



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
4 juillet 2011
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement

Cinquante-huitième session

Genève, 12-23 septembre 2011

Point 7 de l'ordre du jour provisoire

Évolution du système commercial international et du commerce international du point de vue du développement

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Le commerce demeure un moteur important de croissance et de développement. Le système commercial international est devenu plus complexe avec la montée en puissance des pays en développement émergents. Le Cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est dans l'impasse. L'agriculture continue de jouer un rôle central dans la contribution du Cycle au développement et sera un enjeu important du développement des pays en développement dans les décennies à venir. Le développement agricole favorise le décollage de l'économie, la création de valeur ajoutée et une croissance tirée par les exportations tout en dégageant des externalités positives pour la société, telles que la réduction de la pauvreté, la création d'emplois et la promotion de la sécurité alimentaire. Le commerce agricole et les politiques commerciales, ainsi que le système commercial international, jouent un rôle important dans l'essor des exportations agricoles et dans le renforcement des capacités productives agricoles. Il est essentiel d'accroître la marge d'action pour parvenir à un développement fondé sur l'agriculture. Le Cycle de Doha devrait tendre vers la pleine intégration de l'agriculture dans le système commercial international afin de soutenir le développement.

Introduction

1. Le commerce international demeure un moteur de croissance et de développement et le système commercial international joue un rôle essentiel afin d'en tirer parti. Le système commercial multilatéral rencontre les pires difficultés de son histoire. L'objectif visant à conclure le Cycle de Doha d'ici la fin de 2011 a peu de chances d'être atteint et les membres de l'OMC s'efforcent désormais d'aboutir, d'ici le mois de décembre, à un ensemble de mesures portant sur quelques questions intéressantes en particulier les pays les moins avancés (PMA). L'agriculture, qui est une source importante de revenus et d'emplois, en particulier pour les PMA, est au cœur de la contribution du Cycle au développement. Alors que le Cycle offre la possibilité d'établir les règles d'un nouveau paradigme pour les dizaines d'années à venir, c'est l'incertitude qui prédomine.

2. L'agriculture n'est pas moins importante aujourd'hui qu'en 2001. Les crises alimentaires récurrentes et les préoccupations liées à la sécurité alimentaire, l'instabilité, le manque de prévisibilité et l'apparition de nouveaux facteurs – changements démographiques, évolution des habitudes nutritionnelles et des préférences des consommateurs, nouvelles technologies et accès des pays en développement, tendance à la hausse des produits de base, préoccupations liées à la sécurité énergétique, raréfaction des terres et de l'eau, changements climatiques, etc. – exigent l'adoption de nouvelles mesures. La recherche d'un modèle de développement postérieur à la crise a amené de nombreux pays à reconsidérer l'agriculture comme un pilier de leur stratégie de croissance, de sécurité alimentaire, de réduction de la pauvreté et de création d'emplois. Ces pays associent, de manières diverses, le développement du secteur agricole à des modèles de croissance tirés par l'industrialisation/exportation. Le commerce peut jouer un rôle important dans ces stratégies, et le système commercial international peut y apporter une contribution importante s'il est bien conçu et géré. La présente note, qui porte sur la question de l'agriculture, examine le commerce et le développement agricoles dans le contexte du système commercial international.

I. Évolution du commerce international et du système commercial international

A. Reprise économique

3. Après avoir enregistré une reprise fragile et inégale en 2010, l'économie mondiale est en passe de connaître un ralentissement en 2011. Le taux de croissance, qui s'est établi à 3,9 % en 2010, faisant suite à une contraction de 2,1 % en 2009, devrait redescendre à 3,3 % cette année. Les pays en développement ont continué d'alimenter la reprise mondiale en 2010, atteignant collectivement un taux de croissance de 7,4 %, soit trois fois plus élevé que celui des pays développés (2,5 %)¹. Dans toutes les régions en développement, le taux de croissance a été supérieur à celui de l'économie mondiale, allant de 4,4 % en Afrique à 8,7 % en Asie de l'Est et du Sud. La durabilité de la croissance continue d'être menacée par la persistance d'un taux de chômage élevé, la hausse et l'instabilité des prix des produits de base, l'assainissement en cours des finances publiques et les crises de la dette souveraine, en particulier en Europe, la décélération de la croissance et la montée des tensions inflationnistes.

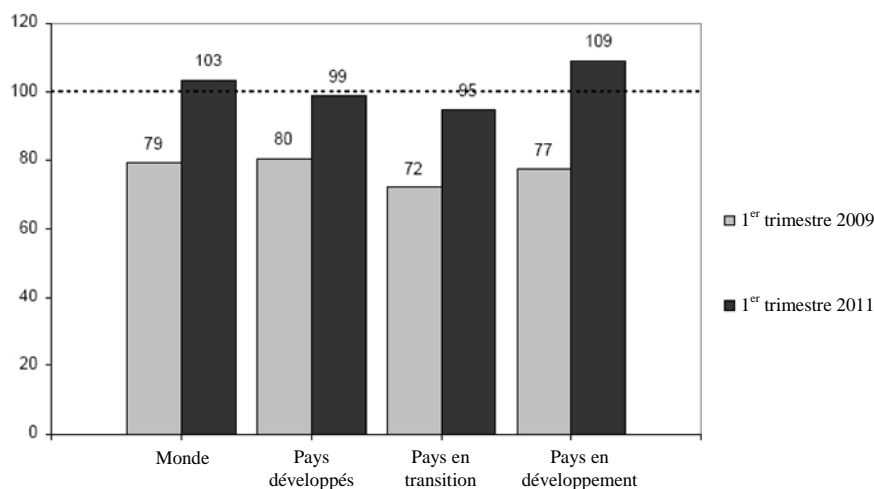
¹ Nations Unies. *Situation et perspectives de l'économie mondiale*. Publication actualisée à la mi-2011.

4. Le dynamisme retrouvé du commerce mondial en 2010 a contribué au redressement de la production mondiale. La valeur des exportations mondiales de marchandises s'est accrue de 22 % en 2010, représentant la plus forte augmentation annuelle jamais enregistrée. Elle devrait reculer cette année en raison du ralentissement de la production mondiale. Au premier trimestre 2011, le volume des exportations mondiales de marchandises a augmenté de 9 % par rapport à l'année précédente, soit 3 % de plus qu'avant la crise (fig. 1). La reprise des exportations est particulièrement notable dans les pays en développement: on estime que le taux de croissance d'avant la crise a déjà été dépassé dans toutes les régions en développement. La hausse des exportations en Asie laisse penser que la forte demande d'importations s'est étendue à de nombreux pays de la région par le biais des réseaux de production. L'envolée des prix des produits de base enregistrée depuis la fin de 2010 a profité aux exportateurs.

5. La vigueur de la demande d'importations des pays en développement a soutenu la reprise des échanges, qui a contribué, au cours de la dernière décennie, à l'expansion rapide du commerce Sud-Sud, lequel représente désormais plus de la moitié des exportations totales des pays en développement (54 %). En 2010, 56 % de la croissance annuelle des importations mondiales de marchandises étaient imputables aux pays en développement et aux pays en transition (fig. 2). Les statistiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) relatives aux importations confirment que la demande d'importations est par contre atone dans les pays développés. Les importations agricoles (denrées alimentaires, boissons et tabac) ont été les plus stables. Le volume important des exportations d'équipements et de produits chimiques a déterminé dans une large mesure l'évolution globale du commerce.

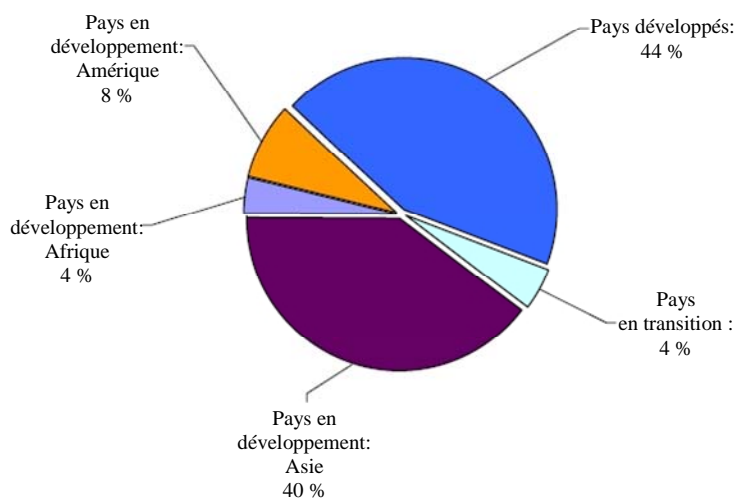
Figure 1

Indices du volume des exportations de marchandises (3^e trimestre 2008=100)



Source: UNCTADstat.

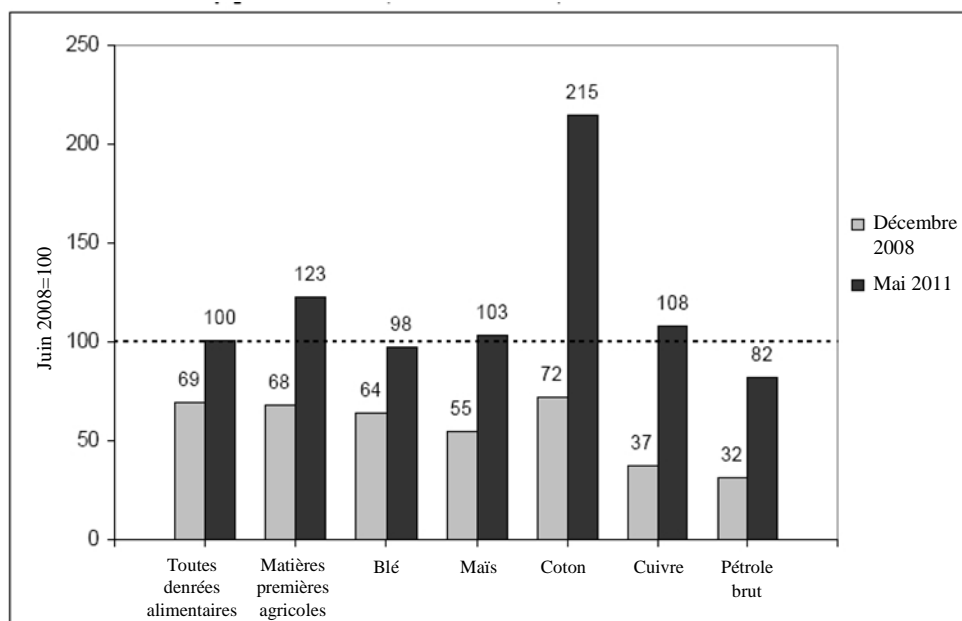
Figure 2
Ventilation de la croissance des importations mondiales de marchandises en 2010



Source: UNCTADstat.

6. En mai 2011, les prix de nombreux produits de base, en particulier ceux du blé et du maïs, avaient dépassé leur sommet d'avant la crise, suscitant des inquiétudes en matière de sécurité alimentaire (fig. 3). Les problèmes liés à l'offre ont entraîné une baisse de 2,7 % de la production mondiale de céréales pour 2010-2011. La situation de l'offre devrait s'améliorer quelque peu et les risques de hausse des prix des denrées alimentaires persistent en 2011. La flambée récente du cours du pétrole, favorisée par la situation instable de certains exportateurs, a entraîné un renchérissement des coûts de production, notamment dans les secteurs de l'énergie, des transports et de l'agriculture. La hausse des prix est bénéfique aux exportateurs nets de produits de base, mais elle gonfle la facture des importateurs nets. La plupart des pays pauvres étant des acheteurs nets de denrées alimentaires, la hausse des prix aggravera la pauvreté. On estime que les niveaux actuels des prix entraîneront une augmentation du nombre de pauvres de 64 millions rien qu'en Asie.

