Cette note a bénéficié des échanges fructueux avec Georges d'Andlau et des commentaires de Didier Baillet, Olivier Cattaneo, Jean-Claude Devèze, Alain Félix, Hervé Gallepe, Robert Hirsch, Eric Jourcin, Vatché Papazian. Florence Avigni nous a fourni une assistance efficace sur ce document.
Qu'ils en soient tous remerciés. Nous restons bien entendu seuls responsables des erreurs qui pourraient subsister.

AVERTISSEMENT

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement.

Agriculture et commerce

Quels enjeux pour l'aide au développement ?

Ewa Filipiak
et
Serge Perrin

Agence Française de Développement

Sommaire

Introduction 7

1. Politiques agricoles et commerce des pays en développement 11

1.1. Une hétérogénéité des PED dans le commerce agricole 11

1.2. Obstacles à l'accès au marché et soutien à l'agriculture 16

1.3. Les régimes de préférence commerciale : un bilan contesté 34

2. Les analyses économiques des politiques commerciales : quel impact de la libéralisation des échanges ? 41

2.1. Les gains attendus de la réalisation du cycle de Doha 44

2.2. Dans un monde imparfait, les perspectives de gains sont plus incertaines 53

2.3. Les analyses des distorsions de marché au niveau des produits 58

3. Coûts d'ajustement, compétitivité des filières et renforcement des capacités commerciales : quels enjeux pour l'aide au développement ? 73

3.1. Coûts d'ajustement et environnement institutionnel 74

3.2. Renforcer la compétitivité et l'organisation des filières agricoles 83

3.3. Les programmes de renforcement des capacités commerciales 92

Conclusions 105

Références bibliographiques 111

Annexes 121

Introduction

Dans la Déclaration du Millénaire, les Etats membres des Nations Unies reconnaissent que le commerce est un moteur important de la croissance. L'essor des échanges internationaux ces vingt dernières années, deux fois plus rapide que celui du PIB mondial réel (6 % contre 3 %), a accéléré l'intégration économique et contribué à relever les niveaux de vie. De nombreux pays en développement ont pris part à ce processus : ils assurent désormais près d'un tiers du commerce mondial et contribuent à stimuler les échanges Sud-Sud (40 % de leurs exportations vont aujourd'hui à d'autres pays en développement). Ce résultat est dû en partie aux avancées des huit cycles de négociations commerciales multilatérales qui se sont succédé depuis 1947, dont le dernier, le cycle d'Uruguay, était le plus ambitieux, et a notamment débouché sur la création de l'Organisation mondiale du commerce. En novembre 2001, la conférence ministérielle de Doha a adopté un programme qui appelle à une approche plus cohérente du commerce et du développement, traduisant ainsi les préoccupations grandissantes des pays du Sud – mais aussi la montée en puissance de certains grands pays tels que l'Inde et le Brésil dans les négociations commerciales – face aux distorsions internationales de marché.

En dépit des avancées du cycle d'Uruguay, les obstacles aux échanges n'ont pas disparu et demeurent importants dans certains secteurs essentiels pour les pays en développement. Dans l'agriculture, qui compte parmi les secteurs soumis aux plus fortes distorsions, les progrès dans la réduction des droits élevés et des subventions qui faussent le commerce ont été limités. Or, ce secteur constitue un enjeu particulier en matière de lutte contre la pauvreté et d'insertion des pays en développement dans le commerce mondial : en effet, les trois quarts des pauvres vivant avec moins d'un dollar par jour tirent leur revenu d'une activité agricole. Les exportations agricoles représentent près de 60 % des recettes d'exportation dans environ la moitié des pays d'Afrique subsaharienne. Les agricultures du Sud sont en général peu diversifiées et se concentrent sur un petit nombre de biens, souvent à faible valeur ajoutée. Il convient cependant de distinguer les pays à faible revenu de ceux à revenu intermédiaire, ces derniers émergeant en tant qu'agro-exportateurs compétitifs au niveau international sur des produits à plus haute valeur ajoutée.

Bien que les niveaux moyens de protection tarifaire soient comparables dans les pays industrialisés et dans les pays en développement, le recours aux subventions à la production dans les premiers et le fait que ceux-ci représentent les deux tiers du commerce agricole mondial souligne l'influence potentiellement importante des politiques agricoles des pays de l'OCDE sur le développement du Sud. Existe-t-il une contradiction entre une logique « d'exception agricole » défendue par certains pays du Nord et la nécessité de

renforcer les politiques de lutte contre la pauvreté pour atteindre les Objectifs de développement du Millénaire ? Dans la mesure où le dumping d'excédents agricoles – sous forme de subventions aux exportations ou d'aide alimentaire – peut porter préjudice à la production agricole de certains pays en développement (PED), qui ont pu par ailleurs bénéficier d'un soutien dans le cadre de programmes de renforcement commercial, la question de la cohérence entre l'aide et le commerce se pose. Dans le débat sur les réformes commerciales, les simulations d'impact de la libéralisation font état de gains substantiels en volume. A titre d'exemple, le FMI donne une fourchette de gains entre 250 milliards et 680 milliards de dollars par an, dont le tiers reviendrait aux PED (FMI 2002). Ces montants sont souvent rapportés au montant annuel de l'Aide Publique au Développement (50 milliards de dollars), ou à celui de l'allègement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE [1] (1,4 milliard de dollar en 2001), et indiquent que les politiques induisant des distorsions de marché empêchent la création de revenus bien supérieurs aux efforts en matière d'aide au développement.

A travers une analyse d'études récentes sur l'impact de la libéralisation des échanges agricoles, cette note montre que, si dans l'ensemble, les pays qui adoptent des réformes commerciales voient leur bien-être s'améliorer à long terme, tous les pays en développement ne sont pas nécessairement gagnants, notamment les pays d'Afrique subsaharienne. Nous introduisons la question des coûts d'ajustement, qui

1. Pays Pauvres Très Endettés.

tendent à être occultés dans le débat, mais dont on peut penser qu'ils sont potentiellement importants pour les pays les plus pauvres qui n'ont pas, le plus souvent, les moyens de les atténuer. Les enjeux majeurs liés à une réduction des distorsions internationales sur les marchés agricoles, qui ont pu focaliser l'attention en raison du sommet de Cancun, ne doivent pas occulter le fait que la libéralisation ne serait pas la panacée pour les pays moins avancés. Ceux-ci doivent d'abord surmonter leurs propres blocages internes en améliorant leur capacité d'offre sur le marché intérieur, pour assurer leur sécurité alimentaire, mais aussi renforcer leurs capacités d'exportation.

Ainsi la notion d'accès aux marchés devrait être comprise dans son sens le plus large et intégrer non seulement l'accès aux marchés via le commerce international mais aussi, si ce n'est surtout, à travers la question des coûts d'accès aux marchés sur le plan interne. Ces coûts de transaction s'expliquent notamment par l'insuffisance des infrastructures rurales, des problèmes de structuration des marchés et des coûts d'information élevés. L'aide au développement a, plus que jamais un rôle à jouer, non seulement pour accompagner les pays qui ne bénéficieraient pas du cycle de Doha mais aussi en poursuivant ses efforts pour améliorer la compétitivité des grandes filières agricoles et renforcer les capacités commerciales des pays qui ont un potentiel d'exportation.

1. Politiques agricoles et commerce des pays en développement

1.1 Une hétérogénéité des PED dans le commerce agricole

L'agriculture demeure un secteur d'activité essentiel pour l'amélioration des conditions de vie des populations les plus pauvres. Près des trois quarts des pauvres dans le monde, soit 900 millions de personnes, vivent en milieu rural et dépendent essentiellement de l'agriculture pour survivre (IFAD 2003). A l'horizon de 2025, quand une majorité de la population mondiale vivra en milieu urbain, 60 % de la pauvreté sera toujours d'origine rurale. La part de la main-d'œuvre agricole dans la population active des pays en développement demeure prépondérante (55 % en 2000), malgré un léger fléchissement depuis 1990. Elle dépasse les 60 % en Afrique subsaharienne et en Asie, et représente une contribution importante au PIB de ces régions (*voir tableau A1 en annexe*). Le secteur agricole est le premier employeur dans les pays à faible revenu, avec 60 % de leur main-d'œuvre et contribue au quart de leur PIB (Banque mondiale 2003). Son poids dans les pays à revenu

TABLEAU 1

PART DES EXPORTATIONS AGRICOLES ET MANUFACTURIÈRES DANS LE MONDE

(PAR SOURCE ET DESTINATION)

(1980-2001, en %)	Pays en développement			Pays industrialisés		
	1980-81	1990-91	2000-01	1980-81	1990-91	2000-01
Exportations agricoles	35,9	32,9	36,9	64,1	67,1	63,1
Vers les PED	9,9	9,2	13,7	15,3	11,9	14,7
Vers les pays industrialisés	26,0	23,7	23,2	48,8	55,3	48,4
Exportations de produits manufacturés	19,3	22,7	33,4	80,7	77,3	66,6
Vers les PED	6,6	7,5	12,3	21,7	15,2	19,0
Vers les pays industrialisés	12,7	15,2	21,1	59,0	62,1	47,6

Source : COMTRADE, in Banque mondiale (2003), p. 110.

TABLEAU 2

PART DES EXPORTATIONS DE PRODUITS ALIMENTAIRES ET AGRICOLES SELON LE NIVEAU DE REVENU

(EN POURCENTAGE DES EXPORTATIONS MONDIALES)

Niveau de revenu	Exportations vers les pays industrialisés			Exportations vers les PED			Total des exportations		
	1980-81	1990-91	2000-01	1980-81	1990-91	2000-01	1980-81	1990-91	2000-01
Industrialisés	48,8	55,3	48,4	15,3	11,9	14,7	64,1	67,1	63,1
A revenu intermédiaire*	19,6	18,4	17,0	7,3	6,4	9,8	26,9	24,8	26,8
A faible revenu	5,2	3,4	3,4	1,4	1,3	2,0	6,5	4,8	5,4
—dont PMA	1,6	0,8	0,7	0,7	0,4	0,5	2,3	1,3	1,1
Chine	0,7	1,3	2,1	0,9	1,2	1,4	1,7	2,5	3,5
Inde	0,5	0,5	0,6	0,3	0,3	0,5	0,8	0,8	1,1
Total	74,9	78,9	71,6	25,1	21,1	28,4	100	100	100

(*) Excepté l'Inde et la Chine.

Source: COMTRADE, in Banque mondiale (2003), p. 117.

intermédiaire [2] (PRI) est également conséquent : 25 % de l'emploi et 15 % du PIB [3]. L'agriculture peut, en outre, générer des effets d'entraînement importants dans le reste de l'économie : selon une étude, à chaque dollar supplémentaire de valeur ajoutée agricole est associé entre 1,50 à 2 dollars de valeur ajoutée dans les secteurs non-agricoles [4].

Les échanges de produits agricoles représentent également un poids important dans le commerce des pays en développement, qui sont à l'origine de plus du tiers des exportations agricoles dans le monde. Cette part est restée relativement stable ces vingt dernières années alors que leur part de marché dans les exportations manufacturières mondiales est passée, dans le même temps, de 19 % en 1980-81 à 33 % en 2000-01 *(Tableau 1)*. La dynamique du commerce Sud-Sud mais aussi Sud-Nord explique cette progression importante dans le secteur manufacturier, alors qu'on observe une diminution de la part des exportations Sud-Nord dans le secteur agricole, compensée par une progression des exportations Sud-Sud. De 1990 à 2001, le taux de croissance des exportations agricoles Sud-Sud s'élève à 7,8 % contre une progression de 3,3 % pour les exportations Sud-Nord.

---

2. Pour la classification des économies en fonction de leur niveau de revenu, on se reportera à Banque mondiale (2003), p. 297. Un pays est classé dans la catégorie « revenu intermédiaire » lorsque son revenu national par tête est compris entre 736 dollars et 9075 dollars.
3. Cette part peut monter jusqu'à 40 % du PIB si on inclut les produits agro-alimentaires.
4. Hazell, P. et Haggblade, S. (1993). « Farm-Nonfarm Growth Linkages and the Welfare of the Poor ». *In* Van der Gaag, J. and Lipton, M. (éds.), *Including the Poor: Proceedings of a Symposium Organized by the World Bank and the International Food Policy Research Institute*. Washington, D.C., World Bank. Cité in IFAD (2003, p.7).

