



FICHE DE SYNTHÈSE

Harmoniser les règles du jeu en matière de commerce international des produits agricoles

La réforme du commerce international dans le domaine de l'agriculture peut déboucher sur des gains importants. Ces derniers seront toutefois répartis de manière inégale en fonction des produits, ainsi qu'entre les pays et à l'intérieur de chaque pays. Les négociations commerciales du Programme de Doha pour le développement doivent d'urgence placer l'accent sur l'élimination des pratiques qui faussent le plus les échanges et qui affectent les pays pauvres. Des actions et des programmes complémentaires sont nécessaires pour indemniser les perdants et pour permettre une adaptation rapide et équitable aux avantages comparatifs qui se manifesteront.

L'agriculture constitue un sujet majeur de désaccord dans le cadre des négociations commerciales internationales comme celles des cycles de l'Uruguay et de Doha. On estime que les politiques agricoles contribuent pour deux tiers environ aux coûts résultant des distorsions qui pèsent actuellement sur l'ensemble des échanges de marchandises et que les trois quarts de ces distorsions proviennent des pays développés. Dans ces négociations, une grande part du débat est consacrée à la réduction des effets négatifs que les politiques commerciales des pays développés imposent aux pays en développement. L'attention se porte en particulier sur l'ouverture des marchés aux pays en développement (voir la fiche sur la réalité des prix) et sur la suppression des subventions à l'agriculture pratiquées par les pays développés.

Le protectionnisme et les subventions demeurent élevés dans les pays développés.

Il n'a été accompli que relativement peu de progrès dans la réforme des politiques agricoles des pays développés. Dans les pays de l'OCDE, les mesures de protection et les subventions aux producteurs sont passées de 37% de la valeur brute des recettes des exploitants agricoles pour la période 1986-1988 à 30% pour la période 2003-2005. Même si cette baisse de sept points représente en soi un progrès, le montant des soutiens est passé au cours de la même période de 242 à 273 milliards de dollars U.S. par an.

L'évolution, en particulier dans l'Union européenne, a consisté à abandonner les aides directement liées aux prix des produits agricoles, aux niveaux de production et aux intrants utilisés, pour adopter d'autres formes de soutien dont l'effet de distorsion est moins marqué comme des transferts monétaires « découplés » de la production. Ces transferts ne sont toutefois pas toujours neutres à l'égard de la production car ils réduisent l'aversion au risque (« effet de richesse »), rendent les revenus des agriculteurs moins variables (« effet d'assurance ») et permettent aux banques de leur accorder des prêts qu'elles ne leur consentiraient pas dans d'autres conditions.

Si les pays de l'OCDE ont élargi l'accès préférentiel à leurs marchés pour certains pays en développement (avec, par exemple, la Loi sur la croissance et les potentialités de l'Afrique pour les États-Unis, l'Accord de Cotonou et les accords « Tout sauf les armes » pour l'UE), le coût social global de leurs politiques actuelles reste élevé.

Les politiques commerciales ont un coût social élevé.

Des estimations récentes montrent que le coût social global des tarifs et subventions commerciales passera de 100 milliards de dollars U.S. environ à 300 milliards d'ici à 2015. Ce montant serait dû pour près des deux tiers aux tarifs et subventions agricoles (le reste provenant des réformes des tarifs et subventions dans les autres secteurs), soit une proportion beaucoup plus élevée que les 6% du PIB mondial et les 9% des échanges internationaux

que représentent les produits agricoles et les produits alimentaires transformés.

Les pays en développement compteraient pour 30% du coût social de l'ensemble des politiques commerciales agricoles actuelles, soit une proportion supérieure à leur part du PIB mondial. Quant aux tarifs et subventions agricoles des pays développés, leur coût annuel pour les pays en développement est environ cinq fois supérieur au montant actuel de l'aide au développement consacrée à l'agriculture.

Plus de 90% de ces coûts mondiaux proviendraient en moyenne des restrictions d'accès aux marchés, et cela davantage à cause des tarifs que du fait des subventions aux exportations ou des mesures de soutien au niveau interne. L'importance relative des restrictions d'accès aux marchés et des subventions aux exportations est toutefois très variable en fonction des produits. On estime ainsi que le coût des interventions sur les marchés du coton résulte pour 89% des subventions aux exportations et des programmes de soutien internes et pour 11% des tarifs.

Les effets de la libéralisation seront perceptibles pour les pays en développement.

Les réformes des échanges commerciaux offrent de grandes possibilités d'action en vue de réduire le coût global des politiques actuelles en augmentant les prix internationaux des produits agricoles, en particulier pour les cultures d'exportation qui ont de l'importance pour les pays en développement. Cette hausse des prix devrait accroître la part globale des pays en développement dans le commerce international de produits agricoles, ainsi que les taux de croissance de la production agricole. Cependant, tous les pays en développement n'en tireront pas avantage.