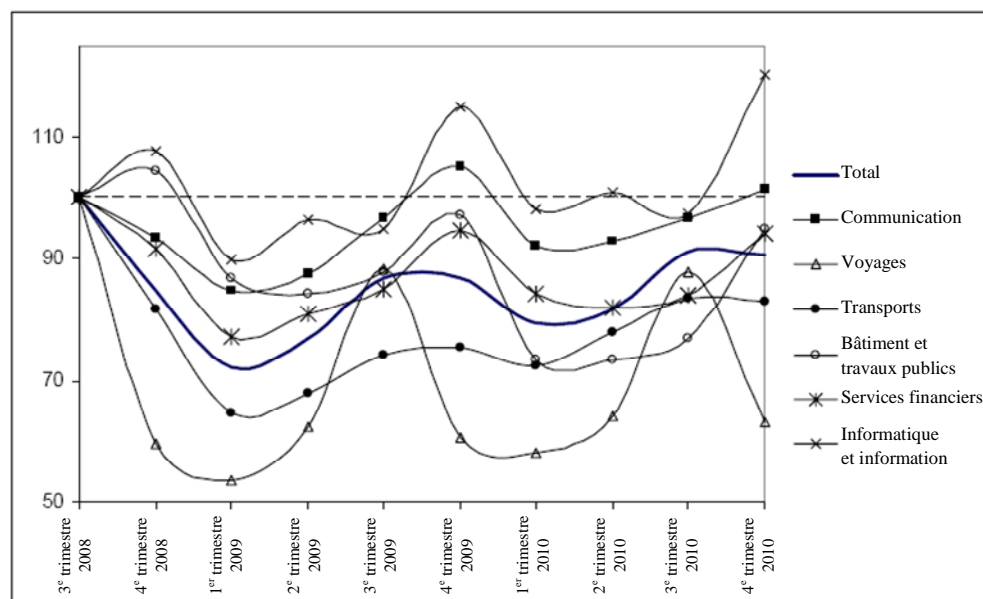
Figure 3
Indices des prix de certains produits de base (juin 2008=100)



Source: UNCTADstat.

7. Les services constituent une grande source de croissance et d'emplois. Les services commerciaux modernes exportables sont caractérisés par de fortes économies d'échelle et externalités, et exigent du personnel très qualifié, donnant ainsi des possibilités réalistes de transformation structurelle, notamment pour les pays ne possédant aucun avantage comparatif dans l'agriculture ou l'industrie. En 2010, les exportations mondiales de services commerciaux ont augmenté de 8,3 %; elles étaient encore inférieures de 5 % en valeur au montant atteint en 2008. L'évolution des exportations était très différente en fonction des secteurs. Le secteur de la communication et celui de l'informatique et de l'information ont enregistré une croissance supérieure aux autres, s'établissant respectivement à 7,9 et 6,7 %. D'autres secteurs (bâtiment et travaux publics, voyages, transports, services financiers), qui ont été directement touchés par la crise, ont vu leurs exportations se contracter plus fortement pendant la crise (fig. 4).

Figure 4
Indices des exportations de services par secteur (3^e trimestre 2008=100)



Source: CNUCED, d'après FMI.

8. En 2011, la monnaie de certains pays en développement (par exemple, le Brésil, l'Afrique du Sud et l'Indonésie) a continué de s'apprécier en termes réels. Le récent désalignement monétaire, notamment l'appréciation de la monnaie de nombreux pays en développement, a pesé sur la compétitivité commerciale de ces pays. On craint que la dépréciation des monnaies n'ait le même effet que les subventions à l'exportation. Plusieurs pays faisant face à des entrées de capitaux accrues ont mis en place des mesures de contrôle, de plus en plus considérées comme légitimes.

9. La persistance d'un chômage généralisé – touchant 205 millions de personnes au total en 2010 au niveau mondial – continue de restreindre les perspectives de croissance de la demande intérieure. Le taux de chômage atteint 8,3 % dans les pays développés en 2010. La vigueur de la reprise économique a maintenu le chômage à un taux relativement bas dans les pays en développement, bien que plusieurs d'entre eux aient souffert d'un chômage généralisé et de l'essor de l'économie informelle (représentant 60 % de l'activité économique). En 2010, le chômage y est redescendu au taux enregistré avant la crise, soit 5,9 %², des pays d'Asie et certains pays d'Amérique latine ayant particulièrement bien réussi à créer des emplois³. Les emplois agricoles ont grandement contribué à la création d'emplois en Afrique subsaharienne (2,7 %) et en Asie du Sud (2,2 %). Les politiques dynamiques de l'emploi ont aidé à contenir les pertes d'emplois et les mesures favorisant l'ajustement du marché du travail deviennent de plus en plus importantes.

B. Évolution du système commercial international

10. Le système commercial international devient multipolaire, à vitesse variable et plus fragmenté. Les débouchés économiques se trouvent de plus en plus dans les pays en

² FMI. *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2011.

³ OIT. *Tendances mondiales de l'emploi*, 2011.

développement, ce qui a des incidences sur les régimes commerciaux multilatéral, régionaux et unilatéraux⁴. Le Cycle de Doha, qui a démarré en 2001, devait initialement s'achever à la fin de 2004. Des efforts accrus ont été déployés en 2011 afin de conclure le Cycle de Doha avant la fin de l'année, en parvenant à un accord d'ici à juillet sur des textes négociés concernant l'ensemble du programme de Doha. L'un des principaux problèmes qui a conduit à l'impasse actuelle est celui de la participation des grands pays en développement à la libéralisation sectorielle dans les négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA) et d'éventuels «taux de change», applicables aux concessions accordées dans d'autres domaines. Même si la participation à la libéralisation sectorielle, sous forme de fortes réductions tarifaires dans des secteurs entiers, était jugée «facultative», certains pays développés se sont efforcés d'obtenir la participation des grands pays en développement dans deux des trois secteurs clefs que sont la chimie, la construction mécanique et l'électronique. La question d'une libéralisation sectorielle plus poussée, en particulier dans le secteur chimique, était délicate pour certains pays en développement qui s'attendaient à des pertes d'emplois considérables.

11. L'approche à trois vitesses proposée par le Directeur général de l'OMC en mai 2011 pour sortir de l'impasse consistait à obtenir un accord partiel, tout en préservant le principe de l'engagement unique, selon «une voie rapide, une voie intermédiaire et une voie lente». Les questions qui intéressent les PMA – l'application sans réserve de l'accès aux marchés en franchise de droits et hors contingent, les règles d'origine correspondantes, les dérogations à la clause de la nation la plus favorisée (NPF) devant leur permettre un accès préférentiel aux marchés de services, et une «avancée» concernant le coton – devraient trouver une solution rapide avant la huitième Conférence ministérielle prévue en décembre. Quelques questions supplémentaires intéressant aussi d'autres pays que les PMA feraient l'objet d'un accord par la «voie intermédiaire» – entreraient dans cette catégorie la facilitation du commerce, la concurrence des exportations agricoles, le mécanisme de suivi du traitement spécial et différencié, les subventions aux pêcheries ainsi que les biens et services environnementaux – en vue d'atteindre un résultat global équilibré et de répondre aux préoccupations de partenaires commerciaux importants. L'agriculture, l'AMNA et les services, ainsi que les questions relatives aux ADPIC, continueraient de faire l'objet de négociations.

12. Même si divers facteurs ont contribué à l'impasse des négociations, la crise mondiale a récemment monopolisé l'attention des décideurs et a aggravé le «coût» politique des concessions. La nouvelle pensée économique met l'accent sur une réglementation plus poussée des marchés, l'État jouant un rôle dynamique et pragmatique de soutien de la production intérieure et de l'emploi. La crise a aussi été l'occasion de confirmer la capacité du système commercial multilatéral réglementé de contenir un protectionnisme croissant, parallèlement aux efforts de coopération, à la surveillance et à la forte retenue dont ont fait preuve les pays en développement. L'OMC a fait état de signes récents d'une montée du protectionnisme postérieure à la crise.

13. L'accord sur les questions intéressant les PMA sera particulièrement important pour la communauté internationale dans l'optique de la mise en œuvre, au cours de la nouvelle décennie, du Programme d'action d'Istanbul adopté à la quatrième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés en mai 2011, dont l'objectif est de permettre, d'ici à 2020, à la moitié des pays concernés de répondre aux critères de sortie de la catégorie des

⁴ Voir aussi CNUCED. Examen de l'évolution du système commercial international et renforcement de sa contribution au développement et à la reprise économique. TD/B/C.I/15; Nations Unies, «Commerce international et développement» (A/65/211).

PMA et de doubler la part de ces pays dans les exportations mondiales⁵. L'obtention d'un accord rapide en décembre 2011 est jugée indispensable à tout progrès dans les négociations sur l'agriculture, l'AMNA et l'accès aux marchés des services en 2012. On craint de plus en plus que la prolongation des négociations porte atteinte à la crédibilité du système commercial multilatéral. De nombreuses voix soulignent la nécessité d'obtenir des résultats sur le programme initial de Doha pour le développement, résultats qui sont attendus depuis les années 1990. D'aucuns militent pour que l'on examine d'autres questions telles que l'investissement, la politique de concurrence, les marchés publics, les taxes à l'exportation ou les changements climatiques. Il est urgent d'aborder les nouvelles questions du «XXI^e siècle» afin de préserver la pertinence du système commercial multilatéral dans la situation économique actuelle, en veillant notamment à ce que le commerce contribue à la création d'emplois.

14. La tendance à la conclusion d'accords commerciaux régionaux s'accéléra probablement. Dans son rapport, un groupe d'experts de haut niveau (coprésidé par Jagdish Bhagwati et Peter Sutherland) a considéré que la libéralisation des préférences était un enjeu important pour le système commercial multilatéral. Parmi les parties aux accords commerciaux régionaux récemment conclus figuraient davantage de grands pays au marché dynamique, de pays dotés de ressources et de pays développés. Ces tendances se manifestent dans le projet récent de l'Union européenne (UE) de conclure des accords commerciaux régionaux «axés sur la compétitivité», et dans la participation des États-Unis à un accord de partenariat transpacifique. En suscitant une libéralisation plus poussée et une réglementation des mesures intérieures autres qu'aux frontières, et en portant sur une part croissante du commerce mondial, les accords commerciaux régionaux pourraient contribuer à réduire les incitations au multilatéralisme. Les préférences accordées sans réciprocité subiront probablement aussi des changements importants. La réforme du Système généralisé de préférences (SGP) des États-Unis, tendant à élargir l'éventail des produits visés aux vêtements, est considérée comme indispensable pour atteindre l'objectif d'admettre 97 % des produits en provenance des PMA en franchise et hors contingent, objectif qui devait initialement être atteint en 2008. Après avoir simplifié les règles d'origine de son SGP en faveur des PMA, l'UE s'efforce désormais, dans sa proposition, qui doit encore être adoptée et qui doit être appliquée en 2014, de revoir son schéma afin de restreindre les préférences à ceux qui en ont le plus besoin, c'est-à-dire aux PMA et aux autres pays à revenu faible et à revenu intermédiaire inférieur (le nombre de pays bénéficiaires serait ramené de 176 à 80 environ, du fait du retrait des pays à revenu élevé et à revenu intermédiaire supérieur, pays qui bénéficient d'accords commerciaux avec l'UE, et des pays et territoires d'outre-mer). Les importations visées par le schéma de l'UE s'élevaient à quelque 60 milliards d'euros en 2009. Cette approche peut accroître la différenciation des pays en développement, avoir des incidences sur la prévisibilité et inciter ceux qui seront exclus à conclure un accord commercial régional avec l'UE⁶. Les PMA et les pays à revenu faible et à revenu intermédiaire inférieur dotés de capacités productives et commerciales en tireraient avantage. Les incidences de ces tendances sur le développement doivent être évaluées de manière plus approfondie.