Les pays en développement ont, dans l'ensemble, vu leur part de marché dans les exportations agricoles mondiales baisser au cours des années 1980, puis remonter les années suivantes… pour finalement revenir s'établir au niveau du début 80 *(Tableau 2)*. Ce rattrapage est surtout le fait des PRI, dont le poids des exportations vers le Sud augmente sensiblement en l'espace de deux décennies. La part des exportations des PRI à destination des pays industrialisés baisse, excepté pour les deux géants du monde en développement que sont la Chine et l'Inde, qui apparaissent comme le moteur du commerce agricole des pays intermédiaires ces dernières années. Un des facteurs de succès des PRI réside dans la diversification de leurs exportations vers des produits agricoles non-traditionnels, tels que les fruits de mer, les fruits et légumes, les fleurs coupées et les produits alimentaires transformés. La croissance de ces nouvelles exportations a été trois fois plus grande que celle des produits traditionnels.

Cette montée en puissance des PRI dans le commerce agricole se traduit en parallèle par une marginalisation croissante des pays moins avancés (PMA). En effet, d'après le tableau 2, on constate que leur part de marché diminue au cours des deux dernières décennies, et ce aussi bien dans leurs exportations vers le Nord que dans celles à destination du Sud, même si pour ces dernières la baisse est moins forte. A la différence des PRI, les PMA n'ont pas réussi à se diversifier des produits tropicaux traditionnels pour des produits à plus grande valeur ajoutée. Ce contraste entre les PMA et les PRI, dont certains font partie du groupe de

Cairns [5], illustre bien l'hétérogénéité des pays du Sud et la diversité des situations parmi les PED, dont il convient de tenir compte pour apprécier les effets des réformes commerciales. A cet égard, la distinction opérée par la FAO, avec le concept de pays à faible revenu à déficit vivrier (PFRDV), est utile et permet de mieux appréhender le problème des pays relativement exposés aux chocs externes du fait de leur déficit alimentaire [6].

Parmi les quelque quatre vingt PFRDV, la moitié sont situés en Afrique, qui est devenue un importateur net de produits agricoles et alimentaires à partir du milieu des années 70. La région ne représente plus que 3 % des exportations agricoles mondiales, contre 8 % à la fin des années 60. Cette perte de compétitivité de l'agriculture africaine est inquiétante car l'avenir du continent demeure profondément lié à ce secteur d'activité. Ainsi, sur la période 1975-2000, l'Afrique a gagné 150 millions de personnes vivant de l'agriculture, tout comme la Chine et l'Inde, mais c'est en Afrique que la croissance relative est la plus forte (56 %), contre 21 %

5. Cette alliance, constituée en 1986 à Cairns (Australie), regroupe 17 pays agro-exportateurs favorables à une libéralisation des marchés agricoles : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Philippines, Thaïlande, Uruguay.

6. Selon la définition du FAO, les PFRDV sont: (i) pauvres – avec un revenu net par personne inférieur au niveau utilisé par la Banque mondiale pour déterminer s'ils peuvent bénéficier des prêts de l'IDA. Aujourd'hui, cela signifie que leur revenu net se monte à moins de 1 395 dollars par personne ; (ii) importateurs nets d'aliments – avec des importations de denrées alimentaires de base ayant dépassé les exportations au cours des trois dernières années. Bien souvent, particulièrement en Afrique, ces pays ne peuvent pas produire assez d'aliments pour couvrir tous leurs besoins et manquent de devises pour combler l'écart en achetant des produits alimentaires sur le marché international. 82 pays entrent actuellement dans ce champ, plus large que celui des PMA (49 pays).

et 32 % pour les deux géants d'Asie. Comme le soulignent Bosc et Losch (2002), l'augmentation du revenu agricole en Afrique demeure donc un instrument essentiel de lutte contre la pauvreté. Nous verrons dans la section suivante que les politiques agricoles interventionnistes peuvent générer des distorsions de marché et constituer un obstacle au développement des activités agricoles des pays du Sud.

1.2 Obstacles à l'accès au marché et soutien à l'agriculture : les obstacles à l'accès au marché

Le tableau 3 présente les équivalents *ad valorem* (EAV) – droits d'importation en pourcentage de la valeur ou du prix des produits importés – de diverses mesures protectionnistes du point de vue des exportateurs. Il montre que les obstacles au commerce sont nettement plus élevés pour l'agriculture que pour les produits manufacturés. Si les obstacles érigés par le Canada et par l'UE aux produits agricoles touchent surtout les pays exportateurs à revenu faible ou intermédiaire, ceux qu'opposent le Japon et les Etats-Unis frappent essentiellement les exportations des PMA.

Outre un niveau moyen de protection encore élevé, l'existence de nombreux pics tarifaires (droits de douane de 15 % ou plus) constitue un obstacle majeur aux exportations des PED. Ces pics, ou crêtes, peuvent atteindre des taux de 100 % dans l'agriculture et sont concentrés dans des produits à forte intensité de travail qui représentent un potentiel d'exportation important pour les PED, en particulier les PMA. Aux Etats-

Unis et au Canada, les pics tarifaires se situent dans le textile et l'habillement, tandis qu'on les trouve plutôt dans l'agriculture et les produits alimentaires dans l'UE et au Japon. D'après Lankes (2002), si tous les droits étaient consolidés à 15 %, les EAV sur le textile-habillement diminueraient de 20 % pour les importations de la plupart des pays vers les Etats-Unis, tandis que les EAV sur les produits agricoles et denrées alimentaires importés par l'UE chuteraient d'environ 40 à 60 %.

La progressivité tarifaire (taxation plus élevée des produits transformés que des produits bruts) est moins marquée aujourd'hui mais n'a pas disparu avec le cycle d'Uruguay. Ce phénomène freine la diversification des exportations et condamne les PED à rester dépendants de produits de base aux prix souvent volatils *(voir encadré sur le cacao)*. A titre d'exemple, les importations aux Etats-Unis de tomates en provenance du Chili sont taxées à 2,8 % ; celles de tomates séchées et emballées sous vide à 8,9 % et celles de salsa et de ketchup à 11,6 %[7].

Avec une évolution du commerce agricole vers des produits à plus forte valeur ajoutée mais périssables (fruits et légumes, viande, fruits de mer), les préoccupations des consommateurs en matière de sécurité alimentaire se sont accrues et ont entraîné le développement de normes et de règles mises en place par les pouvoirs publics et le secteur privé pour assurer une certaine qualité et sécurité des produits et des processus de production. Ces mesures peuvent être très contraignantes et risquent d'être utilisées par certains pays en vue de limiter

7. Exemple donné par Stern (2003), p. 6.

l'accès à leur marché [8]. En effet, dans le cadre des Accords de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), les pays membres peuvent exiger que les produits importés satisfassent à des normes internationales se rapportant à des prescriptions techniques, à la santé et à la sécurité, à des prescriptions sanitaires et phytosanitaires et à l'environnement. Les notifications annuelles de nouveaux OTC sont passées d'environ 10 à 20 au début des années 80 à plus de 400 à la fin des années 90. Entre 1996 et 1999, les pays à revenu faible ou intermédiaire ont notifié qu'ils ne pouvaient pas satisfaire aux obligations SPS sur plus de 50 % de leurs exportations potentielles de poisson, viande, fruits et légumes dans l'Union européenne [9]. On notera cependant les efforts entrepris par l'UE depuis le début des années 90 pour fournir une assistance à la mise aux normes, par exemple dans le secteur de la pêche.

Ainsi Ribier (2003) montre que l'accès au marché UE pour les exportations ACP est de moins en moins d'ordre tarifaire mais se pose de plus en plus en termes de respect de normes de tous ordres, notamment de normes sanitaires et phytosanitaires *(tableau 4)*. Ces mesures peuvent constituer des obstacles plus importants que les droits de douane et les contingents, et constituent donc un domaine d'intervention privilégié pour une assistance financière et technique visant à aider certains pays à satisfaire à ces normes. C'est dans ce

8. On pourra se reporter à Wilson et Abiola (2003) sur les normes en Afrique.

9. OCDE (2001), *Politiques agricoles : économies émergentes et pays en transition : regard sur les mesures non tarifaires*, Paris. Cité in *Lankes* (2002), p. 10.

TABLEAU 3

EQUIVALENTS *AD VALOREM* DES MESURES PROTECTIONNISTES

	Pays les moins avancés	Autres pays à faible revenu	Pays à revenu intermédiaire	Ensemble des pays en développement	OCDE
Commerce des produits agricoles					
Canada	3,4	18,7	16,3	17,5	33,7
Union européenne	7,6*	13,4	24,8	20	41,6
Japon	29,1	16,3	21,2	21,9	28,3
Etats-Unis	28,1*	9,5	13	12,7	14,5
Autres pays de l'OCDE	19,6	28	35,4	32,5	42,1
Pays en développement	...	...	...	17	14,5
Pays à revenu intermédiaire	18,2	18,4	23,1	...	...
Commerce des produits manufacturés					
Canada	7,7	4,2	2	2,9	2
Union européenne	0*	5,7	5,5	4,5	2,5
Japon	0,1	5	1,4	2,5	1,2
Etats-Unis	8*	5,9	2,1	3,6	1,6
Autres pays de l'OCDE	5	10,8	5,7	7,4	7,4
Pays en développement	...	...	...	6,4	6,9
Pays à revenu intermédiaire	6	11,1	10,9	...	...

Source : Centre du commerce international, *in* Laroche (2002) p.9.

Note : (*) Les données ne reflètent pas l'impact des initiatives de l'UE (Tout sauf les armes) et des Etats-Unis (AGOA, les pour la croissance et les opportunités en Afrique). La première réduirait sensiblement les EAV sur les importations agricoles de l'UE en provenance des PMA, tandis que la seconde réduirait les EAV sur les importations de produits agricoles et manufacturiers des Etats-Unis en provenance de certains PMA et pays à faible revenu.

La progressivité tarifaire sur les produits du cacao

L'Union européenne applique un tarif douanier zéro sur les fèves de cacao mais soumet la pâte de cacao à une taxe de 9,6 % et taxe le chocolat avec des tarifs pouvant atteindre 25 %. Alors que 90 % des fèves de cacao sont cultivées dans les PED, seulement 44 % de la liqueur de cacao et 29 % du cacao en poudre sont produits dans ces pays. Pour ce qui est du produit final, le chocolat, seulement 4 % de la production mondiale émane des PED.

Les droits de douane touchant les PMA ont été éliminés avec l'initiative « Tout sauf les armes » mais continuent de s'appliquer à de gros producteurs tels que le Ghana et la Côte d'Ivoire. Du fait qu'ils dépendent des matières premières plutôt que des produits finis, ces pays sont plus vulnérables aux chocs de prix. Or, le cours mondial du cacao (London Cocoa Terminal) est soumis à de fortes fluctuations : le cours moyen est allé de 1,72 dollar la livre en 1977 à 0,50 dollar en 1992, 0,76 dollar en 1998 et 0,40 dollar en 2000.

Sources : Organisation internationale du cacao, estimation du FMI à partir des barèmes de droits de douane, in FMI (2002).

contexte que les PED membres de l'OMC doivent renforcer leur participation aux organismes de normalisation.

Les PED ne sont pas égaux dans leur capacité à contourner les difficultés d'accès aux marchés. Certaines entreprises originaires de pays à revenu intermédiaire peuvent investir directement sur le marché du pays protectionniste : c'est par exemple le cas des entreprises brésiliennes de fabrication de jus d'orange Cutrale et Citrosuco qui, depuis 1996, produisent une partie de leurs jus de fruits en Floride où elles ont racheté des usines locales pour éviter de payer des droits de douane élevés (*CNUCED 2003, p. 10*). Ces implantations peuvent être également motivées par l'accès aux réseaux de distribution : des exportateurs colombiens de fleurs ont repris l'un des principaux importateurs de fleurs aux Etats-Unis, et des exportateurs thaïlandais et indonésiens de thon en boîte ont racheté plusieurs grandes entreprises américaines. Mais ces exemples sont peu répandus et ne concernent bien évidemment pas des entreprises de pays à revenu faible, qui ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour envisager de réaliser un investissement direct à l'étranger.

