

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

DIXIÈME SESSION

**Table ronde de haut niveau sur le commerce
et le développement : orientations pour le XXI^e siècle**

**OBSTACLES AU COMMERCE DES PRODUITS AGRICOLES,
NÉGOCIATIONS COMMERCIALES ET INTÉRÊTS
DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT**



Distr.
GÉNÉRALE

TD(X)/RT.1/8
9 décembre 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

DIXIÈME SESSION

TABLE RONDE DE HAUT NIVEAU SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT :

ORIENTATIONS POUR LE XXI^e SIÈCLE

Bangkok, 12 février 2000

OBSTACLES AU COMMERCE DES PRODUITS AGRICOLES, NÉGOCIATIONS COMMERCIALES ET INTÉRÊTS DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT *

**Document établi par
Hans Binswanger et Ernst Lutz
Banque mondiale, Washington D.C., États-Unis**

*Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du secrétariat de la CNUCED.

Résumé

Il est impossible de lutter contre la pauvreté dans les régions rurales s'il n'y a pas de croissance. Or, ces régions ne peuvent susciter une croissance soutenue de la demande agricole que si elles commercent avec les villes, les pays voisins et le reste du monde. C'est là le premier problème. Le second tient au fait que le commerce mondial des produits agricoles et agro-industriels s'est développé moins vite que le commerce en général. De surcroît, les pays en développement ne sont pas parvenus à s'approprier une part de la croissance des échanges commerciaux qui soit aussi grande pour l'agriculture qu'elle ne l'est pour l'industrie, ce qui a freiné l'expansion et la diversification de l'agriculture dans le monde en développement.

La croissance relativement lente du commerce des produits agricoles - et les difficultés rencontrées par les pays en développement pour s'approprier une part de cette croissance - n'ont rien de surprenant. Les pays développés comme les pays en développement se sont heurtés tout au long de ce siècle à de formidables obstacles au commerce des produits agricoles, dont les effets cumulés sur l'expansion de l'agriculture dans les pays en développement sont l'une des principales causes de la lenteur du développement rural et de la réduction de la pauvreté dans les campagnes.

Les pays en développement ont réduit de beaucoup les obstacles qu'ils avaient posés au commerce des produits agricoles. Par contre, les aménagements apportés par les pays développés à leur politique agricole et les négociations commerciales du Cycle d'Uruguay ont à peine entamé le démantèlement des obstacles au commerce des produits agricoles et agro-industriels. Ces contraintes qui pèsent sur le commerce des produits agricoles, et en particulier le protectionnisme pratiqué par les pays industriels, continuent de réduire dans des proportions énormes les moyens d'existence des populations du monde en développement, à raison de trois fois plus que les restrictions imposées au commerce des textiles. (Elles continuent également de coûter cher aux pays développés.) Les pertes à ce titre font plus que réduire à néant l'aide apportée sous forme de dons.

L'une des questions essentielles sur lesquelles la CNUCED doit se pencher est la suivante : est-il possible de réduire suffisamment les obstacles au commerce international des produits agricoles et agro-industriels, et cela dans un laps de temps suffisamment court, pour que la stratégie de lutte contre la pauvreté dans les zones rurales des pays en développement puisse s'appuyer avant tout sur l'expansion de l'agriculture et sur l'emploi rural non agricole, au lieu d'être largement tributaire des programmes sociaux et régimes de protection sociale ?

L'analyse des facteurs limitatifs de l'accroissement de la demande agricole a fait état à de nombreuses reprises des interventions antiproductives et obstacles décidés par les pays en développement. Il en a été supprimé un grand nombre, mais il en reste encore beaucoup.

Nous affirmons ici que les pays en développement doivent continuer à réformer leurs politiques agricoles. Cela dit, priorité doit être donnée aux obstacles au commerce des produits agricoles érigés par les pays développés, ainsi qu'à la possibilité de les réduire au cours du prochain cycle de négociations de l'OMC. Il faudrait interdire les subventions à l'exportation,

réduire les subventions aux productions nationales, augmenter les quantités sous contingent tarifaire, supprimer la progressivité des droits de douane sur les produits agricoles transformés, enfin réduire le niveau et la dispersion des droits consolidés à l'importation de produits agricoles.

La CNUCED devrait définir ses fonctions et son programme de travail en partenariat avec l'OMC, la FAO, le FMI et la Banque mondiale. Elle devrait :

- offrir aux pays en développement un cadre de discussion sur le commerce et les questions apparentées;
- tenir à jour des bases de données sur le commerce et fournir des informations;
- réaliser des analyses de qualité;
- apporter une assistance technique concernant les normes et règles ainsi que le règlement des différends;
- militer pour une plus grande ouverture des marchés des pays industriels;
- contribuer à la création d'alliances et aider les pays en développement à définir des positions communes pour les négociations commerciales multilatérales.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Résumé	3
Introduction	6
I. Le commerce, moteur de la croissance et de la lutte contre la pauvreté	8
II. Pertes liées au commerce et à la politique agricoles et avantages procurés par la libéralisation. Qui sont les perdants ?	10
III. Quelles sont les retombées du Cycle d'Uruguay pour le commerce des produits agricoles	14
IV. Quel devrait être le programme des prochaines négociations de l'OMC concernant l'agriculture	19
V. Que reste-t-il à faire pour mener à bien la réforme agricole dans les pays en développement	22
Références	24

**OBSTACLES AU COMMERCE DES PRODUITS AGRICOLES, NÉGOCIATIONS COMMERCIALES,
ET INTÉRÊTS DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT**

*Hans Binswanger et Ernst Lutz **

INTRODUCTION

Plus des deux tiers des populations défavorisées des pays en développement vivent en milieu rural. La pauvreté y est non seulement plus omniprésente mais aussi plus solidement ancrée, comme le montrent le niveau de leurs revenus et leur état nutritionnel. Paradoxalement, la famine sévit dans des régions qui produisent des denrées alimentaires.

Une stratégie de lutte contre la pauvreté doit, tout en exploitant les possibilités offertes par l'exode rural, viser directement à déterminer les moyens d'améliorer durablement les conditions de vie des populations rurales là où elles vivent. Il est impossible de lutter contre la pauvreté s'il n'y a pas de croissance, mais cela ne suffit pas, comme en témoigne de façon frappante l'exemple du Brésil¹. La croissance doit créer des emplois dans l'agriculture et dans le secteur rural non agricole; les exploitations familiales seront plus favorables à cette création d'emplois que les grandes exploitations commerciales à forte intensité de capital.

Dans sa communication à la Table ronde, Stewart(1999) étudie les moyens de réaliser une croissance rurale qui profiterait à tous, et plus particulièrement les caractéristiques que doit avoir la demande agricole pour devenir l'élément moteur de la croissance rurale. Certes, à mesure que l'économie se développe, la part de l'agriculture dans l'économie rurale diminue au profit d'activités rurales non agricoles, mais il est rare que celles-ci puissent donner l'impulsion nécessaire à la croissance rurale, et cela parce que la plupart des activités non agricoles dans les villages et villes des campagnes sont associées à l'agriculture, soit en aval, soit en amont, soit encore au niveau de la demande des consommateurs. Ces activités

*Les auteurs remercient de leurs précieuses observations et suggestions et de l'aide qu'ils leur ont apportée à d'autres titres les membres de la Commission technique de la promotion du secteur rural et un grand nombre de leurs collègues dont Kym Anderson, Malcolm Bale, David Cieslikovski, Gershon Feder, Barnard Hoekman, Don Larson, Will Martin, Milla McLachlan, Constantine Michaelopoulos, Don Mitchell, Frank Plessmann, William Prince, Sudhir Shetty, Anna Strutt, Bob Thompson, Alberto Valdes et Patrick Verissimo. Les vues qu'ils ont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles de la Banque mondiale.