15. La coopération commerciale Sud-Sud devient un moyen essentiel de développement⁷. La conclusion du Cycle de négociations de São Paulo relatives au Système global de préférences commerciales entre pays en développement (SGPC) en 2010 a été

⁵ CNUCED (2010). *Rapport 2010 sur les pays les moins avancés*. Publication des Nations Unies. Numéro de vente: F.10.II.D.5. New York et Genève.

⁶ Stevens (2011), *Key Features of the Proposed new GSP*.

⁷ CNUCED (2010). *Rapport 2010 sur le développement économique en Afrique*. Publication des Nations Unies. Numéro de vente: F.10.II.D.13. New York et Genève.

emblématique de cette transformation. Les gains socioéconomiques, estimés à 2,5 milliards de dollars dans les 11 pays signataires du Protocole du Cycle de São Paulo, pourraient s'élever à 5,8 milliards de dollars si l'ensemble des 22 participants au Cycle adhéraient au Protocole (tableau 1). Ils pourraient être considérablement accrus par la poursuite de la libéralisation, par l'amélioration des règles d'origine, par le renforcement de la coopération en matière de facilitation et de financement du commerce, et par la prise en compte des obstacles non tarifaires et, ultérieurement, du commerce des services.

Tableau 1

Gains socioéconomiques potentiels du Cycle de São Paulo sur le SGPC

(en millions de dollars)

	<i>Agriculture</i>	<i>Agriculture et produits industriels</i>
11 pays signataires du Protocole de São Paulo	1 278	2 498
22 participants au Cycle de São Paulo	2 185	5 825
43 participants au SGPC	2 434	6 776

Source: CNUCED (GTAP-8); signataires: Cuba, Égypte, Inde, Indonésie, République de Corée, Malaisie, MERCOSUR et Maroc.

II. Développement fondé sur l'agriculture

16. L'agriculture sera l'un des plus grands enjeux du développement dans les années à venir. Les objectifs mondiaux visant à réduire de moitié la faim d'ici à 2015 (objectif du Millénaire pour le développement (OMD)1) semblent hors de portée, un milliard environ de personnes souffrant de faim chronique. On estime que la population mondiale augmentera de 50 % d'ici à 2050. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) estime que la production agricole doit augmenter de 70 %. Ces tendances ont contribué à la hausse des prix des denrées alimentaires enregistrée depuis 2002, ce qui représente une aubaine pour les producteurs et pose problème aux acheteurs nets. Dans les pays à faible revenu, la nourriture représente entre 40 et 80 % des dépenses des ménages, et les trois quarts des pauvres sont des acheteurs nets de denrées alimentaires (2,1 milliards de personnes vivant avec moins de 2 dollars par jour). La majorité des pauvres habitent dans les zones rurales et 1,5 milliard de personnes vivent dans de petites exploitations familiales où la pauvreté est prévalente⁸. Dans les PMA, l'agriculture occupe les deux tiers de la main-d'œuvre. Les efforts déployés pour atteindre l'OMD 1 doivent donc porter sur l'agriculture. La croissance de ce secteur contribue davantage à la réduction de la pauvreté que celle des autres secteurs.

A. L'agriculture dans le processus de développement

17. Il est largement admis que le développement passe par la transformation structurelle et la diversification économique. On estime que les pays ne peuvent acquérir les capacités nécessaires de rattrapage que par l'industrialisation. En fait, au cours des dernières décennies, la contribution de l'agriculture à la croissance mondiale a été modeste. Malgré la part importante de ce secteur dans la main-d'œuvre, la productivité du travail y augmente lentement, comparée à l'industrie et aux services, d'où sa faible contribution à la croissance du PIB réel (tableau 2). Les PMA en particulier sont à la traîne; leur productivité est à peine

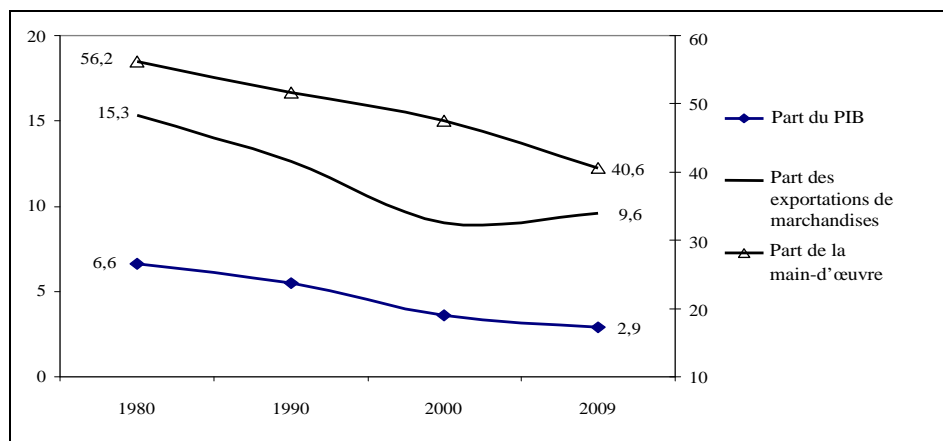
⁸ Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 2008.

égale à 46 % de celle des autres pays en développement et moins de 1 % de celle des pays développés. On assiste à une réallocation progressive des ressources de l'agriculture vers l'industrie et les services dans la plupart des régions. De 1980 à 2008, la part de l'agriculture a diminué dans la valeur ajoutée, le commerce des marchandises et la main-d'œuvre (fig. 5).

Figure 5

Part de l'agriculture dans la production, la main-d'œuvre et les exportations de marchandises au niveau mondial

(1980-2009, en pourcentage)



Sources: UNCTADStat, OMC, Banque mondiale.

18. La diminution de la part de l'agriculture dans le PIB et dans l'emploi s'explique en partie par le désintérêt des politiques publiques pour ce secteur, notamment en raison des programmes d'ajustement structurel. Cela s'est traduit par la baisse et l'insuffisance des investissements et par le démantèlement des systèmes publics d'aide⁹. La faible productivité agricole s'explique par la diminution de la part de l'agriculture dans l'aide publique au développement (APD) – de 13 % en 1985 à moins de 4 % en 2002-2007 – et par le fait que des technologies adaptées ne sont pas accessibles ou ne sont pas mises au point¹⁰. Par exemple, seules 4 % des terres arables sont irriguées en Afrique. La baisse des prix des produits de base enregistrée jusqu'en 2002 a aussi découragé les investissements, tout comme les politiques favorisant l'industrialisation et l'urbanisation, ainsi que les subventions agricoles qui ont eu des effets de distorsion.

B. Les arguments en faveur d'un développement fondé sur l'agriculture

19. Il n'en reste pas moins que l'agriculture a récemment fait l'objet d'une plus grande attention dans les politiques publiques. Les pays sont à la recherche de nouvelles sources de croissance qui bénéficient aux pauvres et les crises alimentaires survenues récemment ont souligné la nécessité d'élaborer des stratégies en matière de sécurité alimentaire. Par exemple, dans le Consensus de Séoul pour une croissance partagée favorable au développement adopté au Sommet de Séoul en 2010, le Groupe des 20 (G-20) a considéré la sécurité alimentaire comme un domaine d'action prioritaire et a préconisé l'adoption de

⁹ CNUCED (2009). *World Investment Report 2009* (Rapport sur l'investissement dans le monde). Publication des Nations Unies. Numéro de vente: E.09.II.D.15. New York et Genève.

¹⁰ CNUCED (2011). *Évolution récente des principaux marchés de produits de base*. TD/B/C.I/MEM.2/13. 21 janvier.

mesures visant à accroître la productivité agricole et la disponibilité de vivres. En fait, les stratégies de croissance fondées sur l'agriculture qui sont compatibles avec le changement structurel se justifient pour diverses raisons.

20. Premièrement, l'agriculture reste prédominante dans de nombreux pays en développement et offre encore dans certains domaines des possibilités inexploitées de production et d'échange. L'agriculture représente encore entre 12 et 25 % du PIB dans les PMA, en Afrique subsaharienne ainsi qu'en Asie de l'Est et dans le Pacifique. La contribution du secteur à la croissance économique a récemment dépassé sa part du PIB, ce qui témoigne du rôle important que le secteur joue désormais dans la croissance, en particulier en Afrique et dans quelques pays exportateurs agricoles (tableau 2). La plupart des pays en développement pourraient accroître leur production. L'Afrique dispose de 60 % des terres arables non cultivées dans le monde. La production par hectare varie beaucoup en fonction des conditions et des technologies. La production de maïs blanc, par exemple, varie entre 0,5 tonne seulement par hectare en Angola et au Mozambique et 6 tonnes en Afrique du Nord et aux États-Unis.

Tableau 2

Contribution de l'agriculture à la croissance du PIB réel

(1971-2009, pourcentage)

	1971-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009
Monde	2,3	3,6	2,8	4,0
Pays développés	0,8	1,1	0,9	0,9
Pays en transition	10,3	5,8	6,4	4,9
Pays en développement	6,0	12,8	7,3	6,6
Afrique	6,5	18,3	17,7	16,5
Amérique	3,6	6,0	5,0	4,7
Asie	7,7	14,2	7,1	5,9
Exportateurs agricoles*	12,7	140,2	13,4	11,4

Source: UNCTADStat.

* Tels que définis dans les livraisons du *Rapport sur le commerce et le développement*.

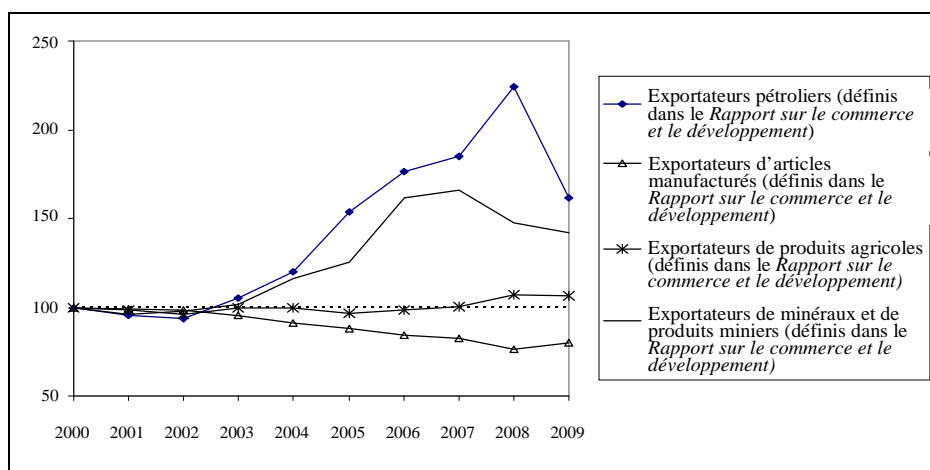
21. Deuxièmement, la croissance de la productivité agricole a précédé le développement économique dans l'histoire. Dans les pays industrialisés, et plus récemment en Chine et au Viet Nam, la croissance rapide de l'agriculture a été le précurseur de l'industrialisation. Les gains de productivité réalisés dans ce secteur ont libéré de la main-d'œuvre pour les autres secteurs en expansion tels que l'industrie, jetant ainsi les bases du changement structurel. En outre, la hausse des investissements dans l'agriculture entraîne une augmentation de la demande de biens d'équipement et d'autres facteurs de production tels que les services d'appui, qui favorisent le développement des capacités productives.