Les mesures de soutien à l'agriculture

Les aides publiques à l'agriculture sont élevées dans les pays de l'OCDE, avec une estimation du soutien total de 318 milliards de dollars en 2002[10]. Ce soutien est l'équivalent de 1,2 % du PIB de la zone OCDE contre 2,3 % pour la

10. Ces informations et les suivantes sont tirées de OCDE (2003).

TABLEAU 4

CONDITIONS D'ACCÈS AU MARCHÉ EUROPÉEN POUR LES EXPORTATIONS ACP

Produit	Part des exportations ACP	Conditions d'accès au marché UE	Principaux problèmes pour les exportations ACP
Café-cacao	35 à 40%	Protection très faible (2-3%) faibles préférences tarifaires	Niveau des cours mondiaux, norme UE de 5% de matière végétale hors cacao
Produits de la pêche	17%	Accords de pêche, préférences tarifaires (24% pour le thon)	Normes sanitaires
Sucre	10 %	Protocole	Remise en cause du protocole Afrique très déficitaire en sucre
Fruits et légumes	11 %	Protocole banane Protection faible à nulle pour autres fruits, préférence tarifaire de 10 à 15%	Remise en cause du protocole Perte de compétitivité, normes
Coton	6 %	Sans protection Petite marge préférentielle	Approvisionnement UE provient surtout d'Asie centrale
Tabac	5 %	Préférence tarifaire (13%)	
Huiles	5 %	Protection très faible (5%) Petite préférence tarifaire	Normes (Aflatoxine…)
Viande	1 à 2 %	Protocole (Afrique australe)	Remise en cause du protocole Normes sanitaires rédhibitoires

Source : Ribier (2003), atelier AFD-DFID, 30 avril 2003, Paris.

période 1986-88 quand les négociations du cycle d'Uruguay étaient en cours. Par rapport à cette période, les années 2000-02 sont caractérisées par un plus faible niveau global de soutien aux producteurs : l'ESP [11] s'est élevée à 235 milliards de dollars en 2002 et a représenté 31 % du total des recettes agricoles de la zone de l'OCDE, soit une baisse par rapport aux 38 % atteints en 1986-88 *(voir figure 1)*. Toutefois, des écarts importants demeurent entre pays et entre produits. Le soutien s'est situé entre 1 % pour la Nouvelle-Zélande et plus de 70 % pour la Norvège et la Suisse, celui des Etats-Unis et de l'UE s'est établit respectivement à 18 % et 36 %. Le soutien par produit s'est échelonné de 6 % en moyenne pour la laine à 80 % pour le riz, avec 48 % pour le sucre et le lait et 36 % pour le blé.

La part du soutien fondé sur la production et sur les subventions aux intrants s'est stabilisée à 76 % du soutien accordé aux producteurs. Bien qu'il ait baissé par rapport à son niveau de 90 % sur la période 1986-88, ce pourcentage demeure élevé. Or, ces mesures figurent parmi celles qui engendrent le plus de distorsions dans la production et le commerce, et contribuent à la surproduction dans la zone de l'OCDE. En outre, elles sont moins efficaces en termes de transfert de revenu aux producteurs, avec une majorité du soutien allant aux plus gros exploitants. Dans le cadre de la PAC, 70 % du soutien vont à 25 % des plus grosses exploi-

11. L'estimation du soutien aux producteurs (ESP) est la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables découlant des mesures de soutien à l'agriculture. Elle comprend le soutien des prix de marché et des paiements budgétaires.

tations de l'UE ; aux Etats-Unis, au Canada et au Japon, les pourcentages correspondants de soutien accordé à 25 % des plus grosses exploitations sont de 89 %, 75 % et 68 %[12].

Le calcul du coefficient nominal de protection des producteurs (CNPp)[13] montre que les prix perçus par les agriculteurs des pays de l'OCDE étaient en moyenne supérieurs de 31 % aux prix mondiaux. Même si on peut noter une réduction significative par rapport au milieu des années 80, où les prix aux producteurs étaient supérieurs de 57 %, les agriculteurs d'un grand nombre de pays demeurent en partie coupés des signaux des marchés mondiaux. Les prix payés aux agriculteurs étaient, en moyenne, identiques aux prix à la frontière en Australie et en Nouvelle-Zélande ; ils étaient supérieurs de 10 % aux Etats-Unis, de 35 % dans l'UE, et de plus de 100 % en Corée, au Japon, en Norvège et en Suisse. En même temps, les prix payés par les consommateurs étaient en moyenne supérieurs de 37 % aux cours mondiaux.

Globalement, la part des recettes agricoles résultant de l'intervention des pouvoirs publics diminue mais elle demeure non négligeable. Les recettes agricoles totales en 2000-02 ont été en moyenne supérieures de 46 % au montant qu'elles auraient atteint si les ventes avaient été effectuées aux prix mondiaux sans soutien, alors qu'elles étaient supérieures de 61 % à ce montant pendant la période 1986-88. Ceci témoigne d'une certaine amélioration de l'orientation vers les mécanismes de marché.

---

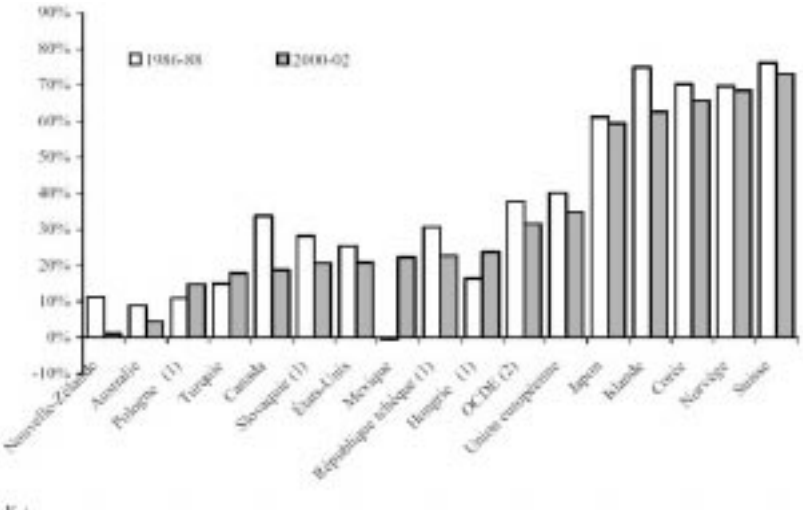
12. Source OCDE citée dans le rapport de l'OMC (2003), p. 23.

13. C'est le rapport entre le prix moyen perçu par les producteurs (départ exploitation) et le prix à la frontière.

FIGURE 1

ESTIMATION DU SOUTIEN AUX PRODUCTEURS PAR PAYS

(% DES RECETTES AGRICOLES BRUTES)



Notes

Les pays sont classés selon les niveaux de 2000-02.

1. Pour la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la République slovaque, la période de référence est 1991-93.
2. Pour 1986-88, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la République slovaque ne sont pas comprises.

Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC 2003.

Des prémisses de réformes

L'Accord sur l'agriculture de l'OMC, signé à Marrakech à l'issue du Cycle d'Uruguay (1986-1994), marque l'entrée de la question agricole dans le régime commun [14]. Les pays membres de l'OMC se sont engagés à limiter et à réduire le volume et la valeur des subventions à l'exportation, et tout recours à de nouvelles subventions à l'exportation est prohibé. Les engagements prévoient notamment la réduction des exportations subventionnées de 21 % sur six ans à compter de l'entrée en vigueur de l'Accord (14 % sur dix ans pour les PED) et la réduction de la valeur des subventions à l'exportation de 36 % (24 % sur dix ans pour les PED) [15]. Si cet accord a contribué à la réduction des subventions à l'exportation mais ses résultats apparaissent modestes dans l'ensemble. En pratique, l'ampleur des réductions est en effet réduite : elle s'est surtout appliquée aux produits où les droits étaient déjà faibles (produits tropicaux), et moins aux produits pour lesquels les droits sont très élevés (produits alimentaires des zones tempérées, tels le blé et le maïs). Par ailleurs, la décision de Marrakech n'a pas traité de manière adéquate les préoccupations des PED importateurs nets de produits alimentaires, en ne définissant pas clairement le problème et les modalités d'un mécanisme éventuel d'assistance pour ces pays (Mamaty 2002). De nombreux points n'ont pas été résolus, incitant des ONG comme OXFAM et

14. A l'exception des produits de la pêche et de la forêt, soumis aux règles communes applicables aux produits industriels. Pour une analyse détaillée des enjeux des négociations multilatérales pour les pays ACP, cf. Jadot (1999).

15. Cf. OMC (2003), p. 24.

SOLAGRAL à mobiliser l'opinion publique pour tenter de peser sur les négociations commerciales *(cf. encadré p. 29)*.

La position des pays industrialisés sur la question de l'amélioration de l'accès des PED aux marchés mondiaux est assez ambiguë. Des signaux contradictoires ont été émis au cours des deux dernières années : si les pays riches semblent peu enclins à se défaire de politiques agricoles avantageuses au niveau mondial, des débats et initiatives ont vus le jour au cours de 2003, dans la perspective notamment de la conférence ministérielle de Cancun, illustrant la prise de conscience quant à l'importance de cette question au niveau international.

Les signaux émanant des Etats-Unis suite à la Loi sur la sécurité agricole et l'investissement rural de 2002 ("Farm Bill"), qui sera en vigueur jusqu'en 2007, ne sont guère positifs pour les pays en développement. Cette loi vise notamment à soutenir les revenus agricoles en protégeant les producteurs américains contre les variations à la baisse des prix mondiaux, et institutionnalise pour cela un paiement d'aide pour perte de recettes de marché, qui était octroyé depuis 1998 mais sur une base exceptionnelle [16]. D'après l'OMC (2003, p. 24), « il s'agit là du train de mesures de subvention de l'agriculture le plus généreux de l'histoire des Etats-Unis ». En effet, certaines subventions sont des encouragements à développer la

16. Selon l'OCDE (2003), la nouvelle loi agricole accroît le soutien, étend le nombre de produits couverts, accentue le lien entre paiements et paramètres de production, et assure aux agriculteurs un filet de sécurité en diminuant le risque de prix. Ces mesures pourraient se traduire par une augmentation de la production et une baisse des prix mondiaux, et donc aggraver les distorsions de marché et les tensions commerciales.

production, notamment les « versements anticycliques » au titre desquels les producteurs de blé, de maïs, de riz, de soja et de coton se verront garantir un certain prix, quelles que soient les conditions de marché [17]. Le risque est de les isoler du marché et d'imposer aux producteurs des autres pays, en particulier ceux qui produisent dans des pays concurrentiels, dont beaucoup proviennent de pays en développement, les ajustements de l'offre. Cette Loi marque le pas d'une expérience qui, depuis six ans, tentait de mettre en œuvre des politiques agricoles davantage axées sur les mécanismes de marché.

En février 2003, la France a lancé à l'occasion du Sommet France-Afrique une initiative commerciale en faveur des pays africains. L'initiative a tenté, à quelques mois de la réunion du G8 à Evian, d'inciter d'autres pays industrialisés à concéder à l'Afrique des avantages commerciaux semblables à ceux accordés actuellement par l'Europe. L'initiative comporte trois volets :

– l'application d'un moratoire sur les subventions et les crédits à l'exportation à destination de l'Afrique subsaharienne et l'amélioration des opérations d'aide alimentaire ;
– la création d'un régime commun aux pays développés de préférences unilatérales en faveur de l'Afrique subsaharienne ;
– la protection des pays africains face aux fluctuations des prix des produits de base et des matières premières.

17. Si les prix baissent encore, les subventions augmentent en conséquence, bien qu'un « coupe-circuit » ait été prévu pour que les dépenses soient maintenues dans les limites fixées par l'OMC.