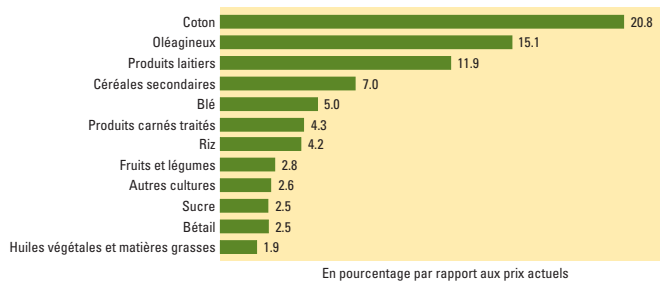
Les effets varieront selon les régions et les . D'après les estimations, les hausses de prix les plus importantes résultant de la libéralisation des échanges concerneraient le coton et les oléagineux (tableau 1a). La suppression des subventions accordées par les États-Unis à leurs producteurs de coton devrait à elle seule faire augmenter de 8 à 20% les revenus des producteurs d'Afrique occidentale. On estime que la part des pays en développement dans le total des exportations agricoles mondiales gagnerait 9 [sic] points de pourcentage (de 54 à 65%), les chiffres correspondants pour les oléagineux et le coton étant nettement plus élevés encore (tableau 1b). Sur une durée de dix ans, les réformes devraient ajouter 0,3% par an en moyenne aux taux de croissance de l'agriculture dans les pays en développement.

La répartition des gains n'est toutefois pas égale. L'Amérique latine et l'Afrique sub-saharienne sont les régions qui gagneront le plus en termes de croissance estimée de la production agricole, domaine dans lequel les pays développés subiront les pertes les plus fortes. Le Brésil, la Thaïlande et le Viêt Nam devraient être au nombre de principaux gagnants. La hausse des prix des denrées alimentaires de première nécessité affectera particulièrement les pays qui, comme le Burundi, le Niger ou le Rwanda, en sont importateurs mais n'exportent pas de produits qui tireront avantage des réformes commerciales.

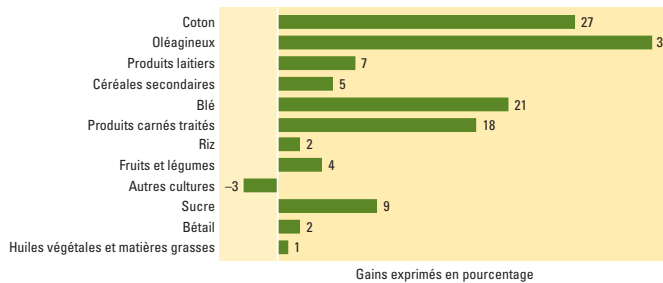


Tableau 1 : Rapport entre l'augmentation des prix et la part des pays en développement dans les échanges internationaux

a. Augmentation estimée des prix réels des produits de base sur le marché international à la suite de la libéralisation totale des échanges (en pourcentage par rapport aux prix actuels)



b. Évolution estimée de la part des pays en développement dans les échanges internationaux (gains exprimés en pourcentage)



Source : Anderson, Martin, van der Mensbrugge 2006. «Distortions to World Trade: Impacts on Agricultural Markets and Farm Incomes». *Review of Agricultural Economics* 20(2):168-94.

La pauvreté reculera dans un grand nombre de pays mais non dans tous.

L'effet de transmission entre la réforme du commerce mondial et la réduction de la pauvreté s'exerce par des voies multiples dont l'importance varie largement en fonction des pays. L'incidence entre l'évolution des prix résultant de ces réformes et la pauvreté dépend de la localisation géographique des populations pauvres et de la nature de leurs activités et de leur consommation. Une étude récente a constaté, par exemple, que des prix élevés avaient des résultats plus positifs pour les pauvres de Thaïlande que pour ceux du Brésil. À l'inverse du Brésil, où la plupart des pauvres sont des acheteurs nets de denrées alimentaires, la catégorie la plus pauvre de la population thaïlandaise se compose en majeure partie de ménages ruraux dont les sources de revenus sont diversifiées et qui devraient tirer avantage de la hausse des prix.

Il y aura parmi les pauvres des gagnants et des perdants dans chaque pays.

Les politiques commerciales en matière de denrées de première nécessité posent le problème particulier des effets potentiels sur le niveau de vie des pauvres. Même si la majeure partie d'entre eux est composée d'acheteurs nets de produits alimentaires, d'autres en sont des vendeurs nets. Tout changement de prix fera donc parmi eux des gagnants et des perdants. La répartition entre ces deux catégories dépend en grande partie du contexte propre à chaque pays, même si les acheteurs nets de denrées alimentaires sont plus nombreux dans la plupart des pays. Le degré de répercussion des prix internationaux sur les ménages ruraux est également un facteur à prendre en compte. Dans de nombreux pays pauvres, les effets des réformes commerciales sur les prix des produits alimentaires sont limités par l'importance des coûts de transaction et par la faiblesse des capacités commerciales dans le pays.