22. Troisièmement, le processus actuel d'«industrialisation» devrait être compris comme incluant une agriculture moderne, une industrie agroalimentaire et des activités de services connexes. Certains produits agricoles transformés et à forte valeur – horticulture (fruits et légumes frais et transformés, fleurs) destinée aux marchés internationaux, viande, aquaculture, produits biologiques – exigent un renforcement des activités agricoles primaires ainsi que l'amélioration des marchés d'intrants en amont (semences, engrais) et des activités en aval (transformation, commercialisation, normes de qualité). Les activités de transformation à forte valeur ajoutée et à forte intensité technologique et leur intégration dans des chaînes de valeur offrent des possibilités de diversification et de création de valeur ajoutée.

23. Quatrièmement, le développement fondé sur l'agriculture peut exploiter les nouvelles possibilités créées par l'évolution récente des termes de l'échange et éviter les pièges liés à la spécialisation dans les articles manufacturés bas de gamme¹¹. La forte croissance de la demande a entraîné une hausse des prix des produits de base agricoles et minéraux, parallèlement à l'augmentation de l'offre d'articles manufacturés produits essentiellement par un nombre croissant de pays en développement où les coûts sont faibles, entraînant ainsi une baisse relative du prix de ces articles (fig. 6). La hausse des prix, la demande de denrées alimentaires sur les marchés régionaux et la croissance rapide de la demande de produits à forte valeur ont stimulé la production agricole, les agriculteurs jugeant leurs investissements rémunérateurs.

Figure 6

Évolution des termes de l'échange de certains groupes de pays, 2000=100 (2000-2009)



Source: UNCTADstat.

24. Cinquièmement, le développement du secteur agricole dégagera diverses externalités positives, contribuant ainsi au maintien de l'emploi rural, à la réduction de la pauvreté, à la sécurité alimentaire et à la préservation des moyens de subsistance. Ces arguments militent en faveur de mesures publiques d'appui au développement et au commerce agricoles. À l'inverse, si des mauvaises mesures sont prises, le secteur peut aussi dégager des externalités négatives – notamment la dégradation des sols et des ressources en eau et l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre – qui doivent être traitées par des mesures ciblées.

1. Commerce agricole et sécurité alimentaire

25. La sécurité alimentaire constitue encore l'un des principaux problèmes auxquels de nombreux pays en développement doivent faire face. La malnutrition frappe 925 millions de personnes, dont la plupart se trouvent en Asie et dans le Pacifique (62 %) et en Afrique subsaharienne (26 %). La sécurité alimentaire passe par l'adoption de mesures concernant l'offre et la demande. L'importance accordée au commerce est un élément essentiel des stratégies de sécurité alimentaire. La demande de denrées alimentaires peut être satisfaite par les importations et la sécurité alimentaire n'est pas en tant que telle tributaire de l'équilibre des échanges alimentaires du pays.

¹¹ CNUCED (2009). *Rapport 2009 sur le commerce et le développement*. Publication des Nations Unies. Numéro de vente F.09.II.D.16. New York et Genève.

26. Il reste qu'une forte dépendance à l'égard des importations peut aussi être risquée. La production locale d'aliments de base essentiels est importante, surtout dans le cas de produits peu négociés (par exemple, le manioc en Afrique) et quand l'accès physique à la nourriture est difficile, notamment dans les régions mal reliées aux marchés. Par exemple, en Afrique subsaharienne, les frais de commercialisation peuvent représenter 70 % du prix de vente en raison de la mauvaise qualité des liaisons. Lorsque les prix sont élevés sur le marché international et instables, accroître l'autosuffisance se justifie. Les restrictions à l'exportation imposées par certains grands producteurs ont aussi suscité des inquiétudes quant à la fiabilité des approvisionnements extérieurs en denrées alimentaires.

2. Avantages environnementaux et sociaux

27. En outre, l'agriculture sert divers objectifs économiques, sociaux et environnementaux, que sont notamment la prévention de la migration vers les villes, l'emploi rural, l'autonomisation des femmes ou la préservation de la biodiversité et des traditions. Ces effets externes justifient les subventions et taxes ciblées imposées dans l'agriculture, dans la mesure où ces mesures sont considérées comme économiquement efficaces pour les pays en développement. Les effets externes positifs peuvent être amplifiés par l'agriculture durable¹².

Encadré 1

L'agriculture durable offre aux petits agriculteurs la possibilité d'accroître leur rentabilité. Elle repose sur des techniques qui recourent notamment à la rotation des cultures, à la production de compost et à la lutte biologique contre les ravageurs afin d'accroître la productivité du sol, et utilise des intrants moins chers (que les semences d'OGM et les produits agrochimiques). La production est caractérisée par une plus forte intensité de main-d'œuvre, contribuant à l'emploi et à la réduction de la pauvreté. Une étude confirme que cette approche est économiquement viable – ses effets positifs se font ressentir sur la sécurité alimentaire, l'environnement et l'emploi – pour les petits agriculteurs, qui sont ainsi moins vulnérables à la hausse des prix des facteurs de production (CNUCED/PNUE, *Organic Agriculture and Food Security in Africa*, 2008).

C. Vers de nouvelles stratégies de développement soutenues par l'agriculture

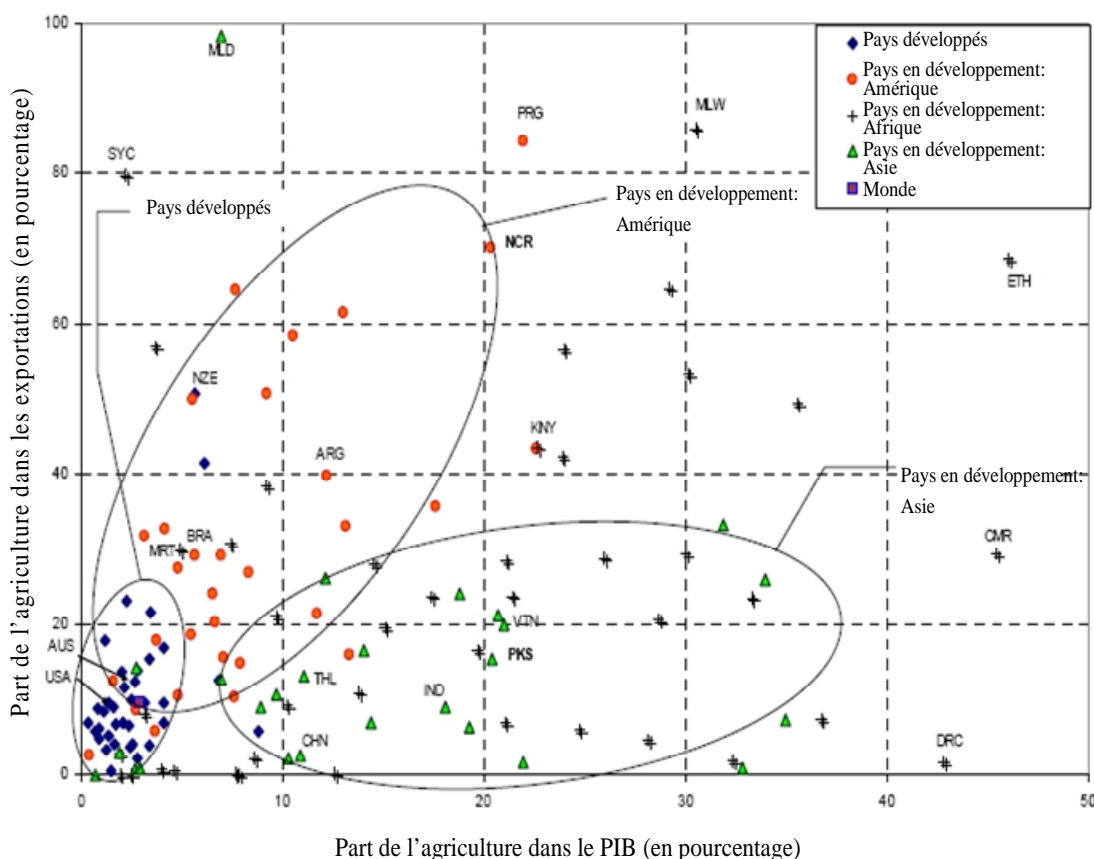
28. Compte tenu des possibilités considérables qu'offre le développement agricole et des perspectives favorables de l'évolution économique récente, l'adoption de stratégies cohérentes en matière de commerce et de développement agricoles s'impose. La stratégie serait différente dans chaque pays, en fonction des ressources dont celui-ci dispose et des caractéristiques des activités agricoles.

Figure 7

Part de l'agriculture dans le PIB et dans les exportations de marchandises (moyenne 2007-2009)

(En pourcentage)

¹² Hoffmann (2011). *Assuring Food Security in Developing Countries under the Challenges of Climate Change*.



Sources: CNUCED, d'après UNCTADstat et Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale.

29. La figure 7 place les pays en fonction de la part de leur agriculture dans le PIB et dans les exportations de marchandises. La plupart des pays développés sont regroupés en bas à gauche. Les pays d'Amérique latine et d'Asie constituent des groupes qui affichent, dans le cas des premiers une spécialisation plus importante dans les exportations agricoles, et dans le cas des seconds une contribution plus élevée au PIB. Les pays africains ne dégagent aucun profil clair.

Tableau 3
Typologie des exportateurs agricoles

		Part de l'agriculture dans le PIB	
		Faible	Élevée
Part de l'agriculture dans les exportations	Élevée	a) Exportateurs agricoles diversifiés	c) Exportateurs agricoles agraires
	Faible	b) Exportateurs non agricoles diversifiés	d) Exportateurs non agricoles agraires

30. Il est utile de classer les pays dans des catégories générales afin de mesurer le rôle différent que l'agriculture doit jouer dans le commerce et le développement (tableau 3).

a) Les «exportateurs agricoles diversifiés» sont des exportateurs agricoles compétitifs qui concurrencent souvent les exportateurs des pays développés sur le marché mondial (par exemple, l'Amérique latine), surtout pour les denrées alimentaires (céréales, viande), quelques cultures commerciales tropicales (café, sucre, banane, fleurs coupées) et quelques produits transformés. Ils sont plutôt des exportateurs nets de denrées alimentaires et s'efforcent de tirer parti d'une agriculture compétitive pour promouvoir la croissance de la productivité;

b) Les «exportateurs non agricoles diversifiés» sont souvent parvenus à mettre en place des structures de production diversifiée, et exportent essentiellement des articles manufacturés (par exemple, Asie de l'Est et du Sud-Est). Une préoccupation importante des politiques publiques consiste à garantir un accès stable aux denrées alimentaires et aux matières premières agricoles destinées à être transformées. L'agriculture peut encore occuper un pourcentage élevé de la main-d'œuvre et l'écart de revenu entre les zones urbaines et rurales peut être grand;

c) Les «exportateurs agricoles agraires» sont généralement des pays agricoles à faible revenu qui exportent des cultures commerciales traditionnelles (par exemple, café, thé, cacao), souvent dans le cadre de schémas préférentiels, et dont la nombreuse population travaille dans de petites exploitations qui produisent des denrées moins échangées. Ils sont souvent des importateurs nets de denrées alimentaires et sont en proie à l'insécurité alimentaire. Un des principaux objectifs consiste à renforcer la compétitivité et à promouvoir la transformation en aval tout en répondant aux besoins en matière de sécurité alimentaire. La productivité agricole est souvent faible;

d) Les «exportateurs non agricoles agraires» sont des pays à faible revenu souvent spécialisés dans les exportations de minéraux ou d'articles manufacturés légers. Bien que la majorité de la main-d'œuvre soit employée dans l'agriculture, ces pays sont souvent des importateurs nets de denrées alimentaires. La diversification joue un rôle essentiel dans les objectifs nationaux de développement. Il est essentiel d'accroître les capacités productives dans l'agriculture et l'emploi rural pour parvenir à la sécurité alimentaire, assurer la subsistance et garantir les moyens d'existence.