Les actions d'OXFAM et de SOLAGRAL

OXFAM International est une confédération d'ONG basée en Grande-Bretagne agissant dans le domaine du développement, du soutien aux pays pauvres et de lobbying. En avril 2002, OXFAM a lancé la campagne "Make Trade Fair", avec la publication du rapport de K. Watkins "Rigged Rules and Double Standards". Pendant trois ans, la campagne sera menée avec un fort soutien médiatique, public et politique dans 144 pays, et traitera d'une variété de domaines clef (depuis l'accès aux marchés jusqu'aux subventions agricole des pays du Nord, en passant par le café, les standards des conditions de travail et les questions de propriété intellectuelle). La campagne vise à susciter un débat sur les règles actuelles gouvernant le commerce international afin de permettre aux PED de participer sur des termes plus équitables aux échanges tout en protégeant les populations les plus pauvres. La campagne porte dans un premier temps sur la question de l'accès des pays du Sud aux marchés des pays développés. En complément du rapport de Watkins, des études spécifiques ont par ailleurs été élaborées sur des produits particulièrement sensibles (coton, lait, sucre, café). OXFAM dénonce notamment les points suivants :

– Les pays du Nord soutiennent fortement leurs producteurs. L'UE et les Etats-Unis dépensent chaque année une somme en subventions agricoles équivalente au PIB annuel de l'Afrique.
– Les pays du Nord maintiennent leurs barrières (notamment sur les produits agricoles et les textiles, principales productions des pays du Sud), voire mènent une politique de conquête de marchés. Or, en envoyant leurs surplus dans les PED, ils déstabilisent les économies locales.

SOLAGRAL (Solidarité Agricole et Alimentaire) est une organisation non gouvernementale à financement essentiellement public (Commission européenne, ministère français des affaires étrangères), créée en 1980 à l'initiative d'un groupe de militants et de chercheurs en vue de former un réseau de réflexion et d'influence sur les politiques publiques dans l'agriculture, l'environnement et le développement. Dans le domaine agricole, l'ONG a pour objectif notamment de promouvoir une vision multifonctionnelle et solidaire de l'agriculture européenne, et de mettre en avant la spécificité de l'agriculture des PED, en dénonçant la non-application effective du Traitement Spécial et Différencié (TSD), ou la non-prise en compte de la sécurité alimentaire dans les négociations commerciales.

Sources : www.oxfam.org, www.maketradefair.com, www.solagral.org

Si l'initiative française a reçu un accueil favorable de la part des pays africains, des ONG et de la Commission européenne, certains pays membres expriment cependant des réserves quant aux effets sur les filières agricoles concernées. Ils soulignent que les mécanismes de stabilisation des prix des matières premières, qui existent déjà dans le cadre des accords entre l'UE et les pays ACP, n'ont jamais correctement fonctionné. Les Etats-Unis considèrent quant à eux que ces propositions ne doivent pas être limitées aux seuls pays africains. Dans le plan d'action du G8 pour l'Afrique, les Chefs d'Etat et de gouvernement ont reconnu « que les chocs affectant le marché des produits de base et ceux liés aux conditions météorologiques sont un défi pour les pays les plus pauvres en général, et pour les Etats africains en particulier » [18], sans pour autant prendre de réelles décisions dans ce domaine.

L'Accord de Luxembourg du 26 juin 2003 constitue une étape dans la révision de la Politique Agricole Commune par l'Union européenne [19]. La réforme, rendue nécessaire pour une série de raisons (dont l'élargissement de l'UE vers l'Est, les engagements auprès de l'OMC, des considérations environnementales ou encore les attentes en qualité et en équité des sociétés) a mis en place un certain nombre de mesures novatrices : découplage des aides du volume de production, souci de qualité des produits, éco-conditionnalités, politique de développement rural plus vigoureuse et révision de certains mécanismes de soutien pour quelques produits.

18. Plan d'action du G8 pour l'Afrique, Rapport de mise en œuvre des représentants personnels pour l'Afrique, Sommet d'Evian, 2003.

19. Encart spécial de Bima n° 1502, *La PAC et l'Accord de Luxembourg*, Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la pêche et des affaires rurales, juillet 2003

L'Accord de Luxembourg a introduit des réformes notamment dans les domaines suivants :

– **les céréales, les oléagineux, les protéagineux**. L'Accord prévoit un découplage partiel des aides directes, avec la possibilité pour les Etats de conserver jusqu'à 25 % des aides directes à l'hectare actuellement prévues et de maintenir le lien à la production de l'aide blé dur jusqu'à 40 %.
– **le lait** : une réduction supplémentaire de 10 points du prix d'intervention a été décidée pour le beurre par rapport aux accords de Berlin de 1999. Le régime des quotas laitiers est prorogé jusqu'à la campagne 2014-2015.
– **l'élevage bovin et ovin** : les aides animales ont été simplifiées, bien que leur niveau ait été maintenu.

Si les réformes sont indéniables, elles sont néanmoins en deçà des propositions formulées initialement par la Commission : ainsi, l'Accord de Luxembourg ne prévoit qu'un découplage partiel des aides par rapport au volume de production. Aussi, l'augmentation des quotas laitiers prévue en 2004 a été reportée à 2006 ; la baisse des prix proposée sur les produits laitiers a été abandonnée, sauf pour le beurre ; plus généralement, le régime des quotas laitiers, qui aurait pu disparaître en 2008, a finalement été maintenu jusqu'à la campagne 2014-2015.

Du point de vue des pays du Nord, et notamment de l'UE, leurs politiques agricoles peuvent certes entraîner des distorsions susceptibles d'affecter les échanges agricoles avec le Sud, mais ces effets négatifs sont limités grâce aux

multiples régimes de préférence commerciale. Ainsi l'Union européenne estime que la conclusion d'accords bilatéraux de libre-échange et d'arrangements commerciaux préférentiels ont apporté un bénéfice substantiel aux pays en développement, et font que l'UE est le premier importateur de produits agricoles en provenance de ces pays [20]. La question de l'efficacité des régimes de préférence commerciale demeure toutefois controversée.

1.3 Les régimes de préférence commerciale : un bilan contesté

Les régimes de préférence commerciale sont une composante importante du Traitement Spécial et Différentié (TSD) des pays en développement depuis la fin des années 60. Cette notion a été élaborée par l'économiste argentin Raul Prebisch dans le contexte du commerce entre partenaires inégaux et dans les cas où les échanges ainsi que les règles, droits et obligations régissant ces échanges n'impliqueraient que le transfert de marchandises par-delà des frontières. Cette proposition visait à garantir aux PED la possibilité d'exporter vers les marchés des pays développés sur une base préférentielle par rapport aux fournisseurs venant d'autres pays développés et de concurrencer sur un pied d'égalité les fournisseurs nationaux. Le Système généralisé des préférences (SGP) constitue une exception au principe de la nation la

20. A elle seule, l'UE importe des pays en développement autant que les Etats-Unis, le Japon, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande réunis. Cf. « Faits et chiffres concernant les échanges de produits agricoles dans une Union européenne ouverte au commerce et aux pays en développement », memo/02/296, Bruxelles, 16 décembre 2002.

plus favorisée (NPF) et autorise les pays industrialisés à accorder aux PED des réductions tarifaires non réciproques à un niveau inférieur aux taux NPF. Il a été mis en place sur une base temporaire dès 1971 et a acquis un statut juridique avec la Clause d'habilitation en 1979. Dans la pratique, ce système a montré ses limites *(encadré p. 37)* [21]. On peut aussi critiquer le coût des préférences et le fait qu'elles ne touchent pas une majorité des populations les plus pauvres, localisées notamment en Asie (Chine, Inde, Pakistan…) [22].

Le bilan des accords préférentiels à vocation régionale paraît dans l'ensemble mitigé. Si l'on considère que les objectifs prioritaires d'accords tels que la Convention de Lomé entre l'UE et les pays ACP étaient de stimuler les exportations et de promouvoir la diversification de ces pays, les résultats ne sont en général pas à la hauteur des espérances [23]. Par exemple, depuis Lomé, la part de marché globale des pays ACP dans les importations de l'UE est passée de 6 % à moins de 3 %, et seuls certains pays ont réussi à se diversifier (Page et Hewitt 2001) [24]. Néanmoins, certains pays ont réussi à exploiter les avantages des préférences commerciales avec

21. Voir aussi Cattaneo (2003) sur la « perversité des préférences ».

22. Le coût d'un dollar d'accès préférentiel serait supérieur à 5 dollars (Beghin et Aksoy 2003).

23. Jacquet (2002) considère également que les programmes de préférences n'ont pas fonctionné de manière satisfaisante. Néanmoins il estime que ce système peut inciter les PED à s'ouvrir de manière progressive et que les négociateurs commerciaux devraient davantage se concentrer sur les processus plutôt que sur les résultats, et accorder des périodes de transition plus longues pour les pays pauvres, avec une assistance financière et technique pour les aider dans leurs réformes structurelles.

24. Cf. les études de Dunlop (1999), ECDPM (1999), citées par Page et Hewitt (2001) p. 15.

l'UE, mais cela semble davantage être l'exception que la règle[25] :

– Maurice : a réussi à maintenir l'activité dans son secteur d'exportateur traditionnel (sucre) grâce à Lomé et à une politique de promotion d'exportation et de protection du marché local, et à se diversifier dans le textile-habillement (dispensé de l'Accord Multifibres ou AMF dans le cadre de Lomé) et dans les services.
– Zimbabwe : diversification vers le textile-habillement et les chaussures, l'horticulture (fleurs coupées) et l'industrie de transformation alimentaire (jus de fruit).
– Bangladesh, Lesotho : ont bénéficié des exemptions de l'AMF dans le cadre du SGP de l'Union européenne pour attirer des Investissements directs étrangers dans le textile-habillement tournés vers les marchés d'exportation.

Par ailleurs, il convient de souligner que les importations en provenance d'une zone de préférence ne se font pas toutes nécessairement dans le cadre du régime préférentiel, ce qui limite sa portée (Gallezot 2003). Les importateurs devant justifier de l'origine des produits ou supporter des coûts de transaction administratifs supérieurs à la marge de préférence (écart entre le droit NPF et préférentiel) préfèrent parfois recourir au régime NPF. Au total, l'accès au marché de l'UE dans le régime des accords multilatéraux représente 75 % des importations selon Gallezot.

Les analyses préliminaires de l'impact des récentes initiatives commerciales émanant de l'UE (Tout sauf les armes ou EBA) et des Etats-Unis (African Growth & Opportunity Act

25. D'autres exemples sont donnés dans Page et Hewitt (2001).

ou AGOA) ne sont pas conclusives et soulignent certaines limites de ces accords. Dans le cas de « Tout sauf les armes », la CNUCED (2001) estime dans un exercice de simulation que cette initiative peut avoir un effet significatif sur le développement des exportations de certains pays (Tanzanie, Malawi, Zambie) mais pas sur le reste de l'Afrique subsaharienne. Brenton (2003), quant à lui, considère que les pays ACP ont une préférence pour l'accord de Cotonou qui est plus souple, notamment sur les règles d'origine. La portée de l'AGOA paraît également relativement réduite selon certaines études (Hamoudi 2002, Latreille 2003, Mattoo et al. 2002), ou ne bénéficie que partiellement aux exportateurs en raison du pouvoir de marché exercé par les importateurs aux Etats-Unis (Olarreaga et Ozden 2003). Dans un rapport paru en juin 2003, la Commission américaine des flux de capitaux en Afrique recommande notamment d'étendre l'AGOA jusqu'en 2018, et d'accorder une période de dix ans aux pays qualifiés – au lieu du processus actuel de révision annuelle de l'éligibilité qui décourage les investisseurs potentiels.

La prolifération d'initiatives commerciales régionales depuis une décennie rend plus difficile l'évaluation d'un accord en particulier, et renforce les risques d'incohérence entre les règles et les procédures de ces accords, souvent bilatéraux, et le cadre multilatéral. D'ici à la fin 2005, si tous les accords commerciaux régionaux (ACR) en cours de négociation étaient conclus, on pourrait en comptabiliser près de 300[26] (OMC 2003). Bhagwati et Panagariya (2003)

26. 250 ACR ont été notifiés jusqu'en juin 2002.

dénoncent cette dérive qui génère une « assiette de spaghetti » de règles et de définitions arbitraires, au service d'intérêts particuliers dans les pays industrialisés sans qu'il y ait forcément un lien avec l'agenda commercial. Cette multiplication de règles risque par ailleurs de diviser les PED lors des négociations multilatérales, chaque pays cherchant dès lors à défendre son intérêt particulier à travers un accord bilatéral [27]. Dans le même temps, les ACR peuvent être complémentaires des négociations multilatérales et constituer une soupape de sécurité en cas de blocage des négociations [28]. Il n'en demeure pas moins que cette tendance au développement d'ACR plus complexes – comprenant des règles sur l'investissement, la concurrence, l'environnement, le travail – se fait au détriment de la clarté des règles commerciales mondiales, et pose la question de la capacité des PED à négocier et à gérer des régimes à plusieurs niveaux vu leurs capacités administratives limitées.