¹Entre 1950 et 1987, l'économie brésilienne a progressé au rythme de 6,7 % en moyenne par an. La production agricole a augmenté moins vite, de 4,4 % par an, et l'emploi dans l'agriculture de 0,9 % seulement (Banque mondiale, 1990). La proportion de la population urbaine est passée de 68 % en 1980 à 75 % en 1991 (Banque mondiale, 1995), mais l'exode rural massif n'a pas suffi pour compenser l'absence de progression de l'emploi rural. En 1991, l'indice numérique de pauvreté s'établissait à 10,8 % en zone urbaine, mais à 32,1 % en zone rurale.

ne se développeront que si l'expansion de l'agriculture en augmente la demande.

L'incidence de la demande des consommateurs revêt dans ce contexte une importance particulière. L'accroissement des bénéfices agricoles et des revenus du travail stimule la production locale de biens de consommation à forte intensité de travail, les services et les chantiers de construction. C'est pourquoi l'expansion de la demande agricole est le plus souvent l'un des préalables de l'expansion des activités rurales non agricoles et de la croissance rurale en général ². Cela dit, nous savons tous que la demande de produits alimentaires de base n'a aucune élasticité-revenu ni élasticité-prix. C'est pourquoi les régions rurales ne peuvent susciter une croissance soutenue de la demande agricole que si elles commercent avec les villes, les pays voisins et le reste du monde.

Deux points sont à considérer : le commerce mondial des produits agricoles et agro-industriels s'est développé moins vite que le commerce en général, et les pays en développement ne sont pas parvenus à s'approprier une part de la croissance des échanges commerciaux qui soit aussi grande pour l'agriculture qu'elle ne l'est pour l'industrie, ce qui a freiné l'expansion et la diversification de l'agriculture dans le monde en développement.

La croissance relativement lente du commerce des produits agricoles et les difficultés rencontrées par les pays en développement pour s'approprier une part de cette croissance n'ont rien de surprenant. Les pays développés comme les pays en développement ont érigé tout au long de ce siècle de formidables obstacles au commerce des produits agricoles, dont les effets cumulés sur l'expansion de l'agriculture dans les pays en développement sont l'une des principales causes de la lenteur du développement rural et de la réduction de la pauvreté dans les campagnes depuis un demi-siècle.

C'est pourquoi la Banque mondiale affirme, dans sa stratégie de développement rural, que :

"si la demande des produits agricoles des pays en développement n'augmente pas, il n'y aura pas d'expansion du secteur agricole, sans

²Naturellement, le développement rural doit s'appuyer chaque fois que possible sur d'autres sources de croissance. D'autres secteurs, qui alimentent parfois la croissance du secteur rural indépendamment de celle de l'agriculture sont le tourisme, l'industrie extractive et l'artisanat, qui peuvent avoir une réelle importance dans certaines régions. Toutefois, à l'échelle d'un pays, ils sont le plus souvent quantitativement insuffisants pour compenser l'absence de croissance agricole. Dans le secteur de l'artisanat, en particulier, la demande est soumise à de très fortes contraintes. Il existe aussi un certain nombre d'exceptions notables, où l'industrialisation de secteurs indépendants de l'agriculture a contribué à la transformation de zones rurales, par exemple les industries villageoises et communales en Chine et l'industrialisation rurale dans la Province chinoise de Taïwan. Dans les cas cités, la densité démographique était très forte. De plus, en Chine, les industries villageoises et communales se trouvent souvent à proximité de centres urbains dynamiques, dotés d'infrastructures adéquates, plutôt que dans des régions marginales éloignées.

laquelle il ne peut y avoir de création d'emplois ni de réduction de la pauvreté dans les zones rurales. Le Groupe de la Banque mondiale va donc encourager activement l'élargissement de l'accès des produits agricoles et agro-industriels de ses clients aux marchés des pays de l'OCDE et soutenir les initiatives prises par l'OMC pour atteindre cet objectif (Banque mondiale, 1997:61)."

Depuis une quinzaine d'années, les pays en développement ont réduit de beaucoup les obstacles qu'ils avaient posés au commerce des produits agricoles. Par contre, les aménagements apportés par les pays développés à leurs politiques agricoles et les négociations du Cycle d'Uruguay ont à peine entamé le démantèlement des obstacles au commerce des produits agricoles et agro-industriels. C'est pourquoi les contraintes qui pèsent sur le commerce des produits agricoles continuent de réduire dans des proportions énormes les moyens d'existence des populations des pays en développement, à raison de trois fois plus que les restrictions imposées au commerce des textiles. (Elles continuent également de coûter cher aux pays développés).

Une des questions essentielles, pour la CNUCED, est de déterminer si l'agriculture dans les pays en développement peut progresser à un rythme suffisamment rapide pour devenir l'un des principaux moteurs du développement rural et de la lutte contre la pauvreté. Est-il possible de réduire suffisamment les obstacles au commerce international des produits agricoles et agro-industriels, et cela dans un laps de temps suffisamment court, pour que la stratégie de lutte contre la pauvreté dans les zones rurales des pays en développement puisse s'appuyer avant tout sur l'expansion de l'agriculture et sur les activités rurales non agricoles plutôt que sur des programmes sociaux et régimes de protection sociale ?

L'analyse des facteurs limitatifs de l'accroissement de la demande agricole a fait état à de nombreuses reprises des interventions antiproductives et obstacles décidés par les pays en développement eux-mêmes. Il en a été supprimé un grand nombre, mais il en reste encore beaucoup. Il est certes nécessaire de procéder à des réformes de seconde génération de la politique agricole, mais la présente communication portera en priorité sur les obstacles au commerce des produits agricoles érigés par les pays développés et sur la possibilité de les réduire au cours du prochain cycle de négociations de l'OMC.

I. LE COMMERCE, MOTEUR DE LA CROISSANCE ET DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

La part des exportations totales des pays en développement dans les exportations mondiales est passée de 19 % en 1973 à 28 % en 1980 (en raison pour une part du renchérissement du pétrole), puis est demeurée stable à 22-23 %. De 1985 à 1995, celle des exportations de l'Asie est passée de 10 à 15 % tandis que celle de l'Afrique se trouvait ramenée de quelque 4 % à environ 2 % (OMC, 1996). Les pays du Moyen-Orient ont eux aussi perdu près de la moitié de leur part de marché tandis que l'Amérique latine maintenait pratiquement la sienne au même niveau.

Le commerce des produits agricoles s'est largement laissé distancer par celui des produits manufacturés. Au niveau mondial, de 1985 à 1994, le second, tous produits confondus, a progressé de 5,8 % et le premier de 1,8 % seulement. Cette différence tient pour une part à la forte protection dont

jouissent les produits agricoles aussi bien dans les pays industriels que dans les pays en développement.