L'étendue des avantages dépendra du résultat des négociations

Les négociations commerciales du Cycle de développement de Doha offrent la possibilité de matérialiser au moins en partie les avantages potentiels

d'une libéralisation totale des échanges, occasion qu'il convient de ne pas manquer. L'issue la meilleure serait un accord sur de nouvelles réformes concernant en particulier les produits importants pour les pays les plus pauvres comme le coton. Les effets potentiels dépendront de la teneur de cet accord et particulièrement des éléments ci-après :

- *Dans quelle mesure les taux tarifaires consolidés seront réduits en deçà des tarifs effectivement appliqués.* Le rapport entre les taux tarifaires consolidés et les taux appliqués est actuellement de près de 200% dans les pays développés et de plus de 250% dans les pays en développement.
- *Le niveau de réduction des subventions sur des produits clés comme le coton dans les pays développés.* Une réduction significative constituerait un avantage important pour les pays en développement, en particulier pour les pays d'Afrique sub-saharienne exportateurs de coton.
- *Le traitement particulier des « produits sensibles » répertoriés comme tels par certains pays développés.* Faute de limites précises, les règles applicables aux produits sensibles risquent d'entraver les effets des réformes. Les estimations montrent que si seulement 1% de l'ensemble des lignes tarifaires de l'UE faisaient l'objet d'exemptions au titre des produits sensibles, la réduction tarifaire moyenne d'ensemble pourrait être inférieure de moitié à ce qu'elle serait en vertu d'un accord qui exclurait toute exemption.
- *Le traitement réservé par les pays en développement aux « produits spéciaux » estimés importants pour la sécurité alimentaire, la sécurité des activités vitales et le développement rural.* L'effet potentiel des exemptions dépendra des spécificités de chaque pays et de l'incidence sur les acheteurs nets et les vendeurs nets. Il est probable que les acheteurs nets de denrées alimentaires, en particulier les populations très pauvres, seront affectés par des tarifs des produits de première nécessité qui auraient pour effet une hausse des prix.
- *Des accords sur des actions et programmes complémentaires,* notamment des programmes d'aide au commerce et des programmes destinés à protéger les catégories vulnérables (programmes de transferts) et à permettre une adaptation rapide et équitable des petits exploitants aux avantages comparatifs qui se manifesteront (investissements dans les biens publics et réformes institutionnelles).

L'économie politique aura un rôle important à jouer dans la réforme des politiques commerciales.

Ce sont les lois de l'économie politique qui détermineront la cadence et l'étendue des réformes à venir en vue d'harmoniser les règles du jeu du commerce international. L'appartenance à l'OMC pourra aider à mettre les réformes en œuvre. Les subventions aux producteurs de coton pratiquées par les États-Unis ont été remises en question avec succès grâce aux règles de l'OMC, même si la décision correspondante n'a pas encore été appliquée. Par ailleurs, les médias pourront mettre en lumière le coût que les réformes représentent pour le contribuable et l'incidence inégale des avantages qu'elles apportent. Dans certains cas, des compromis négociés et des dispositifs d'indemnisation des perdants jouent un rôle important, comme dans le cas des réformes réalisées par le Japon dans le secteur du riz et par l'UE dans celui du sucre. Une impulsion décisive est nécessaire pour mener à bien le Cycle de Doha et pour éviter les conséquences indésirables d'un échec : retour généralisé au protectionnisme et remise en cause des gains d'efficacité enregistrés jusqu'à présent et des efforts de lutte contre la pauvreté. Les subventions pratiquées par l'OCDE incitent d'ores et déjà certains pays en développement à préconiser la mise en place de tarifs plus élevés sur un certain nombre de produits agricoles.

La présente fiche est extraite du Rapport 2008 de la Banque mondiale sur le développement dans le monde, *L'Agriculture au service du développement*. D'autres informations et des sources détaillées figurent dans ce rapport. Celui-ci utilise une typologie simple des pays en fonction de la contribution de l'agriculture à la croissance générale, de 1990 à 2005, et du pourcentage des ruraux pauvres dans le nombre total des pauvres (sur la base de 2 dollars par jour en 2002). Dans les pays à dominante agricole (essentiellement en Afrique), l'agriculture contribue de manière significative (>20%) à la croissance totale. Dans les pays en mutation (essentiellement en Asie), les secteurs non agricoles sont dominants mais la grande majorité des pauvres vivent en zone rurale. Dans les pays urbanisés (essentiellement en Amérique latine, en Europe et en Asie centrale), les pauvres sont plus nombreux en zone urbaine, mais la pauvreté est souvent plus grande dans les zones rurales.