C'est dans ce contexte que se pose la question de l'impact d'une libéralisation multilatérale sur l'érosion des préférences, notamment pour les pays les moins avancés. Selon une estimation de A. Subramanian du FMI *(voir tableau 5)*, les pertes des PMA liées à une érosion de leurs préférences commerciales dans l'hypothèse d'une réduction des tarifs NPF par les pays de la quadrilatérale (QUAD : Etats-Unis, UE, Japon, Canada) seraient vraisemblablement faibles,

27. Voir l'analyse de Bhagwati et Panagariya, "Bilateral Trade Treaties Are a Sham", *The Financial Times,* 14 juillet 2003.

28. Daniel Griswold, "Bilateral deals are no threat to Global Trade", *The Financial Times*, 27 juillet 2003.

s'élevant à moins de 2 % de leurs exportations. Quelques pays pourraient essuyer des pertes sensiblement significatives mais dont l'amplitude en valeur absolue ou rapportée aux exportations serait toutefois gérable. Seul un pays, le Malawi, verrait ses exportations baisser de plus de 10 %.

Doit-on financer ces pertes de revenus d'exportation ? L'érosion des préférences peut être considérée comme un choc exogène comparable à la chute des cours des matières premières, avec toutefois trois différences notables :

– le caractère permanent du choc alors que celui lié à une chute de prix peut être temporaire ;
– le choc peut être anticipé ex ante ;
– le choc est étalé dans le temps en raison de la progressivité de la baisse des tarifs NPF.

Compte tenu de ces spécificités, le FMI estime que ces chocs a priori limités et peu étendus pourront être pris en charge avec les programmes existants au Fonds de facilité de financement et d'ajustement à moyen terme, et considère que la création de nouveaux instruments serait inutile et inefficace. Il semble néanmoins conscient de la nécessité de tenir compte des pertes potentielles liées à une érosion des préférences lors des évaluations des besoins de financement des balances de paiements des PMA.

Les limites du Système généralisé des préférences (SGP)

1. En premier lieu, ces préférences sont rarement généralisées; souvent, elles excluent précisément les produits (par exemple les textiles, les vêtements et les chaussures) pour lesquels les pays en développement jouissent d'un avantage comparatif et pour lesquels, en outre, leurs exportations ont tendance à se heurter à des crêtes tarifaires sur les principaux marchés.
2. Un pays en développement peut cesser de bénéficier d'une préférence pour un produit donné juste au moment où il commence à remporter un succès appréciable sur un marché d'exportation, ce qui le dissuade de développer ses exportations. Par exemple, les États-Unis imposent une limite aux exportations de 100 millions de dollars par ligne tarifaire.
3. Les préférences peuvent être assorties de conditions en vue d'obtenir des concessions des pays en développement; ces concessions peuvent concerner des domaines autres que commerciaux (normes du travail, environnementales, droit de la propriété intellectuelle).
4. Les préférences peuvent être retirées, ce qui est source d'incertitude pour les PED exportateurs.

5. Il est demandé aux pays exportateurs de respecter certaines « règles d'origine » qui leur imposent habituellement un niveau minimal de valeur ajoutée, lequel peut être dissuasif pour les petits pays dont les moyens technologiques sont limités. Par ailleurs, les règles d'origine prescrivent souvent aux bénéficiaires d'utiliser les intrants produits dans le pays qui accorde la préférence, ce qui a des effets potentiellement négatifs sur la compétitivité de leurs exportateurs qui peuvent voir leurs coûts de production augmenter.
6. Enfin, étant donné que la valeur des préférences accordées au titre du SGP a tendance à s'amenuiser du fait des réductions des taux NPF négociées à l'échelle multilatérale, ces préférences peuvent représenter pour les exportateurs des pays en développement un signal trompeur en ce qui concerne leurs avantages comparatifs à long terme et pourraient même dissuader ces pays d'accepter des réductions des taux NPF. Il s'ensuit que les pays en développement doivent anticiper l'érosion de la valeur des préférences accordées au titre du SGP.

Source : OMC, Rapport annuel 2003, p. 20.

2. Les analyses économiques des politiques commerciales : quel impact de la libéralisation des échanges ?

Les modèles d'équilibre général calculable (MEGC) ont été utilisés de manière systématique pour simuler les effets des politiques commerciales depuis le Tokyo Round [29]. Ces simulations ont eu un large écho avant la conclusion du cycle d'Uruguay et ont contribué à persuader les parties contractantes du GATT de la nécessité de conclure un accord en montrant les coûts potentiels d'un échec du cycle [30]. Depuis, les techniques de

29. Daniel Griswold, "*Bilateral deals are no threat to Global Trade*", The Financial Times, 27 juillet 2003.

30. Harrison G.W., T.F. Rutherford et D.G. Tarr (1996), "Quantifying the Uruguay Round", in W. Martin et L.A. Winters (éds), *The Uruguay Round and the Developing Countries,* Cambridge University Press, New York. Cité par Cerna, Laird et Turrini (2002), p. 24. Ces simulations économiques ont également joué un rôle lors de la négociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

TABLEAU 5

ESTIMATION DES PERTES LIÉES À L'ÉROSION DES PRÉFÉRENCES DANS LES PMA

(BAISSE DES VALEURS D'EXPORTATION)

Pays	Baisse des exportations (% du total des exportations)	Baisse des exportations (% des exportations vers la Quad*)	Pays	Baisse des exportations (Valeur en millions de US$)
Malawi	11,3%	17,1%	Bangladesh	222,4
Mauritanie	8,8%	11,7%	Cambodge	53,6
Haïti	6,4%	6,5%	Malawi	48,6
Cap Vert	6,3%	6,3%	Mauritanie	40,4
Sao Tome et Principe	5,2%	6,5%	Tanzanie	28,9
Tanzanie	4,5%	9,2%	Sénégal	23,6
Bangladesh	4,4%	5,0%	Angola	21,1
Comores	3,9%	4,9%	Népal	17,8
Cambodge	3,7%	4,3%	Ethiopie (Erythrée exclue)	15,4
Madagascar	3,7%	5,8%	Ouganda	9,1
Maldives	3,7%	5,4%	Madagascar	8,6
Sénégal	3,4%	7,1%	Soudan	6,9
Ethiopie (Erythrée exclue)	3,2%	5,9%	Mozambique	5,7
Sierra Leone	3,1%	3,3%	Haïti	5,9
Iles Salomon	2,8%	8,3%	Libéria	3,4
Népal	2,5%	4,8%	Maldives	2,8
Vanuatu	2,5%	7,6%	Sierra Leone	2,5
Burundi	2,4%	5,3%	Iles Salomon	2,5
Ouganda	2,3%	7,8%	Myanmar	2,2
Mozambique	2,1%	5,8%	Guinée	1,6
Soudan	1,4%	3,9%	Guinée Equatoriale	1,3
Gambie	1,3%	1,6%	Togo	1,3
Kiribati	1,0%	4,2%	Sao Tome et Principe	1,1
Togo	0,7%	3,7%	Burundi	1,0
RCA	0,7%	0,7%	Cap Vert	0,9
Myanmar	0,5%	3,5%	Rép. Dém. du Congo	0,8
Libéria	0,5%	0,7%	RCA	0,7
Guinée	0,3%	0,4%	Vanuatu	0,6
Angola	0,3%	0,4%	Bénin	0,3
Guinée-Bissau	0,3%	5,2%	Burkina Faso	0,3
Bénin	0,2%	0,7%	Gambie	0,3
Burkina Faso	0,2%	1,6%	Comores	0,3
Guinée équatoriale	0,1%	0,1%	Guinée-Bissau	0,2
Tchad	0,1%	0,1%	Kiribati	0,1
Rép. Dém. du Congo	0,1%	0,1%	Tchad	0,1
Samoa	0,0%	0,3%	Mali	0,1
Bhutan	0,0%	4,4%	Bhutan	0,0
Mali	0,0%	0,7%	Samoa	0,0
Niger	0,0%	8,10%	Niger	0,0
Afghanistan	0,0%	0,0%	Afghanistan	0,0
Djibouti	0,0%	0,0%	Djibouti	0,0
Erythrée	0,0%	0,0%	Erythrée	0,0
Laos	0,0%	0,0%	Laos	0,0
Rwanda	0,0%	0,0%	Rwanda	0,0
Somalie	0,0%	0,0%	Somalie	0,0
Yémen	0,0%	0,0%	Yémen	0,0
			TOTAL	530,3

Note : (*) Quad : Etats-Unis, UE, Japon, Canada.
Source : OMC (WT/TF/COH/14), Communication du FMI, 14 février 2003.

modélisation se sont affinées et les bases de données se sont enrichies, avec notamment un accès facilité dans les années 90 avec la base GTAP[31]. De nombreux scénarios de simulation ont été réalisés, certains incluant même la libéralisation des services, et ont donné lieu à des résultats très divers qui dépendent de nombreux facteurs : hypothèses sur les perspectives de libéralisation, année de référence, prise en compte ou non des effets dynamiques, dimension du modèle (nombre de secteurs et de régions considérés), valeurs des élasticités de substitution, choix des variables exogènes au modèle… Une comparaison des gains de la libéralisation commerciale montre que ceux-ci peuvent aller de 108 milliards de dollars à 760 milliards de dollars pour les pays en développement, et de 254 milliards à 1860 milliards de dollars dans le monde (Banque mondiale 2001, p. 169)[32].

Par ailleurs, comme le soulignent Cerna, Laird et Turrini (2002), l'hypothèse courante d'efficience des marchés de facteurs et de flexibilité de l'offre constitue une limite importante de ces modèles. Dans les pays en développement, l'imperfection des marchés et les rigidités de l'offre, dus notamment à la faiblesse des institutions et au peu de mobilité inter-sectorielle, sont le plus souvent la règle, et les ignorer revient à surestimer les gains associés à la libéralisation commerciale. En raison de ces limites, il est difficile de comparer les estimations des différentes simulations. Ces résultats doivent davantage être interprétés de manière

31. *Global Trade Analysis Project*, Université de Purdue, http://www.gtap.agecon.purdue.edu/.

32. Un récapitulatif de l'impact sur le bien-être mondial de différents scénarios de libéralisation multilatérale est également réalisé par Cerna, Laird et Turrini (2002, p. 58).

qualitative que quantitative et on ne devrait pas attacher trop d'importance à des chiffres spécifiques.

2.1 Les gains attendus de la réalisation du cycle de Doha

La Banque mondiale et le FMI contribuent de manière importante aux analyses économiques des politiques commerciales et s'attachent à souligner les gains liés à la réalisation de l'agenda de Doha.

La Banque mondiale estime à la fois les gains statiques et dynamiques des réformes commerciales [33]. Dans le premier cas, il est supposé que la libéralisation n'a aucune incidence sur la productivité et que les gains proviennent essentiellement de la diminution des inefficiences liées aux distorsions de marché engendrées par des politiques commerciales interventionnistes. Dans le second cas, le modèle postule que la productivité va dépendre du degré d'ouverture de l'économie [34]. Le scénario simulé postule une diminution des droits de douane des pays développés à 10 % pour les produits agricoles et à 5 % pour les produits manufacturiers, avec pour objectif d'atteindre des droits moyens de 5 % dans l'agriculture et de 1 % dans l'industrie. Les pays en développement seraient eux soumis à des droits de douane maximum de 15 % et 10 %, et des droits moyens à 10 % et 5 %. Les hypothèses incluent également l'élimination des subventions à l'exportation, le découplage des soutiens internes, ainsi que la suppression des droits

33. Sur la méthodologie, cf. le chapitre 6 du *Global Economics Prospects* 2002.

34. Mesurée uniquement du côté des exportations avec le ratio exportation/PIB.

spécifiques, contingents tarifaires et mesures antidumping (Banque mondiale 2003, p. 48).