31. Bien que les besoins varient en fonction de chaque pays, on peut dégager des orientations générales dans les stratégies de développement fondées sur l'agriculture. Le commerce y joue un rôle essentiel. Il est indispensable de garantir l'accès aux marchés pour parvenir à une croissance tirée par les exportations agricoles. Il est tout aussi important de pouvoir compter sur les importations alimentaires que d'encourager la production. La hausse de la productivité agricole contribue à la transformation structurelle. Il importe d'accroître l'investissement (APD, IED, mobilisation des ressources intérieures) et l'aide du secteur public (services de vulgarisation, accès aux intrants et infrastructures). L'augmentation de la production et de la compétitivité des petits exploitants et des producteurs pratiquant l'agriculture de subsistance a des effets bénéfiques sur la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire. Soutenir la production de produits consommés localement et relier les petits producteurs aux marchés régionaux permettent de réduire la dépendance à l'égard des importations alimentaires tout en offrant des emplois. Les méthodes de production durable peuvent accroître la productivité.

III. Commerce et politiques agricoles

A. Le commerce dans l'agriculture

32. Le commerce joue un rôle important dans l'agriculture car les échanges sont relativement nombreux dans ce secteur. Plus de la moitié de la production mondiale est

exportée (52 %, contre 28 % pour les marchandises et les services), dans des proportions allant de 7 % seulement de la production mondiale de riz à 80 % de celle de café vert. En 2009, la valeur du commerce agricole a atteint 1 200 milliards de dollars, soit 9,6 % du commerce mondial de marchandises. Pour les pays en développement, l'agriculture représente une part plus modeste (8 %) des exportations totales de marchandises car ces pays connaissent un essor plus rapide de leurs exportations de biens industriels, à l'exception notable des pays d'Amérique latine. La part des pays en développement dans les exportations agricoles mondiales est passée de 31 % en 2000 à 36 % en 2009, sous l'effet de la croissance des exportations en provenance d'Amérique latine. Le Brésil, la Chine et l'Argentine font partie des principaux exportateurs. En tant que source de recettes d'exportation, l'agriculture joue un rôle particulièrement important dans de nombreux pays d'Amérique latine et d'Afrique subsaharienne (par exemple, 89 % au Paraguay et 84 % en Éthiopie).

Tableau 4

Principaux acteurs du commerce de produits agricoles

(Part du commerce mondial, 2009, en pourcentage)

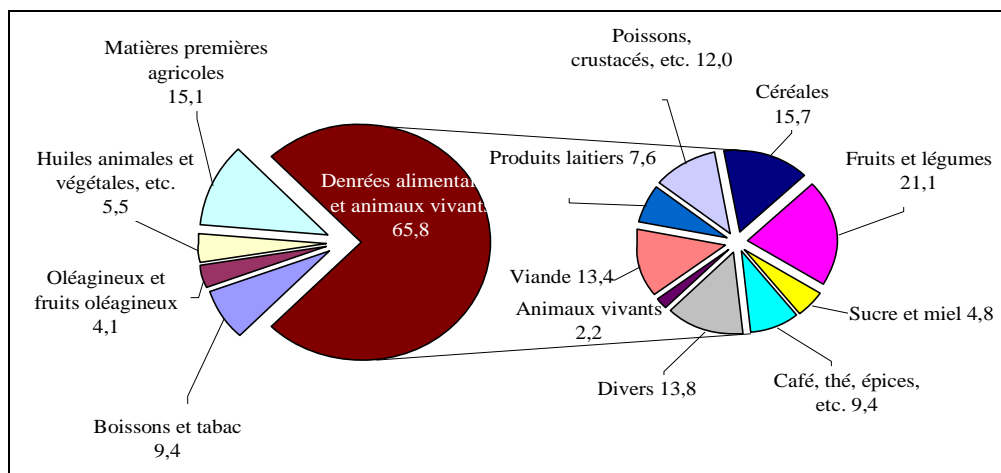
<i>Exportations</i>	<i>Importations</i>		
États-Unis	15,2	UE*	17,9
UE*	14,1	États-Unis	12,8
Brésil	7,4	Chine	9,8
Canada	5,6	Japon	8,6
Chine	5,2	Fédération de Russie	3,7
Argentine	3,6	Canada	3,6
Thaïlande	3,6	République de Corée	2,7
Indonésie	3,2	Mexique	2,6
Total mondial*	784 milliards de dollars É.-U.		

Source: CNUCED, d'après OMC.

* Échanges entre pays membres de l'UE.

33. L'agriculture comprend les produits alimentaires et non alimentaires, les matières premières et les produits transformés, les boissons et les fibres. Les denrées alimentaires arrivent en tête, avec 66 % des exportations agricoles mondiales; les fruits et légumes, les céréales et la viande constituent d'importantes sous-catégories (fig. 8).

Figure 8
Composition des exportations agricoles mondiales, 2009
 (En pourcentage)

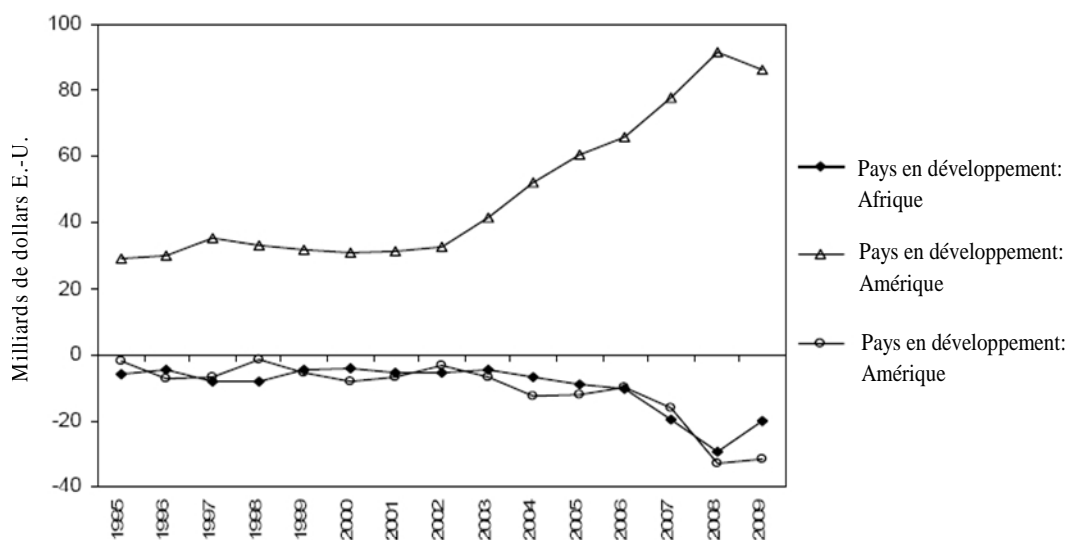


Source: UNCTADstat.

34. Le commerce varie beaucoup selon les produits. Les cultures vivrières (riz, blé et maïs) sont destinés essentiellement à la consommation intérieure. Les denrées exportées (café, thé, cacao, bananes et certains produits horticoles) et les produits de base non alimentaires (caoutchouc, coton et biocombustibles) sont dans une large mesure destinés à dégager des recettes à l'exportation.

35. Le modèle de spécialisation agricole est de plus en plus divergent (fig. 9). Les exportations agricoles nettes de l'Amérique latine ont fortement augmenté depuis 1980, alors que l'Asie et l'Afrique ont vu leurs exportations nettes diminuer progressivement. Les pays d'Amérique latine sont de plus en plus spécialisés dans l'agriculture depuis 2000 et ceux d'Asie dans l'industrie. Il s'ensuit aussi que les exportations agricoles nettes contribuent davantage à la croissance des premiers et à la dépendance accrue des seconds à l'égard des importations alimentaires. Un examen de la position commerciale nette de certaines sous-catégories de denrées par région permet de constater que la plupart des pays en développement (sauf en Amérique du Sud, en Asie du Sud et du Sud-Est) importent des céréales pour satisfaire leurs besoins alimentaires, souvent grâce aux recettes provenant des cultures commerciales tropicales et des produits horticoles (tableau 5).

Figure 9
Solde du commerce des produits agricoles des pays en développement par région, en milliards de dollars (1995-2009)



Source: UNCTADstat.

Tableau 5
Solde du commerce de certains produits agricoles des exportations totales par région, 2009
 (En pourcentage)

	<i>Cultures commerciales</i>	<i>Céréales</i>	<i>Horticulture</i>
Pays développés	0,7	1,0	0,7
Pays en développement	1,5	-1,4	1,3
Pays en développement: Afrique	4,5	-9,4	1,8
Pays en développement: Amérique	9,4	-1,2	5,8
Pays en développement: Asie	-0,2	-0,6	0,5

Source: UNCTADStat.

36. Certains produits agricoles affichent un fort dynamisme à l'exportation. Les exportations de produits transformés à forte valeur – horticulture, viande, boissons tropicales, cultures spéciales, poisson et oléagineux – ont dépassé celles de nombreux autres produits agricoles en raison de la hausse des revenus dans les pays émergents, de la modification des habitudes alimentaires et de la demande de biocarburant (tableau 6). Par exemple, les exportations de fleurs coupées des pays en développement ont été multipliées par 10 entre 2000 et 2009. Les produits agroalimentaires ont été particulièrement dynamiques, sous l'impulsion du poisson transformé et des fruits en conserve produits dans des chaînes de valeur souvent dirigées par des sociétés transnationales (STN). On constate que ces exportations proviennent de plus en plus essentiellement de pays à revenu intermédiaire (par exemple, l'Argentine, le Brésil et la Malaisie). Étant donné que les étapes finales du processus agroalimentaire sont généralement caractérisées par une forte intensité de main-d'œuvre et que les retombées semblent supérieures à celles des activités manufacturières traditionnelles, ce secteur offre des perspectives de développement qui peuvent favoriser la production de produits encore

plus élaborés. Les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre sont souvent très protégés dans les pays développés.

