, USDA/ERS/ATAD, 1301, New York Avenue, NW, Washington, D.C. 20005-4788, May 1988.
8. The Pure Theory of International Trade, by Miltiades Chalcholiades, Aldine Publishing Co., Chicago, 1973.
9. The Policy Analysis Matrix for Agricultural Development, by Eric A. Monke and Scott R. Pearson, Cornell University Press, 1989.
10. "Plain Tales from the Rice Trade: Indications of Vertical Integration in Foodgrain Markets in Bangladesh," by Ben Crow, The Journal of Peasant Studies, Vol. 16, No. 2, January, 1989, pp. 198-229.