Les résultats des simulations font état de gains significatifs en terme de revenu pour l'ensemble des pays. En statique, le revenu mondial serait plus élevé de 291 milliards de dollars en 2015 par rapport à l'année de référence de 1997 *(voir figure 2)*. Le gain total serait distribué de manière relativement équilibrée entre, d'une part, les pays à haut revenu, et d'autre part, les pays à revenu intermédiaire et à faible revenu, ces derniers obtenant même une part légèrement supérieure (54 %). Les pays en développement verraient donc leur revenu réel augmenter de 1,5 % en 2015 par rapport à leur revenu de 1997, la progression du revenu des pays développés étant de moindre ampleur (+0,5 %).

Dans la version dynamique, avec introduction d'une relation entre ouverture et productivité, le gain total est multiplié par un facteur de 1,8, avec une estimation de l'ordre 518 milliards de dollars. La part qui revient aux pays en développement s'accroît et passe à 67 %. Leur gain en pourcentage du revenu initial augmente de manière significative, à +2,86 %, alors que celui des pays développés progresse peu par rapport au gain statique (+0,6 %). Dans ce scénario, les gains relatifs sont plus élevés dans les pays qui augmentent le plus leur ratio export/PIB. Ces résultats en dynamique sont à prendre avec précaution dans la mesure où l'on ne connaît pas l'ampleur précise de l'impact de l'ouverture sur l'amélioration de la productivité. Celle-ci va dépendre de deux facteurs : du degré de réaction de la productivité sectorielle à l'ouverture sectorielle,

et de la part de la productivité totale du secteur affectée par l'ouverture dans la simulation [35]. La mise en œuvre de ces réformes commerciales permettrait, selon la Banque mondiale, de réduire significativement la pauvreté dans le monde : le nombre de personnes subsistant avec moins d'un dollar par jour diminuerait de 61 millions, soit 8% des 734 millions de pauvres prévus en 2015 [36].

Une décomposition sectorielle montre que c'est l'agriculture qui offre le plus de perspectives de gains. Cela n'est pas surprenant compte tenu des distorsions plus grandes dans ce secteur par rapport à l'industrie manufacturière *(voir figure 3)*. Ainsi, la libéralisation du commerce agricole procure 63 % du gain statique total de la libéralisation dans les pays en développement, dont 50 % (80 milliards de dollars) proviennent des réformes commerciales des pays à revenu intermédiaire et à bas revenu. De même la libéralisation de l'agriculture représente 67 % du gain total dans les pays développés, dont 49 % (63 milliards de dollars) proviennent des réformes des pays développés eux-mêmes. L'impact sur les revenus des exportations agricoles des pays en développement apparaît également très significatif : ainsi, en 2015, les hausses des revenus dans l'agriculture et pour les produits alimentaires transformés ont été estimées à 49 % et 84 % dans les PED, contre respectivement 9 % et 24 % dans les pays développés [37].

---

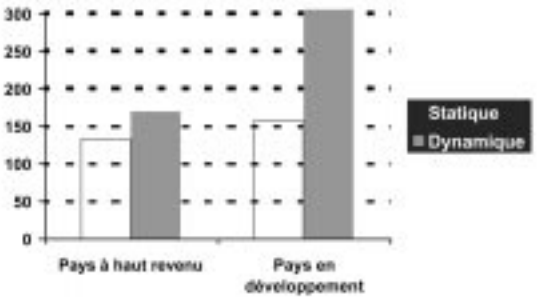
35. L'élasticité de la productivité était estimée à 1 et la part de la productivité sectorielle affectée par l'ouverture à 40 % dans le scénario du *Global Economic Prospects* 2002 (p.171).

36. Le nombre de personnes vivant avec deux dollars, ou moins, par jour baisserait lui de 144 millions (Banque mondiale 2003, p.52).

37. Les gains d'exportation sont moins élevés dans le textile-habillement : 26% dans les PED et 9 % dans les pays développés.

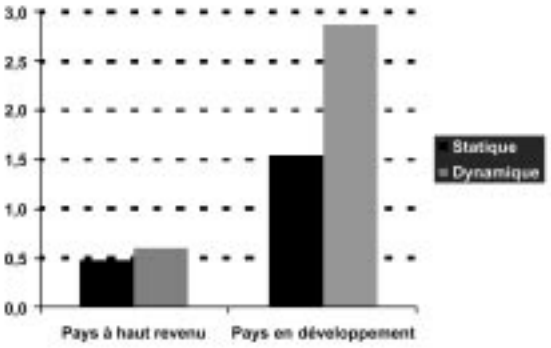
FIGURE 2

ESTIMATION DES GAINS DE LA LIBÉRALISATION COMMERCIALE
GAIN EN TERME D'AUGMENTATION DU REVENU RÉEL EN 2015
(EN MILLIARDS DE DOLLARS 1997)



Source: Banque mondiale (2003), p. 51.

Gain en pourcentage d'augmentation du revenu réel en 2015



Source : DECPG (2003), Banque mondiale.

A la différence de l'approche du DECPG de la Banque mondiale, l'analyse de Tokarick (2003) réalisée pour le FMI [38] se concentre sur les effets de la libéralisation agricole. Elle distingue les effets d'une élimination des droits de douane ou des subventions, et précise quels sont les pays ou les régions qui gagneraient le plus suite aux réformes commerciales [39]. D'après les résultats des simulations, une libéralisation du commerce agricole au niveau mondial entraînerait un gain global de 128 milliards de dollars, soit 0,4 % du PIB mondial *(voir tableau A2 en annexe)*. Tous les pays ou régions retireraient un gain de la libéralisation ; ceux qui y gagneraient le plus en valeur absolue seraient l'Union européenne et le Japon. Rapportés au PIB, les gains sont plus importants pour l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada, mais aussi pour l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient et la SACU (Union douanière d'Afrique australe) [40]. Le gain des Etats-Unis apparaît faible (0,1 % du PIB). Cela étant, ce sont les pays développés qui bénéficieraient le plus de la libéralisation puisqu'ils accaparent 75 % du gain total, ce qui reflète un plus grand niveau de soutien agricole dans ces pays. Tokarick aboutit donc à un résultat sensiblement différent de celui de la Banque mondiale, qui arrivait à la conclusion que la libéralisation entraînerait une répartition équilibrée des gains.

38. Certains des résultats ont été présentés dans le *World Economic Outlook* 2002 du FMI (chapitre 2).

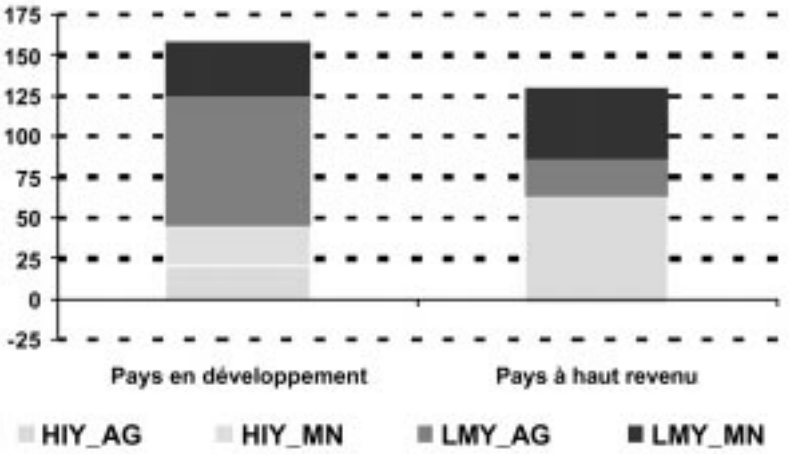
39. Tokarick (2003) utilise le modèle GTAP et prend l'année 1997 comme année de référence, tout comme l'étude de la Banque mondiale.

40. Les cinq pays SACU sont : Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Namibie et Swaziland.

FIGURE 3

SOURCES DES GAINS DE LA LIBÉRALISATION

GAINS DU REVENU RÉEL EN 2015 PAR RAPPORT À L'ANNÉE DE BASE,
(EN MILLIARDS DE DOLLARS 1997)



Note :

HIY_AG = pays à haut revenu - agriculture
HIY_MN = pays à haut revenu - produits manufacturiers
LMY_AG = pays en développement - agriculture
LMY_MN = pays en développement - produits manufacturiers

Source : DECPG (2003), Banque mondiale.

L'estimation de Anderson et al. (2002) rejoint celle de Tokarick (2003) et paraît plus plausible [41].

La décomposition des effets entre la libéralisation des pays développés et celle des pays en développement confirme l'idée que les bénéfices vont aux pays qui engagent les réformes. En effet, dans le premier cas de figure (libéralisation du Nord), le gain global serait de près de 100 milliards de dollars, dont 92 % irait aux pays développés. On notera que trois pays/régions importateurs nets de produits alimentaires verraient leur bien-être diminuer : la Chine, le reste de l'Asie du Sud, et surtout le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, grands importateurs de céréales, dont les termes de l'échange se détérioreraient (perte de près de 2 milliards de dollars, -0,26 % du PIB). Sous la seconde hypothèse (libéralisation du Sud), le gain total serait bien moindre (24 milliards de dollars) mais irait à 88 % aux PED. Cette hypothèse, théorique et peu probable, ne serait pas favorable à l'Afrique subsaharienne qui verrait ses termes de l'échange se dégrader. En effet, si les PED libéralisaient leurs marchés agricoles, la production baisserait et une réallocation des ressources s'opèrerait en faveur d'autres secteurs d'exportation, par exemple dans l'industrie manufacturière. Or, cette concurrence accrue à l'exportation entre PED sur des biens similaires aurait vraisemblablement un impact négatif sur l'Afrique subsaharienne.

41. Il se peut qu'une partie de l'écart réside dans une classification différente de certains pays à revenu intermédiaire (PRI). Tokarick range les nouveaux pays membres de l'OCDE, comme la Corée du Sud, parmi les pays développés alors que la Banque mondiale les compte parmi ses PRI.

Alors que le débat public a tendance à se focaliser sur le rôle néfaste des subventions des pays du Nord, l'analyse comparée de l'impact des droits de douane et des subventions montre que ce sont principalement les premiers qui engendrent le plus de distorsions. Une élimination des protections tarifaires sur les importations agricoles des pays développés induirait un gain mondial de 91 milliards de dollars, contre un gain de seulement 9 milliards de dollars dans le cas d'une suppression des subventions *(voir tableau A3 en annexe)*. En outre, si aucun pays ou région ne voit son bien-être diminuer dans la première hypothèse, il en est différemment dans le cas d'une disparition des subventions des pays industriels. L'impact serait négatif pour l'ensemble des pays en développement (perte de 4,7 milliards de dollars), en premier lieu pour l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, mais aussi pour l'Afrique subsaharienne. Ceci s'explique par le fait que la protection tarifaire du Nord s'applique à un plus grand nombre de produits, produits qui peuvent être à la fois exportés et importés par les PED, alors que les subventions (à l'exportation ou à la production) touchent de nombreux produits importés par le reste du monde, et notamment les PED. Ce résultat confirme celui de Hoekman, Ng et Olarreaga (2002) qui, en comparant les effets d'une réduction globale de 50 % des tarifs agricoles et des mesures de soutien domestique, montrent également qu'une baisse tarifaire induit des gains nettement plus importants [42]. Les subventions à l'exportation ne sont pas prises en compte dans leur modèle d'équilibre partiel, mais elles sont

42. Cela va également dans le sens de l'analyse de Cernat, Laird et Turrini (2002).

relativement limitées, de l'ordre de 8-10 % du total des mesures de soutien interne [43].

Les simulations de la Banque mondiale et du FMI soulignent, dans l'ensemble, les bénéfices significatifs liés à une libéralisation globale des échanges. Une part substantielle de ces gains, de l'ordre de la moitié ou des deux tiers, irait aux pays en développement. Ces analyses ont cependant tendance à traiter les pays en développement comme un bloc homogène et à ne pas les différencier suffisamment, hormis Tokarick (2003) qui met en évidence des effets potentiellement négatifs dans certaines régions, en fonction de leur situation alimentaire. On retiendra également que, dans l'hypothèse d'une libéralisation au Nord et au Sud, l'élimination des protections tarifaires induirait des gains biens plus importants que celle des subventions. Il convient par ailleurs de noter que ces simulations ne prennent pas en compte deux types de facteurs qui jouent en sens inverse. D'une part, elles peuvent sous-estimer les gains en n'intégrant pas les effets dynamiques des réformes commerciales, le rôle des économies d'échelle et des pressions concurrentielles. D'autre part, elles les surestiment en n'incluant pas les nouveaux accords commerciaux régionaux : AGOA, « Tout sauf les armes », l'adhésion de la Chine à l'OMC, l'évolution des politiques agricoles des Etats-Unis et de l'Union européenne. De plus, les données

43. 158 produits (classification HS à 6 chiffres) font l'objet d'une mesure de soutien interne dans au moins un pays membre de l'OMC. Les pays développés représentent 88 % du montant total des subventions internes. Les produits les plus subventionnés sont (en % du total des subventions de 1995-98) : céréales (34 %), viande (18 %), produits laitiers (14 %), sucre (6 %). Cf. tableau 2 p. 24.

sont incomplètes sur la structure des préférences. Sur cet aspect, la création de la base MacMaps par le CEPII tente de combler une lacune importante.