Tableau 6

Catégories de produits agricoles les plus dynamiques pour les pays en développement (croissance moyenne entre 1995 et 2009)

(En pourcentage)

Viande, abats comestibles, salés, séchés	20,7
Fromage et caillé	17,0
Oléagineux	13,6
Viande bovine, fraîche, réfrigérée, congelée	12,3
Maïs	11,8

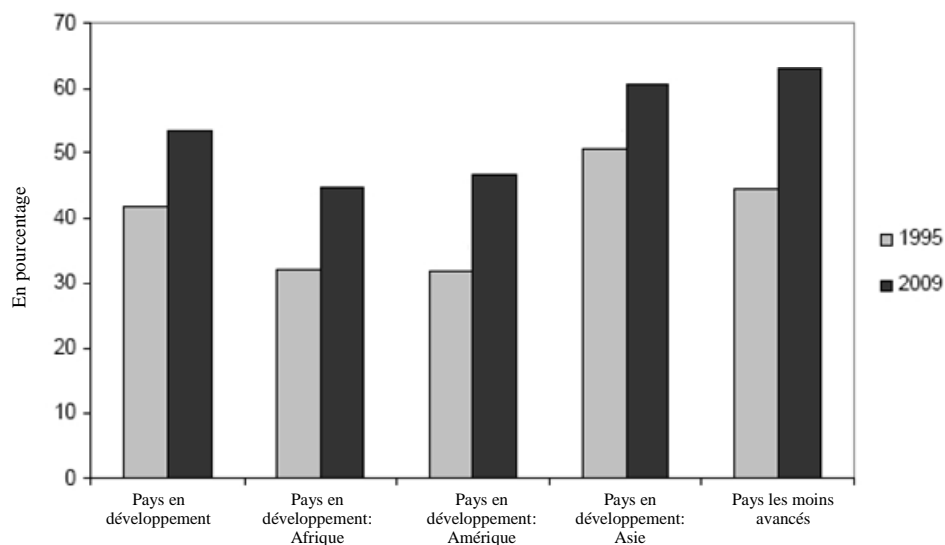
Source: UNCTADstat.

37. La structure du marché, notamment la concurrence, est un facteur important qui influe sur l'étendue des avantages que les producteurs de pays en développement pourraient retirer de la participation aux chaînes de valeur internationales. Si les petites exploitations agricoles traditionnelles constituent la forme prédominante de production dans la plupart des pays en développement, elles ont face à elles des acteurs de plus en plus concentrés sur les marchés en amont et en aval au sein de la chaîne de valeur. En aval, les supermarchés, ainsi que les grossistes et les indus triels de l'agroalimentaire, sont devenus des acheteurs prépondérants de la production de ces exploitations. Les supermarchés représentent actuellement 60 % de la totalité des ventes de détail dans certains pays d'Amérique latine. En amont, le marché des semences et des engrais est aussi dominé par quelques STN. Par exemple, les cinq premiers producteurs de semences contrôlent 57 % du marché mondial, ce qui a contribué à creuser un écart important entre les prix mondiaux et les prix intérieurs. Les producteurs de café, par exemple, reçoivent 10 % du prix de vente, contre le tiers dans les années 90. Par conséquent, la part de la valeur ajoutée des pays en développement est passée de 60 % environ dans les années 70 à moins de 30 % en 1998-2000¹³.

38. Le commerce Sud-Sud, qui enregistre une croissance rapide, est une source viable pour accroître les recettes tirées des exportations agricoles. Le commerce agricole Sud-Sud est supérieur aux exportations Sud-Nord de 45 milliards de dollars et a enregistré une croissance dynamique atteignant 54 % en 2009 contre 42 % en 1995 (fig. 10). La demande globale d'importations agricoles des pays en développement a augmenté de 145 %, dépassant considérablement celle des pays développés (69 %).

¹³ Banque mondiale (2007).

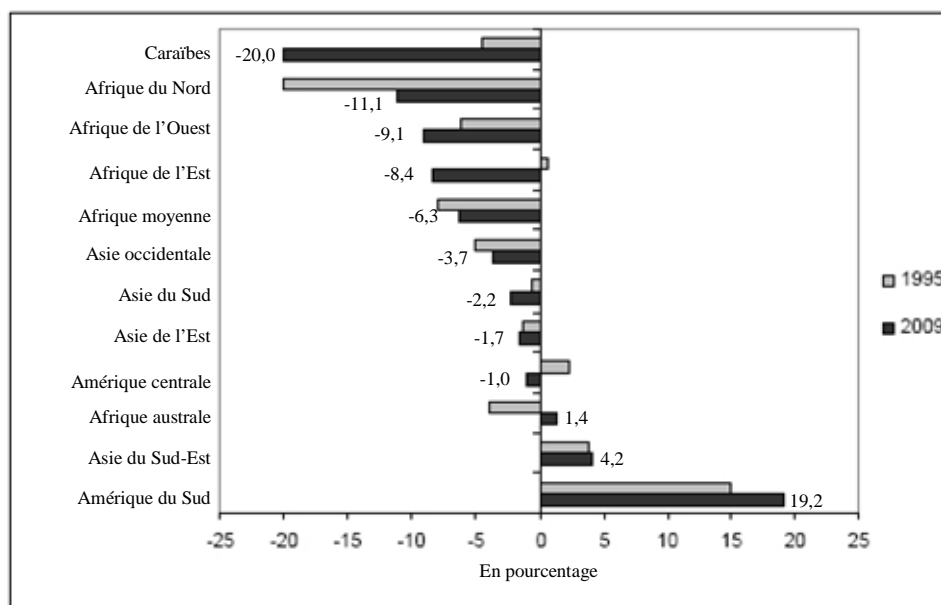
Figure 10
Commerce agricole Sud-Sud par région



Source: UNCTADstat.

39. Même si l'importance du commerce dans la satisfaction de la demande intérieure de denrées alimentaires est largement reconnue, la forte dépendance à l'égard des importations reste un sujet de préoccupation pour de nombreux pays en développement. La mondialisation et la libéralisation de l'agriculture ont conduit de nombreux pays en développement à se spécialiser davantage dans les cultures d'exportation (tableau 5). Seules 3 des 12 régions en développement de la figure 11 ont un solde net positif dans le commerce des denrées alimentaires de base. Toutes les sous-régions d'Afrique affichent une forte dépendance à l'égard des importations, qui se situe entre 6 et 9 % des exportations totales de marchandises, à l'exception de l'Afrique australe (fig. 11), dont l'excédent a augmenté pour atteindre 19 %.

Figure 11
Ratio exportations nettes de denrées alimentaires de base/exportations totales
(1995 et 2009)
 (En pourcentage)



Source: UNCTADstat.

B. Politiques influant sur le commerce agricole

40. L'agriculture reste l'un des secteurs économiques qui souffre le plus de distorsions: elle est considérablement protégée (tableau 7), en particulier si la comparaison se fait avec les droits de douane appliqués aux produits non agricoles. Les pays développés comme les pays en développement imposent des droits de douane relativement élevés sur les céréales, les cultures, la viande et le bétail, en partie pour protéger leur production locale (tableau 8). Ce souci de protection est particulièrement fort dans les pays développés en ce qui concerne la viande et les produits laitiers. Les fruits et légumes sont relativement peu protégés dans ces pays car beaucoup d'entre eux ne sont pas produits sur place. Les pays en développement ont tendance à protéger davantage les produits agroalimentaires, ainsi que les produits de la pêche, en partie pour favoriser la création de valeur ajoutée au sein du secteur agricole, et de tirer parti de la forte croissance des pêches.

Tableau 7
Droits de douane consolidés et appliqués

		Droits de douane	
		Consolidés	Appliqués
Agriculture	Pays développés	38	34
	Pays en développement	61	25
Autres secteurs	Pays développés	4	20
	Pays en développement	20	13

Source: CNUCED-TRAINS.

Tableau 8
**Droits de douane imposés sur les exportations des pays en développement
 par groupe de produits**

<i>Importateurs</i>	<i>Pays développés</i>	<i>Pays en développement</i>
Céréales et cultures	12,27	12,30
Viande et bétail	27,41	12,55
Fruits et légumes	7,97	15,01
Agroalimentaire	9,76	16,65
Poisson	2,08	10,12

Source: GTAP 8 (2010).

41. Les droits de douane moyens dissimulent les crêtes tarifaires et la progressivité des droits, qui ont des effets de distorsion du commerce particulièrement forts. Les droits de douane peuvent être très élevés (par exemple, supérieurs à 500 %) sur des produits alimentaires importants tels que la viande, le sucre, les produits laitiers, les céréales et le tabac, et ils sont généralement plus élevés sur les produits transformés que sur les produits qui ne le sont pas. Cela décourage les exportations de produits transformés, et donc les activités à plus forte valeur ajoutée, et a des incidences sur les chaînes de produits comme le café, le cacao, les oléagineux et les fruits et légumes. Par exemple, les droits de douane qui frappent les produits dérivés du café dans l'UE et aux États-Unis augmentent avec le degré de transformation – droits nuls sur les fèves de café, mais taux de 10 à 20 % sur le café transformé. La progressivité des droits explique en partie pourquoi certains pays en développement se concentrent sur les matières premières au sein de la chaîne de valeur. Les mesures non tarifaires, surtout sanitaires et phytosanitaires (SPS) et les obstacles techniques au commerce, constituent souvent des obstacles au commerce agricole.

42. Diverses subventions accordées à l'agriculture ont considérablement faussé les marchés agricoles. Les distorsions touchent principalement les produits laitiers, la viande et les céréales, sur lesquels se concentrent les mesures de soutien des pays développés. Les pays de l'OCDE représentent 97 % des engagements finals en matière de mesure globale de soutien (MGS). Le «soutien total à l'agriculture» mesuré par le l'OCDE continue d'indiquer un niveau élevé de soutien global s'établissant à 384 millions de dollars en 2009, à comparer à une production agricole totale de 992 milliards de dollars. Les subventions à l'exportation étaient prédominantes jusqu'en 2000, avant de diminuer. La hausse récente des prix des matières premières agricoles a contribué à réduire de manière notable les dépenses effectives.

IV. Contribution du système commercial international au développement fondé sur l'agriculture

43. Le Cycle de Doha poursuit le processus de réforme engagé avec le Cycle d'Uruguay dans le domaine du commerce agricole. Étant donné que des distorsions et déséquilibres divers n'avaient pas été traités, il avait été décidé de lancer en 2000 un programme incorporé pour la poursuite des négociations. Le Cycle de Doha a ainsi été conçu avant tout pour corriger les déséquilibres, notamment résoudre les difficultés liées à la mise en œuvre, et faire avancer le processus de réforme de l'agriculture et la libéralisation progressive des services (des modalités devaient être établies pour l'agriculture et des offres initiales devaient être soumises pour les services avant le 31 mars 2003). La large portée du programme du Cycle, notamment l'AMMA et les «questions de Singapour», a néanmoins eu pour effet de diluer la priorité accordée à l'agriculture. Les questions non résolues au

cours des négociations, telles que les subventions au coton, témoignent des difficultés du processus de réforme agricole à contribuer au développement. Dans le même temps, l'accélération de la conclusion d'accords commerciaux régionaux montre à quel point ceux-ci jouent un rôle accru dans la réglementation du commerce agricole.

44. Dans ses analyses les plus récentes, la CNUCED estime que le Cycle peut déboucher sur des gains socioéconomiques d'un montant approximatif de 28 milliards de dollars dans l'agriculture, gains qui seraient inégalement répartis entre les pays (tableau 9). Ces résultats sont corroborés par d'autres études récentes. Les gains dégagés sont beaucoup plus modestes qu'on ne l'estimait précédemment; ils tiennent compte de la poursuite de la libéralisation et de scénarios plus réalistes concernant le degré de cette libéralisation. L'essentiel des gains socioéconomiques mondiaux profiterait aux pays développés très protégés tels que les pays membres de l'UE et le Japon, où le consommateur serait gagnant. On estime que de nombreux pays à faible revenu, surtout les pays d'Afrique subsaharienne et les PMA, subiront le contrecoup de la hausse des prix mondiaux des produits importés et de l'effritement des préférences accordées à leurs produits d'exportation. La libéralisation accroît les exportations afin de faire face à l'augmentation des importations, la plupart des exportations agricoles supplémentaires étant censées provenir de certains pays en développement.