La part des exportations agricoles des pays en développement dans le total mondial n'a cessé de diminuer et s'est trouvée ramenée de 40 % en 1961 à 27 % en 1990. Elle est remontée à 30 % en 1996 en raison d'une hausse temporaire des cours de produits de base. Parmi toutes les grandes régions en développement, seule celle de l'Asie de l'Est et du Pacifique a augmenté sa part du marché d'exportation des produits agricoles. Toutes les autres ont vu leur part diminuer. Cette diminution a été particulièrement frappante dans le cas de l'Afrique dont la part est tombée de 8,6 % en 1961 à 3,0 en 1996.

Cette évolution tient surtout à des rythmes de croissance quantitative différents; de 1973 à 1996, les exportations agricoles des pays de l'OCDE ont progressé de 3,2 %, contre 2,7 % pour les pays en développement. La part des exportations agricoles des pays d'Asie de l'Est et du Pacifique a augmenté de 4,2 % par an, contre 0,3 % seulement pour les pays africains.

Les exportations de produits manufacturés des pays en développement se sont beaucoup mieux comportées que celles des produits agricoles et ont progressé régulièrement, passant de 7 % du total mondial en 1973 à 20 % en 1995. Ces exportations représentent maintenant plus de 62 % des exportations totales des pays en développement (OMC, 1996).

Pourquoi les pays en développement n'ont-ils pas maintenu, voire augmenté, leur contribution aux exportations mondiales de produits agricoles ? Abstraction faite des mesures protectionnistes, y compris les subventions à l'exportation accordées par les pays industriels, il se peut que les pays en développement n'aient pas véritablement exploité les débouchés commerciaux. La Banque mondiale les encourage donc activement à modifier leur politique et à réaménager leurs institutions pour créer un cadre incitatif plus favorable qui leur permettra de tirer davantage parti des débouchés commerciaux qui s'offrent sur la scène internationale.

Il existe de multiples exemples de pays en développement qui sont parvenus à s'implanter solidement sur le marché de certains produits d'exportation, en particulier non traditionnels : le Brésil a obtenu de très bons résultats avec le sucre, le soja et le jus d'orange; la Thaïlande, qui est depuis toujours solidement implantée sur le marché du riz, s'est mise à exporter d'autres produits, le manioc par exemple; au Bangladesh, l'exportation de la crevette, très modeste au départ, est devenue l'une des principales activités exportatrices; le Kenya obtient de bons résultats à l'exportation de produits non traditionnels (fruits frais, légumes et fleurs); enfin, la Tanzanie a beaucoup augmenté ses exportations de noix de cajou au cours de la dernière décennie. Un autre exemple de réussite est celui du Chili dont la fiabilité concernant la qualité des produits, la ponctualité des livraisons ou d'autres conditions contractuelles a contribué à lui assurer une solide position sur le marché. Ce cas est peut-être quelque peu exceptionnel parce que le Chili possède de solides capacités techniques qui lui permettent de demeurer à l'avant-garde et d'anticiper les évolutions dans les domaines phytosanitaire et autres. Il dispose également des moyens nécessaires pour soutenir et défendre sa position dans les différends commerciaux, tandis que d'autres ont parfois besoin de l'assistance technique de la communauté internationale.

Dans l'ensemble, le commerce international a été l'un des grands moteurs de la croissance dans les pays industriels et les pays en développement. Le commerce des produits agricoles peut tout autant contribuer à la croissance du secteur agricole, y compris l'emploi non agricole, et stimuler ainsi toute l'économie rurale. Globalement, les exportations de produits agricoles déterminent dans une large mesure l'expansion de l'agriculture (Scandizzo, 1998) ³. En bref, les secteurs agricoles des pays qui pratiquent des politiques d'ouverture et dont les cadres d'incitation entraînent peu de distorsions ont tiré profit du commerce international des produits agricoles. L'un des éléments clefs d'une stratégie d'industrialisation fondée sur l'agriculture consiste à ajouter de la valeur aux produits agricoles locaux. Cette possibilité se trouve aujourd'hui mise en échec parce que les pays industriels pratiquent la progressivité des droits - c'est-à-dire que les taux augmentent en fonction du degré d'ouvraison - qui fait tort aux pays en développement et doit être tempérée. Pour leur part, les pays en développement doivent mettre en oeuvre des stratégies de développement réfléchies qui sont de nature à favoriser une ouvraison locale efficace ⁴.

II. PERTES LIÉES AU COMMERCE ET À LA POLITIQUE AGRICOLES ET AVANTAGES PROCURÉS PAR LA LIBÉRALISATION. QUI SONT LES PERDANTS ?

La protection de l'agriculture dans les pays de l'OCDE continue de faire tort aux pays en développement. D'après Anderson, Hoekman et Strutt (1999), les politiques agricoles des pays de l'OCDE - même si l'on prend en compte les réformes décidées pendant le Cycle d'Uruguay - entraînent chaque année 19,8 milliards de dollars de pertes pour les pays en développement (soit 44 % de 45 milliards de dollars - tableau 1). C'est là plus du triple des pertes que font subir aux pays en développement les restrictions imposées par les pays de l'OCDE à l'importation de textiles et de vêtements.

L'augmentation de revenu réel que procurerait la réforme des politiques agricoles des pays de l'OCDE aux ménages des pays pauvres serait donc importante. Cette augmentation nette se situerait en moyenne entre 1 \$ par habitant en Asie du Sud, 4 \$ en Asie du Sud-Est, 6 \$ en Afrique au sud du Sahara, et 30 \$ en Amérique latine. Le ménage d'un producteur moyen dans les grandes régions en développement y gagnerait, mais les ménages de consommateurs qui ont un déficit alimentaire y perdraient. Cela dit,

³La composition des exportations est elle aussi importante : les cours de certains produits primaires dont les marchés manquent de tonus augmentent difficilement, et les pays spécialisés dans la production et l'exportation de ces produits risquent de ne pas faire autant de bénéfices (voire même de se retrouver perdants dans la mesure où la croissance est induite par la demande) que ceux dont les produits sont plus diversifiés (Scandizzo, 1998).

⁴Cela ne signifie pas qu'il faille totalement exclure les exportations de matières premières (les grumes, par exemple), ce qui pourrait entraîner une augmentation de la contrebande et conduire à un manque de rendement de la production (de meubles par exemple). Il peut s'agir d'assurer au départ la protection de l'industrie locale en lui accordant un avantage au niveau des coûts (par exemple au moyen d'une taxe à l'exportation), mais cette protection devrait être progressivement réduite par la suite.

l'augmentation de revenu des producteurs serait supérieure aux pertes des consommateurs. Sur le long terme, les effets multiplicateurs dynamiques qui en résulteraient pour les régions rurales et les pays en développement bénéficieraient également aux consommateurs.

En raison des distorsions qu'elles provoquent, les politiques nationales appliquées par les pays de l'OCDE entraînent pour eux aussi de lourdes pertes, évaluées à 62,9 milliards de dollars par an (soit 29 % de 217 milliards de dollars - tableau 1). Les principaux perdants sont les nombreux consommateurs qui payent plus cher qu'ils ne le feraient autrement des produits alimentaires tels que le lait, le sucre et la banane. Les principaux gagnants sont les ensembles relativement restreints de producteurs, qui s'opposeront le plus farouchement à la libéralisation absolument indispensable. Comme l'augmentation de revenu des consommateurs des pays de l'OCDE serait supérieure aux pertes des producteurs, les premiers pourraient indemniser les seconds et y gagner encore. Il semble donc que les pays de l'OCDE devraient trouver les moyens de créer des mécanismes d'indemnisation afin que les producteurs ne s'opposent à la libéralisation.