2.2 Dans un monde imparfait, les perspectives de gains sont plus incertaines

Gérard, Piketty et Boussard (2003) critiquent les modèles « classiques » utilisés par certaines organisations internationales, car ils ne tiennent pas compte d'éventuels dysfonctionnements des marchés et de l'incertitude sur la fixation des prix. C'est pourquoi ils développent un modèle[44] en information imparfaite où l'hypothèse de simultanéité des décisions de production et de mise sur le marché est remplacée par un décalage d'une période entre la décision de production et celle de commercialisation. Le risque de prix oblige ainsi les producteurs à être plus prudents et à diversifier leur production, à l'encontre de la spécialisation induite dans les modèles sans incertitude. Les auteurs élaborent plusieurs scénarios, notamment celui d'une suppression des taxes et des subventions aux Etats-Unis et en Europe et des prix garantis en Europe, et en comparent les effets en information parfaite et imparfaite.

En information parfaite, les gains d'efficacité trouvés (entre 0,5 % et 3 % du PIB) liés à une réallocation des ressources en fonction des avantages comparatifs sont comparables aux études existantes. Gérard et al. (2003) considèrent que ces gains sont limités et qu'ils ne permettraient pas, du moins

44. Modèle ID3 : *Modèle International Dynamique pour l'étude du développement Durable et de la Distribution des revenus.*

aux pays les plus pauvres, de stimuler le processus de développement. La croissance des prix agricoles est généralement estimée à moins de 5 % et dépend de paramètres très incertains, tels que les élasticités de la demande par rapport aux prix. Ce seraient surtout les pays du groupe de Cairns et non les pays en développement les plus pauvres qui bénéficieraient de la libéralisation. Dans la version avec information imparfaite, l'instabilité des prix limite en partie les gains d'efficience et entraîne des phases successives de gains et de pertes de PIB associés à la libéralisation des échanges, aussi bien pour les Etats-Unis, l'Europe que pour le reste du monde. Ce résultat milite, selon les auteurs de l'étude, pour les politiques agricoles car « en réduisant les incertitudes auxquelles les agriculteurs sont soumis, les politiques publiques encouragent l'investissement, le développement de la production et minimisent les inefficiences liées aux erreurs de prévision » (Gérard et al. 2003, p. 22).

L'argument selon lequel la libéralisation commerciale réduirait l'instabilité des prix des marchés mondiaux est présent dans l'étude conjointe Banque mondiale et FMI (2002). En effet, la protection et le soutien interne stabilisent les prix à l'intérieur des marchés protégés au détriment de la stabilité des prix internationaux en limitant la part de la production et de la demande mondiales sensibles aux variations de prix. Tyers et Anderson (1992) estiment ainsi que le libre-échange permettrait de réduire les fluctuations à un tiers de ce qu'elles sont dans un contexte de politiques interventionnistes. D'autres considèrent que l'instabilité serait aussi importante sur des marchés en libre

concurrence, et citent les exemples des marchés du cuivre (Duncan 1990) [45] ou des marchés financiers dans les années 90 (Gérard et al. 2003). Même s'il existe d'autres facteurs de volatilité des prix agricoles, ce ne doit pas être une justification des politiques interventionnistes actuelles. L'exemple des marchés financiers montre qu'il pourrait y avoir des réformes graduelles et différenciées : une libéralisation des échanges agricoles dans les pays industrialisés et des mesures de contrôle dans les pays en développement les plus vulnérables (Bouët 2001). De nouvelles approches basées sur le marché sont nécessaires pour gérer les risques liés aux chocs de prix, à la fois au niveau microéconomique et macroéconomique (Guillaumont et al. 2003, Sarris 2003).

Les analyses menées par le CEPII s'attachent également à préciser l'impact d'une libéralisation des marchés agricoles et donnent des résultats plus contrastés pour les PMA. L'intérêt de l'étude de Bouet, Bureau, Decreux et Jean (2003) réside notamment dans la prise en compte des effets des préférences commerciales et des accords régionaux et par un niveau de désaggrégation géographique plus fin qui isole les pays africains de l'accord de Cotonou. Cela permet ainsi de mieux cerner l'impact de la libéralisation sur des PMA et plus seulement sur des PED en général incluant des pays comme le Brésil et l'Argentine. Le CEPII a développé un MEGC original (MIRAGE) qui incorpore des éléments de concurrence imparfaite dans l'industrie et les services (Bchir,

45. Duncan R.C. (1990), « Les conséquences des modèles pour les politiques économiques », *in* Goldin I. et O. Knudsen, *Libéralisation des échanges agricoles*, OCDE. Cité par Gérard et al. (2003).

Decreux, Guérin et Jean 2002). Il s'appuie sur une mesure bilatérale très fine des barrières aux échanges et de leur évolution sous différentes hypothèses avec la base de données MacMaps.

Les simulations portent notamment sur la proposition révisée de Harbinson (« Harbinson 1 1/2 », mars 2003) qui sert de base de négociation. Cela signifie donc une réduction différenciée de la protection tarifaire, du soutien domestique et une suppression des subventions à l'exportation. Le bien-être augmenterait de +0,71 % dans le monde et de +2 % dans les pays du groupe de Cairns [46]. Ces derniers verraient leurs exportations agricoles augmenter de manière spectaculaire, avec un impact marqué sur les salaires réels agricoles (+15 %). L'augmentation de bien-être est estimée à +1,34 % dans l'UE à 25 et à +0,1 % aux Etats-Unis, en revanche les pays d'Afrique-Caraïbes-Pacifique n'amélioreraient pas leur situation (-0,27 %). Leurs termes de l'échange se détérioreraient et leurs exportations agricoles progresseraient faiblement en volume. On notera également dans un scénario séparé de diminution des subventions domestiques (baisse de 55 % aux Etats-Unis, UE et Asie développée) les effets sur le coton et le sucre, deux produits pour lesquels les subventions du Nord sont fortement critiquées par le Sud. Une baisse des soutiens domestiques sur le coton entraînerait une augmentation des exportations des pays africains Cotonou, mais aussi de celles de la Chine. Quant au sucre, ce sont essentiellement la

46. Ce sont les résultats avec un doublement des élasticités de substitution.

Chine et le groupe de Cairns qui exporteraient davantage, les pays africains verraient au contraire leurs exportations diminuer [47].

D'autres études font également apparaître des effets plus contrastés pour les pays en développement. L'approche de Van Meijl et Van Tongeren (2001) est originale car elle distingue les produits qui font l'objet d'une concurrence Nord-Sud de ceux qui ne sont pas en concurrence. Bien qu'en général les effets de la libéralisation seraient positifs, les exportateurs de produits agricoles primaires à bas revenu verraient leurs exportations diminuer en raison de la concurrence accrue sur leurs marchés. De même Laborde et Le Cacheux (2003) montrent que dans un cadre de concurrence imparfaite, les gains de bien-être et la production des PED n'augmenteraient pas autant qu'en concurrence parfaite. De plus, la plupart des gains de la libéralisation seraient capturés par les industries de transformation agro-alimentaire. Ce résultat peut être rapproché de l'analyse de Olarreaga et Ozden (2003) sur l'impact de l'AGOA, qui met en évidence un phénomène de captation de la rente tarifaire par certains acteurs du marché au détriment des producteurs. Elle plaide pour la nécessité d'accompagner un processus de libéralisation pour s'assurer que les gains potentiels aillent bien aux producteurs et ne soient pas détournés par des agents en position d'exercer un pouvoir de marché.

Contrairement aux analyses de la Banque mondiale et du

47. Les auteurs de ces simulations considèrent que leurs résultats sont préliminaires et doivent être approfondis.

FMI, certaines études récentes introduisant des hypothèses d'imperfection des marchés et tenant compte de la structure des préférences semblent montrer que la libéralisation des échanges ne serait pas nécessairement bénéfique pour tous les pays en développement: ceux qui appartiennent au groupe de Cairns y gagneraient mais vraisemblablement pas l'Afrique subsaharienne. Est-ce que le libre-échange permettrait de réduire significativement les fluctuations des prix agricoles sur les marchés mondiaux ? Cette question demeure ouverte dans la mesure où la volatilité des prix est due à plusieurs facteurs, souvent difficiles à dissocier. Cela ne doit toutefois pas justifier le maintien de politiques agricoles distorsives : l'exemple des marchés financiers montre qu'il pourrait y avoir des réformes graduelles et différenciées en fonction du niveau de développement du pays. Enfin, il est important de noter qu'il existe un risque de captage de la rente tarifaire en cas de libéralisation par l'agro-industrie qui limiterait l'effet positif de hausse des prix sur les producteurs. Une politique de libéralisation nécessiterait donc parallèlement l'introduction de mécanismes de régulation pour structurer les marchés et éviter un phénomène de captation de rente par les agents en position d'exercer un pouvoir de marché.

2.3 Les analyses des distorsions de marché au niveau des produits

Les analyses générales sur l'impact de la libéralisation des échanges agricoles ont pu être critiquées pour leur approche

trop globale et leur incapacité à intégrer les spécificités des différentes structures de marché au niveau des produits, ainsi que la complexité des différents régimes de politique commerciale. Il convient de bien différencier ces marchés en fonction de la nature des distorsions. L'exemple des marchés des produits agricoles tropicaux montre bien la diversité des situations. Ribier (2003a) distingue 3 cas : i) celui du café et du cacao, caractérisé par une faible intervention des Etats, tant au niveau du soutien interne des pays producteurs que de la protection des pays importateurs, ii) le cas des produits pour lesquels les pays importateurs protègent fortement leur marché intérieur, provoquant de fait une forte segmentation géographique du marché (c'est notamment le cas de la banane et du sucre) et iii) une situation intermédiaire, caractérisée par un soutien interne plus ou moins marqué des pays producteurs, mais un niveau de protection plutôt faible de la part des principaux importateurs (cas du coton, cf. Tableau n° 6).

Le papier de Beghin et Aksoy (2003) présente les résultats préliminaires de plusieurs études engagées par la Banque mondiale dont l'objectif est d'affiner les résultats des modélisations générales afin de mieux identifier les politiques qui faussent les échanges, et les gagnants ou perdants potentiels d'une élimination des distorsions. Les marchés des produits étudiés (sucre, coton, riz, arachide, produits laitiers) sont tous caractérisés par des distorsions importantes qui freinent le développement des échanges des PED, dépriment les prix mondiaux et découragent l'entrée de nouveaux concurrents [48].

48. La Banque mondiale a une étude en cours sur le blé et prévoit d'intégrer les fruits de mer, les fruits et légumes, et l'industrie de transformation.

Par exemple le soutien accordé à la production de riz au Japon s'élève à 700 % de la production évaluée sur la base des prix mondiaux, ce qui stimule une production intérieure inefficace, réduit la demande, et bloque des débouchés à l'exportation pour d'autres pays comme l'Inde, la Thaïlande, et le Vietnam.

Les principaux résultats sont les suivants *(cf. le tableau 7 pour un résumé des résultats)*. Les cas du coton et du sucre, emblématiques d'une concurrence Nord-Sud, sont examinés plus loin.