Tableau 9

Gains socioéconomiques potentiels du Cycle de Doha dans l'agriculture en fonction des pays

(En millions de dollars)

<i>Économie</i>	<i>Gains</i>
Argentine	734
Brésil	197
Inde	675
Indonésie	-177
Afrique subsaharienne	-960
Union européenne	10 853
Japon	6 908
États-Unis d'Amérique	1 141
Pays en développement	4 977
PMA	915
Pays développés	23 704

Source: CNUCED.

A. Élargir l'accès aux marchés afin d'accroître les exportations, la production et l'emploi

1. Droits de douane

45. Les pays en développement ne bénéficiant pas de préférences s'efforcent d'améliorer les conditions d'accès aux marchés afin d'accroître les exportations et de profiter de la hausse des prix. La formule actuelle de réduction tarifaire – «formule étagée» reposant sur des abaissements exprimés en pourcentage (tableau 10) – devrait accroître de 10 à 21 % les recettes d'exportation des principaux exportateurs d'Argentine, du Brésil et d'Afrique du Sud. Les exportateurs compétitifs, tels que les pays membres du Groupe de

Cairns, sont favorables à une approche plus ambitieuse. Les exceptions inscrites dans les réductions de la formule étagée – la catégorie des «produits sensibles» autorisent à abaisser les droits de douane dans une moindre proportion pour un nombre restreint de produits – représentent un inconvénient important du point de vue des exportateurs. Les produits qui peuvent être qualifiés de «produits sensibles» dans les pays développés correspondent à ceux qui revêtent un intérêt à l'exportation pour les pays en développement, tels que le riz, la viande, le sucre, certains fruits et les huiles, et font généralement l'objet de droits de douane élevés. On estime que ces exceptions réduisent de 10 % environ les gains potentiels en matière d'accès aux marchés des exportateurs des pays en développement¹⁴. La faiblesse relative des dispositions traitant de la progressivité des droits constitue un autre inconvénient: la progressivité actuelle risque d'être préservée, même si elle est réduite.

Tableau 10

Simulation des réductions tarifaires agricoles

(En pourcentage)

	<i>Droits de douane</i>		<i>Abaissement moyen</i>
	<i>Consolidés</i>	<i>Nouvellement consolidés</i>	
UE	21,6	11,7	51,6
États-Unis	6,2	3,9	48,6
Japon	31,3	17,5	51,8
Brésil	35,4	23,0	34,4
Chine	15,7	11,9	20,9
Inde	114,6	66,2	39,8
Costa Rica	42,8	27,6	34,4
Côte d'Ivoire	14,9	11,6	21,9
Kenya	100,0	70,5	29,5
Moldova, République de	12,5	12,5	0,0
Afrique du Sud	41,2	25,5	34,3

Source: CNUCED; aucun abaissement moyen minimal et maximal.

46. De nombreux exportateurs de cultures commerciales tropicales traditionnelles bénéficiant de préférences unilatérales sont surtout soucieux de limiter les pertes de marchés résultant des réductions tarifaires sur la base de la clause NPF. La réduction des marges de préférence pourrait même évincer de certains marchés des pays qui ne sont pas suffisamment compétitifs (par exemple, le sucre provenant de Maurice). On estime que 1 milliard de dollars dans les États ACP bénéficiant de préférences. Ces pays ont demandé que la mise en œuvre soit plus longue pour certains produits alors que d'autres pays en développement exportant des produits semblables vers les mêmes pays développés au titre du régime NPF (pays d'Amérique latine) se sont efforcés d'obtenir des abaissements tarifaires plus importants sur certains produits tropicaux et diversifiés. Les deux groupes de pays ont soumis des listes de produits qui se recoupaient beaucoup (par exemple, bananes, tabac, fleurs coupées, riz, sucre de canne). La manière dont les deux points de vue seront conciliés aura des conséquences importantes pour les deux groupes de pays.

¹⁴ Vanzetti et Peters (à paraître). *Do Sensitive Products Undermine Ambition?* CNUCED.

47. Les PMA ont pour objectif de tirer parti de l'effet produit par l'initiative d'admission en franchise et hors contingent pour obtenir un meilleur accès aux marchés dans le cadre de schémas préférentiels. Depuis la décision de Hong Kong (Chine) adoptée en 2005, des progrès sensibles ont été accomplis. Les lignes tarifaires qui restent exclues dans l'agriculture représentent 15 % des lignes tarifaires aux États-Unis (les produits exclus comprennent les animaux vivants, les produits laitiers, la viande et le cacao) et 2 % au Japon et au Canada. On estime que l'application de l'admission en franchise et hors contingent à 100 % des lignes tarifaires devrait accroître les recettes tirées des exportations agricoles, en particulier celles des exportateurs de tabac et de riz.

48. Les produits halieutiques constituent l'un des secteurs les plus porteurs, notamment pour les petits pays insulaires et côtiers moins diversifiés. Les réductions tarifaires visées dans les négociations sur l'AMNA amélioreraient essentiellement l'accès aux marchés rémunérateurs de l'UE et du Japon. Étant donné que de nombreux pays bénéficient des préférences actuelles, une libéralisation sectorielle plus poussée visant ces produits réduirait leur marge de préférence. Les disciplines proposées concernant les subventions aux pêcheries contribueraient à prévenir la surpêche ainsi que la pêche illégale, non déclarée et non réglementée, et à uniformiser les règles du jeu dans le commerce des produits de la pêche et dans la pêche durable.

49. Les accords commerciaux régionaux Nord-Sud offrent de plus en plus de débouchés à l'exportation, en particulier pour les pays qui ne bénéficient pas de préférences unilatérales. Ils incitent à la suppression des droits de douane. Les produits «sensibles» continuent souvent d'être très protégés par leurs dispositions. Il ressort de l'examen de 10 accords commerciaux régionaux que l'UE ou les États-Unis ont conclus avec des pays à revenu intermédiaire que les produits exclus ou faisant l'objet de périodes de mise en œuvre plus longues sur les marchés des États-Unis et de l'UE sont essentiellement les produits laitiers, la viande, le sucre, les céréales, le tabac, les légumes préparés et les fruits. Certains accords commerciaux régionaux s'attaquent à ces obstacles de divers moyens: adoption d'un programme incorporé de renégociation, mise en place de contingents tarifaires préférentiels, réduction ou suppression des droits de douane saisonniers/complexes, et compensation financière. Par exemple, le Pérou et le Maroc ont obtenu des États-Unis l'admission en franchise dans le cadre de contingents tarifaires, un accroissement tarifaire annuel et la suppression ultérieure des taux hors contingents tarifaires sur des produits tels que le fromage, le lait, le beurre, le sucre, le bœuf, les cacahuètes, le tabac et le coton. Étant donné que les droits de douane appliqués au commerce Sud-Sud restent considérables dans l'agriculture (tableau 8), l'intégration régionale pourrait aider à développer les marchés agricoles régionaux viables et à accroître la sécurité alimentaire.

2. Mesures non tarifaires

50. Les mesures non tarifaires ont davantage d'incidences sur l'agriculture que sur les articles manufacturés et leur portée est considérablement plus grande que celle des droits de douane. Les coûts liés à la satisfaction des mesures non tarifaires sont ainsi plus élevés dans l'agriculture que dans les autres secteurs, en particulier pour les petits producteurs. Dans le cas des exportations agricoles à destination de l'UE, par exemple, l'indice de restriction globale, comprenant les mesures non tarifaires, est estimé à 56 %, alors que l'indice de restriction tarifaire s'établit à 22 %. L'importance accrue des chaînes de valeur pour certains produits agricoles a conduit à la multiplication des obstacles à l'entrée sur les marchés provenant de normes privées et de pratiques anticoncurrentielles. Les normes privées portent de plus en plus, non seulement sur les normes des produits, mais aussi sur les normes de fabrication telles que les procédures sanitaires utilisées lors de la récolte. Les travaux de recherche montrent que les normes privées peuvent davantage inhiber le commerce que les normes harmonisées au niveau international.

51. Le Cycle de Doha ne traite pas précisément les questions relatives aux normes SPS. La reconnaissance mutuelle au niveau régional contribuerait à éliminer les obstacles réglementaires injustifiables. Les dispositions des accords commerciaux régionaux Nord-Sud ne prévoient pas dans l'immédiat de reconnaissance mutuelle, compte tenu des capacités de réglementation différentes des parties. La coopération pour le développement peut aider fort utilement les pays en développement à satisfaire aux normes plus strictes des pays développés. Des normes intérieures strictes peuvent aider les pays en développement à acquérir un avantage compétitif à l'exportation vers les pays développés aux normes strictes, comme pour les exportations alimentaires thaïlandaises à destination de l'UE.

52. Les indications géographiques peuvent constituer un instrument de commercialisation important. De nombreux pays en développement voient dans les négociations sur les ADPIC visant à accroître la protection plus stricte qu'offrent les indications géographiques aux produits autres que les vins et spiritueux la possibilité de promouvoir les ventes alors que d'autres y sont opposés. Une approche novatrice consistant à reconnaître mutuellement les droits de commercialisation exclusifs de certaines indications géographiques a été adoptée dans certains accords commerciaux régionaux.

B. Prévenir les conséquences néfastes de la libéralisation pour la sécurité alimentaire et la pauvreté

1. Mesures d'importation

53. Il est essentiel que les pays en développement veillent à ce que la teneur, le rythme et l'ampleur de leurs propres mesures de libéralisation soient bien adaptés. Dans le Cycle de Doha, ces pays peuvent bénéficier de différents niveaux de traitement spécial et différencié sous la forme de réductions tarifaires moindres. Les PMA sont exempts de tout engagement de réduction alors que les petits États économiquement vulnérables sont soumis à des abaissements tarifaires moins importants. Les «produits spéciaux» – catégorie qui permet aux pays en développement d'exclure certains produits de l'application intégrale de la formule de réduction – peuvent jouer un rôle considéré comme positif en renforçant la marge d'action dont disposent les pays importateurs nets de produits alimentaires pour appuyer la production locale d'aliments de base et le développement rural. Ils peuvent néanmoins constituer un obstacle pour les autres exportateurs agricoles. D'après les travaux de recherche, six des 10 produits qui seront probablement choisis comme produits spéciaux, notamment le riz, le maïs et le sucre, font partie des principaux produits échangés dans le cadre Sud-Sud.