La réforme du commerce des produits agricoles entraînerait une hausse des cours mondiaux des produits alimentaires et causeraient du tort aux pays à faible revenu importateurs, en particulier à leurs consommateurs les plus pauvres, ce qui suscite une vive inquiétude. Cela dit, cette hausse ne devrait pas être importante, d'environ 4 à 6 % pour le blé, le riz et les céréales secondaires (Valdes et Zietz, 1995), et les prix réels de beaucoup de ces produits ont tendance à baisser sur le long terme. De plus, les pertes liées à l'évolution des termes de l'échange dans le contexte du Cycle d'Uruguay ont été généralement assez faibles - la variation estimée du pouvoir d'achat n'a dépassé 1 % du PIB que dans quelques pays. De surcroît, les pays les moins avancés (PMA) avaient la faculté de supprimer les obstacles qu'ils avaient érigés, ce qui aurait transformé leurs faibles pertes en un gain net (Ingco, 1997).

À la réunion de Marrakech, les Ministres se sont dit préoccupés de l'impact potentiel du Cycle d'Uruguay sur les pays pauvres, et en ont fait état dans la Décision ministérielle sur les "Mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires". Le but recherché en adoptant cette décision est de faire en sorte que l'aide alimentaire puisse continuer de répondre aux besoins des pays en développement. Au lieu de fixer des objectifs quantitatifs, la Décision préconisait l'adoption d'initiatives dans le cadre de la Convention relative à l'aide alimentaire. Cela dit, il est difficile de déterminer si cette décision a eu un effet notable sur l'aide apportée aux pays en développement. Les livraisons se sont chiffrées à 9,7 millions de tonnes par an de 1990/91 à 1994/95, et à 6,1 millions de tonnes par an de 1995/96 à 1997/98 (Tangermann et Josling, 1999). La nouvelle Convention relative à l'aide alimentaire (qui

Tableau 1

Effets sur le pouvoir d'achat (variation équivalente du revenu) de la suppression des distorsions sur divers marchés de produit après le Cycle d'Uruguay, par grandes régions économiques, 2005

(en pourcentage et en milliards de dollars É.-U de 1992 par an, différence en 2005 par rapport au scénario de référence après le Cycle d'Uruguay) a

Région	Agriculture et industrie alimentaire	Textiles et vêtements	Autres produits manufacturés (en %)	Tous produits confondus (somme des colonnes 1 à 3)	Marchés des pays en développement, tous produits confondus	Avantage net de la suppression des distorsions sur tous les marchés de produit des pays de l'OCDE et des pays en développement (en milliards de dollars É.-U)
Tous les pays de l'OCDE	29 (-50)	-3 (192)	42 (6)	68 (-37)	32 (98)	217 (20)
Tous les pays en développement	44 (97)	21 (84)	-23 (76)	42 (75)	58 (-249)	45 (-106)
TOUS PAYS CONFONDUS b	32	3	2	62	38	260

Source : Calculs de Anderson, Hoekman et Strutt (1999) selon le modèle GTAP (Global Trade Analysis Project).

- a** Les chiffres entre parenthèses correspondent à chaque résultat, exprimé en pourcentage, de la variation des termes de l'échange, le reste étant en grande partie dû à la variation de l'efficacité de la répartition des ressources.
- b** Y compris "ex-Union soviétique et Europe centrale" et "reste du monde", et pas seulement les pays de l'OCDE et les pays en développement.

a pris effet le 1er juillet 1999) a ramené le volume minimal des contributions de céréales à 4,9 millions de tonnes par an ⁵.

Un autre sujet de préoccupation important tenait au fait que la libéralisation du commerce des produits agricoles priverait les pays de leur capacité de faire face à de brusques variations extérieures des prix. Cela dit, à mesure que le commerce mondial se libéralise, les cours mondiaux des produits alimentaires perdent de leur volatilité étant donné que les excédents et les déficits se répartissent plus facilement dès lors qu'il existe plus de partenaires commerciaux qui peuvent tirer parti de conditions climatiques différentes pour produire des cultures vivrières (Bale et Lutz, 1979; Zwart et Blandford, 1989) ⁶. De surcroît, abstraction faite de la pénurie de ressources financières ou autres, l'OMC n'impose aux pays à déficit vivrier les moins avancés pratiquement aucune contrainte concernant les disponibilités alimentaires nationales.

Les pays industriels pratiquent souvent des politiques contradictoires en matière de développement et dans le domaine du commerce. Ils déclarent vouloir aider les plus pauvres et leur fournir une assistance, mais leurs politiques commerciales réduisent pratiquement à néant l'assistance fournie. En 1998, l'aide sous forme de dons s'est chiffrée à 5,4 milliards de dollars et les crédits à l'exportation à 4 milliards, mais le coût du protectionnisme agricole pratiqué par les pays industriels à l'égard des pays en développement est proprement stupéfiant : ce protectionnisme a, à lui seul, réduit leur pouvoir d'achat de 19,8 milliards de dollars, soit plus du triple de l'aide sous forme de dons et environ le double du montant cumulé de cette aide et des crédits à l'exportation ! ⁷.

⁵L'un des problèmes à relever concernant l'aide alimentaire tient au fait que les livraisons ont tendance à augmenter lorsque les cours sont bas et à diminuer lorsqu'ils remontent, et lorsque les besoins des pays en développement à faible revenu sont peut-être eux aussi plus élevés.

⁶Il convient de noter également que l'application de restrictions commerciales différentes, ou d'un panachage de ces restrictions, entraîne sur le marché mondial différents degrés d'instabilité provoquée par les exportations nationales.

⁷Globalement, l'aide publique au développement fournie par les membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE et les agences multilatérales de développement, qui englobe les dons, les crédits à l'exportation et les prêts, a augmenté de 3,2 milliards de dollars et atteint au total 51,5 milliards (OCDE, 1999), soit 0,23 % des PIB cumulés de ces pays. La crise de confiance qui a frappé les marchés émergents, d'abord en Asie en 1997, puis en Fédération de Russie et en Amérique latine, a provoqué une diminution brutale des courants nets de capitaux privés à destination des pays en développement et des pays en transition, qui sont tombés de 242,5 milliards de dollars en 1997 à 100,2 milliards en 1998. Comme cette diminution de l'ensemble des courants de capitaux privés a été de nombreuses fois supérieure à l'augmentation des courants de fonds publics, l'apport net total à ces pays a diminué de plus de 40 %, et s'est trouvé ramené de 325 à 181 milliards de dollars (OCDE, 1999).

Ces questions sont débattues par les services de l'Union européenne, en particulier la Direction générale 8 - Développement. Elles font également l'objet de débats très animés dans le contexte de la reconduction de la Convention de Lomé. Un autre point très important est l'orientation qui sera donnée à la Politique agricole commune (PAC) après l'élargissement prévisible de l'Union européenne à l'Europe orientale. Les contraintes budgétaires ne permettront pas d'étendre la PAC telle quelle aux pays d'Europe orientale car cela entraînerait une forte augmentation des subventions. Même si les prix internes de l'Union européenne sont moins élevés, les pays d'Europe centrale et orientale qui adhéreront à l'Union devraient en principe augmenter leur production de sorte que le degré d'auto-provisionnement de l'Union européenne devrait peu changer, voire pas du tout.

En d'autres termes, les pays en développement ne peuvent escompter pour l'avenir que des débouchés limités vers l'Union européenne. Ils bénéficieraient cependant d'une réduction, voire d'une interdiction pure et simple, des subventions à l'exportation. En l'absence de ces subventions, l'Union européenne devrait quelque peu abaisser ses prix internes, pour diminuer le risque d'excédent, ce qui signifie qu'elle ne s'auto-provisionnerait plus totalement. Qui plus est, les perturbations du marché international dues à l'écoulement des excédents de l'Union européenne seraient moins fortes, en particulier en période de stagnation des cours mondiaux, comme dans la deuxième partie des années 90.

Une nouvelle forme de protectionnisme non tarifaire, de plus en plus fréquente, consiste à interdire l'importation de produits dont les procédés de fabrication sont interdits dans le pays. C'est ce que l'on appelle le "protectionnisme appliqué aux procédés de production". Généralement, le motif invoqué pour interdire un procédé de fabrication est d'ordre écologique ou social. Il s'agit par exemple de tentatives d'interdire l'entrée de produits en cas d'utilisation de la biotechnologie ("organismes génétiquement modifiés"), de certains pesticides, de divers types de filets de pêche, de méthodes de gestion forestière ou d'élevage avicole ou bovin jugées dangereuses pour la santé des animaux, ou encore de certaines pratiques en matière d'emploi (travail des enfants et travail pénitentiaire). Nous espérons que ces questions ne vont pas gêner l'examen du vaste programme encore incomplet du prochain cycle de négociations commerciales.

III. QUELLES SONT LES RETOMBÉES DU CYCLE D'URUGUAY POUR LE COMMERCE DES PRODUITS AGRICOLES ?

À l'époque du GATT, le commerce des produits agricoles faisait déjà traditionnellement l'objet de mesures d'exception. Alors que l'Accord général interdisait l'application d'obstacles non tarifaires aux produits non agricoles, il autorisait dans certains cas celle de restrictions quantitatives dans le secteur de l'agriculture. Avec le temps, le nombre de cas s'est multiplié et ces restrictions se sont étendues aux contingents, prélèvements variables et autres mesures de protection dans presque tous les pays. Les droits de douane habituels offraient également une protection, mais ils étaient consolidés pour 55 % seulement des produits dans les pays développés et 18 % seulement dans les pays en développement (Hathaway et Ingco, 1996).

En matière de concurrence à l'exportation également, l'Accord général prévoyait un traitement spécial pour l'agriculture. Alors que les subventions à l'exportation étaient interdites dans le cas des produits industriels, elles

étaient autorisées dans celui de l'agriculture, "dans la mesure où le pays qui les octroyait n'obtenait pas une part plus qu'équitable du marché mondial" (Art. XVI, par. 3). Dans la pratique, la notion de part équitable s'est révélée sans effet et a porté atteinte à la discipline instaurée par l'Accord général en matière d'utilisation des subventions à l'exportation des produits agricoles. La plupart des pays de l'OCDE y ont eu (et y ont encore) recours, ce qui provoque un abaissement artificiel des cours sur les marchés mondiaux et porte atteinte aux producteurs des pays exportateurs dont l'avantage relatif est réel mais qui manquent du soutien apporté par les subventions publiques. Les subventions à l'exportation sont d'ailleurs le principal moyen utilisé par les pays industriels pour se débarrasser de leurs excédents, produits de façon inefficace et coûteuse. Elles constituent donc pour les pays riches un moyen de consolider leur protectionnisme agricole.

Le Cycle d'Uruguay a instauré dans le secteur agricole une certaine discipline sur le plan multilatéral et a abouti à un accord de libéralisation partielle et progressive. Cela a permis de beaucoup mieux mesurer la protection et le soutien apportés à l'agriculture (parce que les droits de douane ont remplacé les contingents), et de la sorte de comparer les politiques d'intervention des pays et de parvenir à un accord sur des réductions vérifiables de ces interventions⁸. Les mesures ainsi effectuées ont fait apparaître que les obstacles au commerce étaient bien plus élevés pour les produits agricoles que pour les produits industriels.

Étant donné que l'agriculture avait été précédemment laissée de côté, le Cycle d'Uruguay a peut-être permis d'obtenir plus de résultats que ceux initialement escomptés. Les résultats et avantages associés pour les agriculteurs des pays en développement ont toutefois été modestes (International Agricultural Trade Research Consortium, 1997).

L'Accord sur l'agriculture conclu pendant le Cycle d'Uruguay prévoit une réduction des droits de douane de 36 % pour 2001 dans les pays industriels et de 24 % pour 2005 dans les pays en développement⁹. Les parties sont également convenues de limiter les subventions internes et à l'exportation. Les pays développés doivent réduire de 36 % par rapport à la période de référence 1986-1990 la valeur des subventions directes à l'exportation et de 21 % sur six ans le volume des exportations subventionnées. Quant aux pays en développement, les réductions exigées équivalent aux deux tiers de celles imposées aux pays développés, et la période de mise en oeuvre est étendue à 10 ans. Aucune réduction des subventions (éventuelles) à l'exportation n'est exigée des PMA. L'un des problèmes que pose cette partie de l'Accord tient au fait que les subventions à l'exportation qui n'ont pas été utilisées peuvent

⁸Voir également la communication d'Alan Winters présentée à la Table ronde de haut niveau de Bangkok (février 2000), qui est un vibrant plaidoyer en faveur de nouvelles améliorations des modalités de mesure.

⁹La FAO a apporté son concours aux pays en développement pour la mise en oeuvre de cet accord en leur fournissant par exemple des manuels et une assistance technique. La Banque mondiale a organisé avec la FAO des ateliers communs, par exemple celui de Santiago (Chili) en novembre 1995 (FAO/Banque mondiale, 1997) et celui de Katmandou en mai 1996 (Banque mondiale/FAO, 1999).

être reportées d'une année sur l'autre et déplacées d'un produit de base à l'autre.

S'agissant des subventions internes, l'Accord a fait état, pour la première fois, de la possibilité d'une distorsion du commerce due aux politiques agricoles nationales si les transferts de revenu sont liés au volume de la production. L'Accord a classé les mesures de politique agricole nationale par catégorie en fonction de leur effet de distorsion du commerce. Il a consolidé l'ordre de grandeur des subventions à l'origine de distorsions, imposé des réductions du soutien ainsi apporté par rapport à une période de référence et encouragé le remplacement des subventions par des versements directs totalement "découplés" du volume de la production ¹⁰.

Malheureusement, l'Accord destiné à réduire le soutien à l'agriculture qui a un effet de distorsion sur le commerce n'a consolidé et réduit que le soutien global au secteur agricole au lieu d'imposer des réductions uniformes du soutien apporté à tous les produits de base. De ce fait, ce soutien a été relativement plus grand pour certains produits qui ont un large impact politique que pour d'autres. C'est ainsi qu'il n'y a eu pratiquement aucune réduction des subventions accordées pour le sucre et les produits laitiers, deux secteurs de l'agriculture qui ont le plus de poids politique dans les pays à revenu élevé. Ces obstacles persistants à la production et au commerce ("crêtes") doivent être abaissés plus que proportionnellement au cours des prochaines négociations.

Les États-Unis et l'Union européenne n'avaient pas réduit leur soutien interne à ces produits au cours du Cycle d'Uruguay, mais la négociation elle-même les a incités tous les deux à réduire leurs subventions et à en remplacer une grande partie par des versements directs découplés du volume de la production (exceptions de la "catégorie bleue") ¹¹.