54. Étant donné que l'effet de la suppression réciproque des droits de douane serait plus grand sur les pays en développement, il est d'autant plus important d'adapter la portée et le rythme des mesures de libéralisation dans le contexte régional. Dans le cadre de l'ALENA, par exemple, les importations alimentaires du Mexique ont quadruplé par rapport au niveau de 1994 alors que le coût des subventions des États-Unis au maïs, au soja, au blé, au coton et au riz pour les producteurs mexicains est estimé à 1,4 milliard de dollars environ par an¹⁵. La capacité des pays en développement de procéder à une libéralisation moins poussée et moins rapide est néanmoins restreinte par les dispositions de l'article XXIV du GATT portant sur «tout au moins pour l'essentiel des échanges commerciaux», souvent comprises comme exigeant la libéralisation de 90 % des échanges sur une période de dix ans. À l'OMC, certains pays en développement ont proposé d'incorporer le traitement spécial et différencié dans l'article en question afin d'autoriser une réciprocité qui ne soit pas totale dans le contexte régional. Les produits agricoles sont les principaux produits exclus de la

¹⁵ Wise (2009). *Agricultural dumping under NAFTA*, GDAE Working Paper no 09-08.

libéralisation, représentant jusqu'à 40 % de tous les produits exclus dans les APE intérimaires¹⁶. De nombreux accords commerciaux régionaux récemment conclus avec des pays à revenu intermédiaire portent sur une libéralisation intégrale visant la (quasi-) totalité des produits. Des accords commerciaux régionaux ont aussi mis en place un mécanisme chargé d'étendre automatiquement tout engagement de procéder à une libéralisation plus poussée pris par l'une des parties – dans le cadre de nouveaux accords commerciaux – à l'autre partie, comme les clauses NPF pour « tierces parties » dans les APE conclus entre les États ACP et l'UE, et des dispositions analogues ont été appliquées à certains produits agricoles dans les accords commerciaux régionaux signés par les États-Unis (par exemple, riz, orge, bœuf et volaille).

2. Mesures d'exportation

55. Les crises alimentaires survenues récemment ont mis en lumière le rôle des restrictions à l'exportation adoptées par les pays exportateurs afin d'atténuer les pénuries alimentaires sur leur propre marché intérieur alors que les pays importateurs s'efforçaient de s'assurer un accès stable aux denrées alimentaires. Les restrictions à l'exportation servent traditionnellement des objectifs divers, notamment: accroître la sécurité alimentaire, promouvoir les activités de transformation en aval et augmenter les recettes publiques. Plus précisément, les taxes à l'exportation ont été utilisées comme un instrument de politique industrielle par les pays en développement et pour lutter contre la progressivité des droits de douane sur certains marchés, et elles ont souvent été imposées de manière prépondérante sur des produits de base agricoles. Par exemple, l'Indonésie a imposé une taxe à l'exportation sur les fèves de cacao afin de soutenir ses activités de transformation. Les règles de l'OMC autorisent l'adoption de restrictions à l'exportation pour remédier à des pénuries alimentaires sévères et ne prévoit pas de discipline dans le domaine des taxes à l'exportation. Par contre, les accords commerciaux régionaux Nord-Sud récemment conclus ont restreint la capacité des pays de recourir à ce type de mesure. Les taxes à l'exportation sont interdites dans des accords commerciaux régionaux récemment conclus et les mesures en vigueur doivent être supprimées dans un certain délai (par exemple, sur le sucre de canne dans le cadre de l'APE conclu entre le Cariforum et l'UE) ou faire l'objet d'un moratoire. Certains pays ont réussi à préserver les taxes à l'exportation existantes (par exemple, le Costa Rica sur la banane, le café et la viande dans le cadre de l'Accord de libre-échange que les États-Unis ont conclu avec les pays d'Amérique centrale et la République dominicaine).

C. Remédier à l'augmentation imprévue des importations pour protéger la sécurité alimentaire

56. Le mécanisme de sauvegarde spéciale pour l'agriculture en faveur des pays en développement est conçu comme un moyen d'atténuer les effets préjudiciables des importations sur la production intérieure et la sécurité alimentaire. Il autorise les pays en développement à relever temporairement les droits de douane au-dessus des taux consolidés face à l'augmentation des importations ou à la chute du prix des importations. Selon l'analyse de la CNUCED et de la FAO, il arrive fréquemment que les importations augmentent et que leurs prix chutent. Une forte augmentation des importations (dépassant 40 % par rapport au niveau de référence) a été observée dans 34 % des cas examinés et une petite baisse des prix (de 10 %) dans 12 % des cas. Les modalités du mécanisme contribuent grandement à son efficacité. Les restrictions portant sur le niveau des droits de douane correctifs pourraient affaiblir la capacité des pays de compenser l'augmentation des

¹⁶ CNUCED (2010). *Economic Partnership Agreements*.

importations dans le cas où les taux consolidés et les taux appliqués seraient proches et l'augmentation forte. Les exportateurs agricoles estiment qu'un mécanisme trop flexible pourrait annuler les mesures de libéralisation antérieures.

57. Des mesures de sauvegarde sont aussi prévues dans les accords commerciaux régionaux, qu'elles s'appliquent particulièrement à l'agriculture et soient mises en œuvre automatiquement ou qu'elles soient généralement applicables à l'ensemble des secteurs. Des sauvegardes automatiques pour l'agriculture se retrouvent dans les accords de libre-échange récemment conclus par les États-Unis dont les dispositions s'appliquent à certains produits uniquement, tels que le bœuf, le poulet, les produits laitiers et le riz, et qui peuvent être invoquées par toutes les parties. Les mesures de sauvegarde peuvent être déclenchées en dessous d'un certain prix ou au-delà d'une certaine quantité, et les mesures correctives se résument essentiellement au relèvement des droits de douane à hauteur des taux NPF. Certains accords commerciaux régionaux interdisent l'application d'une sauvegarde compatible avec les règles de l'OMC, et éventuellement du futur mécanisme de sauvegarde spéciale, aux échanges agricoles entre les parties à ces accords. Si elles étaient appliquées à ce mécanisme, les disciplines pourraient considérablement restreindre la capacité des pays en développement de parer à l'augmentation des importations.

D. Supprimer les avantages concurrentiels déloyaux sur les marchés intérieurs et extérieurs

58. L'OMC étant la seule instance où des négociations sur les subventions peuvent avoir lieu, la réglementation des subventions agricoles est un domaine dans lequel le Cycle de Doha peut manifestement contribuer à une avancée. On s'attend à ce que la réduction des subventions entraîne une augmentation des prix mondiaux et des exportations des pays qui ne versent pas de subventions. Toutefois l'effet du Cycle sur la réduction du soutien interne et la suppression des subventions à l'exportation devraient être minimes du fait du faible montant des dépenses effectives. Par exemple, après la réduction prévue, les États-Unis seront autorisés à verser 14,5 milliards de dollars, soit un montant supérieur à celui de ses dépenses actuelles. Cela s'explique par le fait que les pays qui versent des subventions ont entrepris une réforme visant à «découpler» les versements et la production, afin que cette aide soit classée dans la «catégorie verte», qui regroupe les mesures dont les effets de distorsion des échanges sont nuls. Les travaux de recherche montrent que les mesures de soutien relevant de la catégorie verte risquaient d'avoir des effets de distorsion sur le commerce en incitant à conserver des terres pour la production agricole¹⁷.

59. Les subventions au coton constituent un bon exemple. Le coton occupe une place très importante dans les exportations de nombreux pays en développement, surtout des PMA d'Afrique. En raison de conditions défavorables sur le marché mondial du coton, la part de la production africaine a diminué, passant de 8,8 % en 2002-2003 à 5,6 % en 2007-2008¹⁸. Dans les pays du Coton-4, la production a diminué de 50 %. Les réductions effectives des subventions au coton, conjuguées avec la hausse récente du prix du coton, pourraient entraîner une augmentation de 20 % des recettes d'exportation des pays producteurs africains. Le renforcement des capacités productives, notamment par une amélioration des infrastructures et des technologies, contribuerait aussi à accroître les recettes d'exportation.

¹⁷ CNUCED (2007). «Green Box Subsidies: A Theoretical and Empirical Assessment».

¹⁸ CNUCED (2011). Concept Note, Pan-Africa Cotton Meeting.

60. Lorsqu'une solution négociée ne se dessinait pas à court terme, le règlement des différends avait semble-t-il constitué un autre moyen de remédier aux effets préjudiciables des subventions agricoles. Par exemple, les subventions versées par les États-Unis au coton ont été contestées avec succès par le Brésil en 2003, un groupe spécial de l'OMC ayant jugé que le soutien des États-Unis causait un grave préjudice en faisant baisser de manière déloyale le prix mondial du coton. Les subventions à l'exportation de sucre versées par l'UE ont été contestées par l'Australie, le Brésil et la Thaïlande; il a été jugé qu'elles dépassaient le niveau des engagements annuels de l'UE.

61. Compte tenu de la réduction limitée des subventions versées par les pays développés, les mesures de soutien de l'agriculture continueront dans une large mesure d'être déséquilibrées. La plupart des pays en développement n'ont, de facto, droit à aucune mesure globale de soutien (MGS), contrairement à la plupart des pays développés. Si les pays en développement ont la possibilité d'adopter certaines mesures de soutien, ils n'ont pas souvent les ressources suffisantes pour le faire (tableau 11). Il est nécessaire d'uniformiser les règles du jeu. La marge d'action joue un rôle d'autant plus important qu'une attention accrue est accordée aux mesures visant à encourager la production intérieure.

Tableau 11

Instruments de politique agricole compatibles avec l'OMC dont disposent les pays en développement

<i>Instrument</i>	<i>Base</i>
Soutien du prix, subventions aux intrants	Soutien de minimis (10 % de la valeur de la production)
Subventions à l'investissement et aux intrants destinées aux agriculteurs à faibles revenus et dépourvus de ressources	Article 6.2 de l'Accord sur l'agriculture
Frais de commercialisation (transformation pour la montée en gamme) et transport intérieur et fret	Article 9.4 de l'Accord sur l'agriculture
Services généraux (par exemple travaux de recherche, formation, infrastructures et commercialisation, vulgarisation)	Catégorie verte
Garantie de revenus, aide alimentaire intérieure, détention de stocks, ajustement structurel, assistance régionale	
Mesures directes, découplées, de soutien des revenus	

62. Le déséquilibre inhérent aux accords commerciaux régionaux entre l'exigence d'une libéralisation plus poussée des mesures aux frontières et l'absence de discipline régissant les subventions fait de l'agriculture un sujet particulièrement difficile dans ces accords. Les accords commerciaux régionaux récemment conclus, par exemple l'APE entre le Cariforum et l'UE, comportent des règles régissant les subventions à l'exportation, notamment l'engagement de supprimer les subventions aux exportations à destination des autres parties, notamment sous réserve de la suppression par les partenaires des droits de douane sur les produits concernés.

V. Conclusions

63. Les stratégies de développement fondées sur l'agriculture jouent un rôle important dans la transformation structurelle, la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté. Le commerce agricole contribue de manière décisive à accroître la productivité et la sécurité alimentaire. La satisfaction des besoins des petits exploitants et des producteurs pratiquant l'agriculture de subsistance amplifie les effets bénéfiques sur la sécurité alimentaire, l'emploi et la réduction de la pauvreté. Les gouvernements peuvent jouer un rôle important en accordant une plus grande attention à l'agriculture et en mobilisant des ressources pour ce secteur. Chaque pays doit décider de l'ampleur de ses efforts de spécialisation et encourager la production locale afin de tirer parti des avantages que procure le commerce tout en renforçant la sécurité alimentaire. Le système commercial international doit davantage viser à accroître l'accès aux marchés et l'entrée sur les marchés pour les exportateurs des pays en développement et à réduire les distorsions créées par les subventions. Il devrait aussi laisser une marge d'action aux pays qui ont besoin d'augmenter leur production intérieure. Le Cycle de Doha devrait aboutir à des résultats concrets dans le domaine de l'agriculture, pilier essentiel de sa contribution au développement.