Conformément à l'Accord, les pays développés devaient convertir tous les obstacles non tarifaires en droits de douane consolidés. Le problème est que les pays développés et les pays en développement choisissent souvent de consolider leurs droits de douane à des taux supérieurs aux équivalents tarifaires de ces obstacles. Cette tarification "déloyale" réduit peu, voire pas du tout, la protection, et ne fait que la rendre plus transparente (Hoekman et Anderson, 1999).

Les consolidations finales de l'Union européenne pour 2000 sont près des deux tiers plus élevées que les équivalents tarifaires proprement dits pour 1989-1993 (Anderson, Hoekman et Strutt, 1999), et celles des États-Unis plus

¹⁰L'Accord a fait état de nombreuses fonctions que l'État doit légitimement exercer pour assurer le bien public dans le secteur agricole ("catégorie verte") et prévu la possibilité de n'y apporter aucune restriction.

¹¹La "catégorie bleue" comprend les versements directs accordés par les États-Unis et l'Union européenne aux agriculteurs qui réduisent leur production, ou tout au moins certains des facteurs utilisés. Ceux-ci bénéficient d'une exemption au titre de l'Accord de Blair House conclu pendant le Cycle d'Uruguay. Au cours des prochaines négociations, la "catégorie bleue" devrait être éliminée.

des trois quarts plus élevés (Ingco, 1995). En consolidant les droits à un niveau aussi élevé, les pays peuvent fixer le droit effectif en dessous de ce niveau et le faire varier pour stabiliser le marché intérieur en procédant à peu près de la même façon que l'Union européenne avec son système de prélèvements variables, même après 1995 (Tangermann, 1999). Il s'ensuit que le remplacement des obstacles non tarifaires par des droits de douane a peu d'effet bénéfique, à supposer même qu'il en ait. Il s'ensuit également que la réduction des fluctuations des cours sur les marchés internationaux des produits alimentaires, qui était le but recherché, a été minime, voire nulle ¹².

Tant que les prix internes de tous les pays ne seront pas reliés aux marchés mondiaux, les cours pratiqués sur ces marchés continueront d'être beaucoup plus volatils qu'il ne le faudrait. Dès lors que les États-Unis et l'Union européenne ont découplé le soutien des prix agricoles, ni les premiers ni la seconde ne constituent de volumineux stocks publics de produits de base, qui stabilisaient précédemment les marchés mondiaux.

L'Accord conclu pendant le Cycle d'Uruguay prévoyait pour la première fois un accès minimal aux marchés, autre objectif apparemment important. Tous les pays sont tenus, à la fin de la période de transition, d'importer au moins 5 % d'un produit dès lors qu'ils le consomment. L'accès minimal est assuré par des "contingents tarifaires", mais il est néanmoins fortement compromis par les entreprises commerciales d'État dotées d'un pouvoir monopolistique et de droits d'exclusivité (Ingco et Ng, 1998).

L'Accord sur l'agriculture précisait que "l'objectif à long terme de réductions progressives substantielles du soutien et de la protection qui aboutiraient à une réforme fondamentale est un *processus continu*" (italiques ajoutées). De surcroît, il engageait les signataires à rouvrir la question pour la fin de 1999, afin de poursuivre la libéralisation entamée pendant le Cycle d'Uruguay (Croome, 1998).

L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, qui est lié à l'Accord sur l'agriculture, reconnaît aux gouvernements le droit de prendre des mesures pour assurer l'innocuité des produits alimentaires, protéger la santé des animaux et préserver les végétaux. Il dispose que ces mesures ne doivent être appliquées que dans la mesure nécessaire à cet effet et qu'elles doivent être fondées sur des principes scientifiques et maintenues s'il existe des preuves scientifiques suffisantes. Or, premièrement, les mesures sanitaires et phytosanitaires n'ont pas été définies dans le cadre de l'OMC ni avec la collaboration des pays en développement. Deuxièmement, elles sont déterminées en fonction des facteurs de production utilisés (par exemple tous les murs doivent être recouverts d'acier inoxydable sur une hauteur de deux mètres) et non de la qualité du produit final (par exemple la quantité de *E. coli* doit être inférieure à une valeur donnée). Troisièmement, les arguments écologiques servent parfois à dissimuler des visées protectionnistes. Quatrièmement, même si la restriction s'appuie sur de solides fondements scientifiques, beaucoup de pays en développement connaissent difficilement les normes applicables à leurs produits d'exportation et les moyens d'y satisfaire, ce qui leur pose des problèmes,

¹²En effet, plus les prix intérieurs sont stabilisés, plus l'instabilité intérieure est exportée sur le marché mondial.

par exemple le Burkina Faso pour la viande, le Kenya pour les fruits et légumes frais et la Papouasie-Nouvelle-Guinée pour le thon en boîte (Croome, 1998) ¹³. Enfin, il est coûteux de satisfaire à des normes sanitaires et phytosanitaires légitimes : Finger et Shuler (1999) ont calculé qu'il en coûterait à un pays quelque 150 millions de dollars, soit un montant supérieur au budget que de nombreux PMA peuvent consacrer au développement, pour satisfaire aux prescriptions des mesures sanitaires et phytosanitaires et se conformer à la réforme touchant les questions douanières et la propriété intellectuelle.

Les pays en développement ont besoin d'une aide dans ce domaine. La CNUCED, la FAO et la Banque mondiale, entre autres (Krueger, 1999), peuvent jouer à cet égard un rôle précieux en leur apportant une assistance à la fois technique et financière afin d'améliorer les moyens dont ils disposent de satisfaire aux conditions requises ¹⁴.

Le Cycle d'Uruguay a introduit de grandes différences dans le secteur de l'agriculture entre les obligations imposées d'une part aux pays développés, d'autre part aux pays en développement, et prévu des dérogations spéciales en faveur des 48 PMA, qui sont ainsi autorisés à consolider leurs droits de douane plutôt qu'à établir des équivalents tarifaires, à appliquer de plus faibles taux de réduction des droits de douane et du soutien interne et à différer la tarification du riz. De plus, ils peuvent accorder aux producteurs à faible revenu des subventions à l'investissement et aux moyens de production, subventionner les consommateurs à faible revenu, subventionner les activités de commercialisation et les transports et interdire les exportations à moins qu'ils ne soient des exportateurs nets. Les PMA sont également dispensés de s'engager à réduire leurs droits de douane. Ainsi, contrairement à des affirmations très répandues, ces dérogations signifient que les règles de l'OMC n'imposent pratiquement aucune mesure qui soit de nature à restreindre la capacité des PMA d'intervenir dans leur commerce agricole, ou encore de subventionner ou favoriser d'autre manière, leur agriculture.

¹³Lors d'un atelier tenu à San José (Costa Rica) les 26 et 27 août 1999 et que la Banque mondiale a aidé à organiser, il a été signalé que la plupart des pays en développement s'efforcent d'élaborer leurs propres stratégies pour garantir l'innocuité des produits alimentaires, afin de tirer parti en particulier des débouchés offerts par l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et de satisfaire à ses exigences. Pourtant, les priorités en matière d'investissement dans ce secteur n'ont pas encore été fixées, par exemple en faveur des produits d'exportation plutôt que des produits nationaux ou encore des produits destinés à certains créneaux plutôt que des denrées de première nécessité. La plupart des pays n'ont pas encore de véritables mécanismes institutionnels spécialisés dans l'hygiène vétérinaire, la préservation des végétaux et l'innocuité des produits alimentaires; les organismes sont trop nombreux et mal coordonnés, et la réglementation en vigueur est mal appliquée. De plus, la plupart des systèmes font encore une trop large place au secteur public.

¹⁴Concrètement, la Banque mondiale continuera d'apporter son concours pour l'organisation d'ateliers régionaux consacrés à l'étude de ces questions ainsi que pour des consultations au cours des négociations.

IV. QUEL DEVRAIT ÊTRE LE PROGRAMME DES PROCHAINES NÉGOCIATIONS DE L'OMC CONCERNANT L'AGRICULTURE ?

Le Cycle d'Uruguay a beaucoup contribué à élargir les négociations au commerce des produits agricoles et à entamer le processus de libéralisation. Cela dit, beaucoup de questions restent en suspens. Par exemple, même si les décisions prises sont intégralement appliquées, et si la Chine et la Province chinoise de Taiwan adhèrent à l'OMC d'ici à 2005, les droits de douane demeureront deux fois plus élevés dans l'agriculture et l'industrie alimentaire que ceux appliqués en moyenne dans le secteur des textiles et des vêtements, et près de quatre fois plus élevés que ceux appliqués à d'autres produits manufacturés (Anderson, Erwidodo et Ingco, 1999). C'est pourquoi il est d'autant plus important d'adopter pour le prochain cycle un programme plus audacieux dont les pays en développement peuvent retirer beaucoup d'avantages ¹⁵. L'un des problèmes tient au fait que ces pays perçoivent leurs intérêts de façon différente, et il pourrait de ce fait leur être difficile de se mettre d'accord sur un programme commun. En Amérique latine, par exemple, le Chili, l'Argentine, le Brésil et l'Uruguay appartiennent au Groupe de Cairns qui préconise une libéralisation plus poussée du commerce et se déclare très hostile aux subventions à l'exportation. Par contre, les pays anglophones de la région des Caraïbes demandent encore avec insistance l'octroi de préférences commerciales et aiment mieux ne pas s'engager dans une politique de plus grande ouverture commerciale ¹⁶.

Même si leurs objectifs manquent d'homogénéité, les pays en développement ont tous intérêt à ce que le système se renforce, étant donné que leur pouvoir de négociation est limité face aux États-Unis, à l'Union européenne ou au Japon. Il est de leur intérêt de définir les questions à aborder et de participer aux négociations de fond de ce nouveau cycle (Valdes, 1998; Tangermann et Josling, 1999).

La réforme des politiques internes et commerciales dans le secteur de l'agriculture est à elle seule, pour les pays en développement, le point le plus important à l'ordre du jour des prochaines négociations commerciales ¹⁷. Il faut toutefois, pour mener des négociations sur le commerce des produits agricoles, des analystes et des négociateurs chevronnés. Étant donné les moyens limités des pays en développement, il leur est difficile d'être à la hauteur de la tâche et de tirer parti des possibilités offertes. L'une des missions importantes des organismes internationaux consiste à aider ces pays

¹⁵Les acquis dynamiques sont généralement encore plus grands que les acquis statiques qui ont été calculés.

¹⁶La Banque mondiale, en collaboration avec la FAO, l'OMC et diverses organisations régionales, a aidé les pays en développement en organisant des ateliers tels que ceux qui ont eu lieu au Chili du 23 au 26 novembre 1998 et à Genève les 19 et 20 septembre 1999. Le but recherché était d'encourager de vastes échanges de vues sur les questions relatives au commerce des produits agricoles dans la perspective des prochaines négociations de l'OMC.

¹⁷Pour un examen détaillé des questions relatives au commerce des produits agricoles dans l'optique des pays en développement, voir Tangermann et Josling (1999) et Anderson, Erwidodo et Ingco (1999).

à se doter des moyens locaux appropriés pour négocier. Ce nouveau cycle de négociations doit avoir les objectifs suivants :

- *Interdire les subventions à l'exportation de produits agricoles.* Seule une telle interdiction permettra d'appliquer l'Accord général de la même façon aux produits agricoles et aux autres produits. Les crédits subventionnés doivent être quantifiés et incorporés dans les subventions à l'exportation.
- *Réduire encore plus les subventions aux productions nationales.* Il faudra pour cela consolider les taux du soutien global ainsi que le soutien apporté à des produits particuliers, interdire les reports des fonds inutilisés d'une année sur l'autre et abaisser les plafonds particulièrement élevés.
- *Élargir fortement l'accès des produits sous contingent tarifaire,* actuellement fixé à 5 % de la consommation.
- *Réduire considérablement le niveau et la dispersion des droits consolidés à l'importation de produits agricoles des pays à revenu élevé,* en les ramenant par exemple au niveau de la moyenne des droits appliqués aux articles manufacturés. Comme dans le cas du soutien interne, l'abaissement des "crêtes" tarifaires doit être plus que proportionnel. C'est là un point important car le processus de tarification arrêté pendant le Cycle d'Uruguay peut avoir en fait augmenté la dispersion des niveaux de droit ¹⁸.

Une réduction de la dispersion des droits de douane profiterait aux industries agro-alimentaires des pays en développement actuellement gênées par la "progressivité des droits" pratiquée par les pays industriels. Les droits appliqués aux matières premières sont peu élevés, mais leurs taux augmentent au fur et à mesure de l'ouvraison. Cette progressivité permet de pratiquer des taux élevés de protection effective en faveur des industries à valeur ajoutée des pays importateurs; par contre, elle empêche les pays exportateurs de créer plus d'emplois et de valeur ajoutée et d'obtenir plus de recettes d'exportation en transformant leurs matières premières avant de les exporter. Les pays en développement ne disposent pas nécessairement d'un avantage relatif pour la transformation de toutes leurs matières premières, mais la progressivité des droits appliqués par les pays industriels les empêche manifestement de développer ce créneau très prometteur et confère aux entreprises de transformation des pays riches un avantage abusif.

Bien que les pays de l'OCDE puissent tirer eux-mêmes de grands avantages de la réduction ou de la suppression de la forte protection qu'ils accordent à leurs produits agricoles, ils ne seront pas nécessairement disposés à le faire si les pays en développement ne procèdent pas réciproquement à certains changements, par exemple en libéralisant leur politique d'investissement ou de concurrence. De ce fait, pour que le prochain cycle offre l'occasion de

¹⁸Cela parce que le Cycle d'Uruguay prévoyait une réduction moyenne simple non pondérée de 36 %, et une réduction minimale de 15 % de chaque droit de douane. De ce fait, de nombreux pays ont appliqué la réduction minimale pour les produits importants et une plus forte réduction en pourcentage pour les produits moins "sensibles" pour l'économie nationale.

concessions mutuelles, et pour libéraliser l'accès aux marchés des pays industriels des produits agricoles, transformés ou non, des pays en développement, les négociations devront peut-être porter également sur de nouvelles questions commerciales qui présentent un intérêt pour les pays riches. C'est pourquoi les pays en développement doivent accepter dans leur stratégie de négociation d'aborder d'autres points tels que les services, les droits de propriété intellectuelle et les produits manufacturés.

L'une des questions qui se posent aux pays en développement est de savoir s'il vaut mieux faire pression pour préserver ou étendre le traitement préférentiel accordé par chacun des pays industriels (ou blocs de pays), ou consacrer l'essentiel de leurs efforts à obtenir des pays industriels des réductions tarifaires applicables partout.

Le Système généralisé de préférences n'accordait pas grande importance à l'agriculture. Les produits agricoles des régions tempérées ont été largement exclus du traitement préférentiel ou n'en ont bénéficié que dans le cadre de contingents restreints; quant aux produits tropicaux non transformés (à l'exception du sucre), les pays développés ont généralement appliqué des droits nuls, ou en tout état de cause relativement faibles (Tangermann et Josling, 1999). Cela dit, les pays en développement doivent, s'ils le peuvent, garder ce qu'ils ont déjà acquis, par exemple en obtenant la consolidation de ces préférences pendant le cycle du millénaire.

Les préférences accordées en vertu de la Convention de Lomé au Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique n'ont pas eu non plus grande importance dans l'ensemble. Elles peuvent avoir eu un effet appréciable pour certains pays - ou pour certains produits tels que le sucre, la banane et le boeuf - mais l'aide transférée sous cette forme n'a pratiquement servi à rien. Par exemple, dans le cas de la banane, elle coûte aux consommateurs de l'Union européenne quelque 2 milliards de dollars par an, mais 150 millions seulement ont atteint leur objectif (Borell, 1999). L'une des raisons de la mauvaise utilisation de ces ressources tient au fait qu'une rente contingente se crée dès que le contingent a été totalement utilisé et, jusqu'à présent, l'Union européenne a versé cette rente aux entreprises communautaires, ce qui en a limité l'avantage potentiel pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. De surcroît, les avantages que pourrait procurer la Convention à l'avenir demeurent très incertains ¹⁹.

Dans le cas du sucre, l'Union européenne et les États-Unis accordent un accès contingenté à leur marché très bien protégé. Les producteurs de ces pays ainsi que de certains pays exportateurs y gagnent tandis que les consommateurs des pays industriels et les producteurs efficaces y perdent. Globalement, les pertes dues à la forte distorsion engendrée par les politiques applicables au sucre se chiffrent selon estimation à 6,3 milliards de dollars par an (Borell et Pearce, 1999). Le modeste montant net transféré au titre de l'aide par

¹⁹Il a été jugé que la Convention de Lomé n'est pas conforme aux règles de l'OMC. Une dérogation a été accordée mais elle doit être renouvelée chaque année, ce qui incite l'Union européenne à mettre l'Accord ou celui qui lui succèdera en conformité avec les règles de l'OMC. Le Groupe spécial de règlement des différends de l'OMC a également jugé que les restrictions quantitatives appliquées à la banane par l'Union européenne sont contraires à ces règles.

le biais des contingents ne doit pas servir d'excuse pour ne pas libéraliser les marchés du sucre pendant le Cycle du Millénaire.

Si ce nouveau cycle peut aboutir à une réduction généralisée de 40 % ou plus des droits de douane appliquée aux produits agricoles, les préférences perdraient de leur importance et n'auraient plus de raison d'être une fois que les échanges auraient été libéralisés. C'est pourquoi les pays en développement ne devraient pas se cantonner à des négociations sur les préférences spéciales, mais devraient plutôt concentrer leurs ressources et moyens de pression limités sur la réduction des droits de la nation la plus favorisée (applicables à tous les pays) et la suppression des subventions à l'exportation des pays industriels.

V. QUE RESTE-T-IL À FAIRE POUR MENER À BIEN LA RÉFORME AGRICOLE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ?

Les pays en développement doivent continuer à supprimer toutes les distorsions engendrées par leur politique interne pour profiter des énormes bienfaits de la réforme. Ce faisant, ils contrecarrent les a priori défavorables à l'agriculture et au secteur rural dans le régime de commerce. Ils pourront également développer leurs échanges mutuels et ouvrir ainsi des débouchés à leur agriculture. Les distorsions à faire disparaître ont souvent servi à protéger vigoureusement les biens manufacturés et les services, à surévaluer les taux de change et à imposer directement l'agriculture (Schiff et Valdes, dont la communication qui date de 1992 est toujours d'actualité). Leur suppression améliorerait la répartition des ressources et augmenterait les investissements et rendements agricoles. Leur élimination de tous les marchés de produits pourrait rapporter aux pays en développement 26 milliards de dollars par an (tableau 1).

Un certain nombre d'autres grandes réorientations souhaitables sont indiquées ci-après :

- Il faudrait éliminer les obstacles importants à l'entrée ou provenant de l'arbitrage, au profit de systèmes réglementaires plus favorables à la croissance et au développement;
- Les entreprises commerciales d'État devraient perdre leur monopole du commerce d'importation et d'exportation ainsi que de la régulation de l'offre et de la distribution des matières premières agricoles sur le marché intérieur;
- Les gouvernements peuvent faire preuve de plus de dynamisme pour favoriser la diversification de leurs exportations afin de ne plus se limiter à un ensemble de produits primaires bruts. Ils pourraient financer une partie de la recherche de nouveaux débouchés, parce que le secteur privé n'y consacrera pas des investissements suffisants, étant donné que cette recherche est perçue comme étant d'intérêt général et profitable à tous;
- L'ouverture des marchés multiplierait le nombre des techniques de transformation et augmenterait la productivité et la valeur ajoutée des produits agricoles obtenues jusque là par l'agriculture traditionnelle. La réussite dans ce contexte dépend toutefois de la qualité de la gestion pour coordonner chronologiquement les contrats de vente, les

stockages temporaires et les contrôles de la qualité pendant tout le cycle du produit.

Le nouveau cycle de négociations commerciales pourrait porter sur les mesures qui, dans les réglementations nationales, font obstacle au commerce, y compris les subventions, le commerce d'État, les contrôles à l'exportation, le droit de la concurrence, les pratiques de passation des marchés ainsi que la définition et l'application des normes de produit. Cela dit, même s'il n'en est pas ainsi, la réforme unilatérale des réglementations nationales relatives à l'agriculture serait profitable pour de nombreux pays ²⁰.

VI. AIDER LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT À DÉVELOPPER LE COMMERCE DES PRODUITS AGRICOLES

La CNUCED, qui cherche à définir sa contribution et à déterminer les fonctions dont elle devrait prendre l'initiative, pourrait peut-être servir les intérêts des pays en développement à l'instar de l'OCDE pour ses membres, et à ce titre :

- offrir un cadre de discussion sur le commerce et les questions apparentées;
- tenir à jour des bases de données sur le commerce et fournir des informations;
- réaliser des analyses de qualité;
- apporter une assistance technique concernant les normes et règles ainsi que le règlement des différends;
- militer pour une plus grande ouverture des marchés des pays industriels;
- contribuer à la création d'alliances et aider les pays en développement à définir des positions communes pour les négociations commerciales multilatérales.

Il serait sage, semble-t-il, que la CNUCED définisse ses fonctions et son programme de travail en partenariat avec l'OMC, la FAO, le FMI et la Banque mondiale. Ces organisations, auxquelles pourraient venir s'ajouter d'autres partenaires éventuels, devraient déterminer d'un commun accord, si elles ne l'ont pas encore fait, l'organisme qui sera le chef de file, le mandat à lui confier et les moyens de coordonner leurs activités de la façon la plus judicieuse possible.

²⁰En plus des réformes, il faut naturellement, pour diversifier le développement, améliorer aussi l'intermédiation financière et augmenter les investissements dans les infrastructures de transport, les moyens de stockage et les réseaux de communication.