– **L'impact sur les prix mondiaux** : une hausse significative des cours mondiaux (coton 10-20 %, arachide 20 %, sucre et produits laitiers 20-40 %, jusqu'à 90 % pour certaines variétés de riz). L'analyse en équilibre partiel ignore les interactions entre secteurs et a donc tendance à accentuer les chocs [49]. En outre l'existence de produits de substitution pourrait freiner cette hausse des cours. On remarquera des différences d'estimation importantes sur certains produits (coton, sucre, riz) avec les résultats des simulations du FMI (2002, pp. 89-91) et de Tokarick (2003).
– **Les effets des tarifs et des mesures de soutien domestique** : les protections tarifaires créent davantage de distorsions que les soutiens domestiques, à l'exception notable du coton, confirmant les résultats d'autres études. La logique voudrait que la priorité soit donnée à la réduction des droits de douane. La progressivité tarifaire est pratiquée à grande

49. En revanche les gains de bien-être auront tendance à être sous-estimés car ils ne tiennent pas compte des gains d'efficience qui peuvent se produire dans d'autres secteurs.

TABLEAU 6

CARACTÉRISATION DES MARCHÉS DES PRODUITS AGRICOLES TROPICAUX

Produit	Type de concurrence	Part de la production mondiale échangée	Différenciation du produit	Part ACP sur le marché européen	Principaux problèmes d'accès au marché UE
Café	Marché relativement concurrentiel	75 à 85 %	Robusta/Arabica, Café gourmet, solidaire, biologique	28 % en baisse depuis les années 70	Peu
Cacao	Marché relativement concurrentiel		Fève, masse, beurre, poudre	87 % en hausse	Critères de qualité Broyage
Coton	Politiques de soutien interne, mais peu de protection de la part des importateurs	38%	Longueur des fibres	31 %	Pas de relations privilégiée UE-ACP
Banane	2 marchés cloisonnés (UE et reste du monde), avec des prix très différents	23 %	Peu de différenciation	24 %	Quotas tarifaires
Sucre	Plusieurs marchés cloisonnés (UE, USA, reste du monde), avec des prix très différents	25 %	Roux/ blanc	100 %	Quotas tarifaires

Source : Ribier (2003a), atelier AFD-DFID, 30 avril 2003, Paris.

TABLEAU 7

LES PRINCIPAUX RÉSULTATS DES ANALYSES AU NIVEAU DES PRODUITS

Produit	Principales sources de distorsions	Tarif mondial moyen	Soutien domestique	Effets d'un arrêt des distorsions sur les prix mondiaux
Coton	Subventions domestiques des Etats-Unis et de l'UE ; faibles distorsions commerciales; soutien sporadique en Chine; taxation indirecte via l'Accord sur le Textile et l'Habillement. Soutien "réactif" en Inde, au Brésil, en Turquie, au Mexique, en Egypte, causé par les bas prix.	5, 2% (NPF 1995-98) Source: Hoekman et al.	$5,3 milliards au total en 2001/02 (soutien au revenu direct et aux prix) Source: Baffes	Augmentation de 10-20%
Produits laitiers	Contingents tarifaire importants, subventions à l'exportation, subventions domestiques dans la QUAD[2]; Contingents tarifaires et soutien domestique en Corée; barrières tarifaires en Chine et Inde.	29,4% (NPF moyen, 1995-98) Source: Hoekman et al.	$39,4 milliards (ESP pour les pays de l'OCDE, 2001) Source: OCDE $11,56 milliards (moyenne pour 1995-1998) Source: OMC	Augmentation de 20-40% pour le lait, le fromage, le lait en poudre, la caséine, le petit lait sec
Arachides	Distorsions commerciales en Chine et Inde ; tarifs aux Etats-Unis; Distorsions importantes dans le cadre du programme américain pour les arachides mais fortement réduites avec le Farm Bill de 2002.	12,7% (arachides); 11,3% (huile d'arachides) 5,8% (tourteaux) Source: Diop et al.	$0,3 milliard (2002 MGS USA) source: Diop et al. $0.35 milliards (moyenne pour 1995-1997) source: OMC	Augmentation de 15-20% pour les arachides, l'huile d'arachide et les tourteaux
Riz	Progressivité tarifaire au niveau de l'usinage aux Etats-Unis, UE et Amérique centrale et latine ; tarifs prohibitifs au Japon, Corée, UE. Tarifs en Indonésie, Inde et dans de nombreux autres pays importateurs nets hormis le Moyen Orient ; Tarifs élevés sur le riz rond et moyen, tarifs plus bas sur le grain long de qualité.	43% pour tous les types de riz; 217% pour le riz Japonica; 21% pour le riz Indica Source: Wailes	$20,75 milliard (moyenne pour 1995-1998) Source: OMC $24,34 milliards (EPS, 2001) Source: OCDE	Augmentation de 33% en moyenne mais jusqu'à 90% pour le riz à grain rond et moyen
Sucre	Politiques protectionnistes de l'UE, des Etats Unis et du Japon ; Distorsions commerciales en Turquie et nombreux autres pays; Soutien "réactif" par les producteurs compétitifs causé par les bas prix.	26,6% (NPF moyen, 1995-1998) Source: Hoekman et al.	$5,3 milliard (moyenne pour 1995-1998) Source: OMC $5,2 milliards (ESP 2001) Source: OCDE	Augmentation de 20-40% selon l'approche de la modélisation

	Perte en bien être (estimation)[1]	« Gagnants »	« Perdants »	Remarques
	NA	Producteurs en Afrique de l'Ouest (Mali, Bénin, Tchad, Burkina Faso, Togo) et Asie Centrale (Ouzbékistan, Tadjikistan, Turkménistan), Australie	Les producteurs des Etats-Unis et de l'UE ; Les producteurs textiles	Marché mature, compétition des fibres synthétiques. Résolution des contraintes du côté de l'offre par les producteurs africains Réforme significative improbable
	$3,5 milliards	Producteurs du groupe de Cairns sauf le Canada; consommateurs de la QUAD;	Producteurs de la QUAD et de Corée ; pays importateurs nets du Moyen Orient et d'Afrique du Nord.	Marché dynamique avec un fort potentiel de croissance ; Nouveaux échanges pour la caséine, petit lait et les composants. Protectionnisme enraciné.
	$0,56 milliards	Producteurs d'Afrique de l'ouest, Argentine, Amérique du Sud et des Etats-Unis.	Producteurs en Chine et Inde; consommateurs aux US et en UE.	Marchés matures, potentiel pour le revenu rural des PMA; enjeux de qualité en Afrique; réformes possibles
	$6 milliards	Producteurs en Chine, Vietnam, Thaïlande; Meuniers en Thaïlande, Vietnam et aux Etats-Unis. Consommateurs de grains longs de faible qualité en Indonésie, au Bangladesh et aux Philippines	Producteurs au Japon et Corée. Importateurs nets de grains rond et moyen et leurs consommateurs, surtout en Asie et au Moyen Orient	Protectionnisme enraciné au Japon et en Corée; réforme improbable; Marché mature mais céréale d'une importance majeure; marché mondial réduit.
	$4,7 milliards	Producteurs au Brésil, Thaïlande, Amérique latine et centrale et Australie; Consommateurs/utilisateurs aux Etats-Unis, Japon et UE.	Producteurs aux Etats-Unis, UE, Japon.	Compensation partielle de la rente provenant des quotas du fait de la hausse des prix mondiaux; Protection en baisse aux Etats Unis et dans l'UE avec l'ALENA, Tout Sauf les Armes, et les engagements dans le cadre de l'Accord sur l'Agriculture du cycle d'Uruguay.

Note : La perte en terme de bien être est égale à la somme globale des surplus des producteurs, des surplus des consommateurs et des revenus fiscaux dans chaque pays, résulant d'une évolution de prix.

Source : Beghin et Aksoy (2003).

échelle et confine les PED aux produits de base.

– **Les gains en terme de bien-être** : dans l'ensemble, les gains sont significatifs et confirment les résultats des analyses globales. Par exemple la libéralisation du marché de l'arachide induirait une augmentation des profits des producteurs de 124 millions de dollars dans cinq pays (Sénégal, Gambie, Nigeria, Afrique du Sud, Malawi), ce qui n'est pas négligeable compte tenu de la petite taille relative de ces marchés. Le cas de l'arachide illustre bien l'exemple d'un problème Sud-Sud, avec les deux géants d'Asie (Chine, Inde) comme principaux responsables des distorsions. Une libéralisation pourrait profiter aux producteurs d'Afrique subsaharienne, notamment pour la confiserie, s'ils arrivaient à améliorer le processus de transformation et la qualité souvent inégale.
– **Les gagnants et les perdants de la libéralisation** : les « perdants » de la libéralisation sont surtout les producteurs des pays industrialisés. Parmi les PED, les pays importateurs nets de produits laitiers en Afrique du Nord et au Moyen-Orient pourraient être affectés, mais les consommateurs seraient moins touchés dans la mesure où la hausse des cours mondiaux serait compensée par une suppression des droits de douane. Dans le cas du riz, de nombreux PMA importateurs en Asie et au Moyen-Orient risquent d'être touchés par la hausse du prix résultant d'une libéralisation de ce marché. Ce devrait également être le cas pour les autres céréales non étudiées par Beghin et Aksoy (2003). Certains pays peuvent essuyer des pertes sur un produit qui pourront être compensées sur d'autres dans la perspective d'une libéralisation

globale. Ainsi les pertes de la Chine et l'Inde sur l'arachide peuvent être atténuées par l'augmentation de la production et des exportations de riz en Chine et de produits laitiers en Inde. Cet exemple explique pourquoi certains considèrent qu'il convient d'avoir une approche globale des négociations.

Des exemples de concurrence Nord-Sud : le coton et le sucre

Le cas du coton est emblématique du produit où certains pays en développement possèdent un avantage comparatif qu'ils ne peuvent exploiter pleinement en raison des distorsions de marché engendrées par des subventions massives dans les pays riches. La culture du coton représente un enjeu de développement majeur pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre (AOC) : elle a permis d'améliorer le niveau de vie de dix millions d'habitants vivant avec moins d'un dollar par jour et par personne. Mais ces progrès sont menacés depuis quelques années par la chute des cours mondiaux, tombés à leur niveau le plus bas depuis trente ans, qui est en partie due au problème des subventions [50]. En 2001/02, l'ensemble des subventions accordées par les Etats-Unis, la Chine, la Grèce et l'Espagne à leurs producteurs de coton atteignait six milliards de dollars, soit la valeur des exportations mondiales de coton cette année là [51]. Les subventions des Etats-Unis sont massives :

50. D'autres facteurs contribuent également à cette chute des cours: concurrence des fibres synthétiques en provenance d'Asie, climat favorable qui a conduit à des rendements records, conjoncture internationale morose (Goreux 2003).

51. Ce montant est aussi à rapporter à la production mondiale de coton: 20 milliards de dollars en 2001/02.

3,7 milliards de dollars, soit trois fois le montant de l'aide américaine à l'Afrique, contre 0,7 milliard pour l'UE. Selon Oxfam, le Mali a reçu 37,7 millions de dollars de l'USAID en 2001 mais, à cause des subventions américaines, les producteurs maliens auraient perdu 43 millions de dollars. De plus, cela incite des pays à revenu intermédiaire à subventionner à leur tour leurs producteurs (Turquie, Brésil, Mexique, Egypte : à hauteur de 500 millions de dollars). Comme les pays de l'AOC exportent l'essentiel de leur production cotonnière, leurs recettes d'exportation ont chuté et leur manque à gagner a été estimé à 250 millions de dollars pour 2001/02 et 200 millions de dollars pour la moyenne des cinq dernières années (Goreux 2003).

Dans son étude, Baffes (2003) estime que ces subventions font baisser les cours mondiaux de 10 %[52]. Au Bénin, où le coton représente 40 % des exportations et 7 % du PIB, une augmentation d'un point de pourcentage du prix mondial augmenterait le revenu par tête de 0,5 point de pourcentage et réduirait l'incidence de la pauvreté de 1,5 point de pourcentage. MacDonald, Meyer et Somwaru (2003) analysent l'impact de la libéralisation à l'aide d'un MEGC et trouvent un gain de bien-être global positif mais de faible amplitude. En revanche, le commerce mondial de coton augmenterait de 9 %. Dans l'ensemble, le gain des pays en développement paraît assez limité (+0,05 %) mais certains pays d'Afrique subsaharienne bénéficieraient de gains plus substantiels, de l'ordre de 2 à 3 % *(voir tableau 8)*.

52. Cité par Beghin et Aksoy (2003).

TABLEAU 8

IMPACT DE LA LIBÉRALISATION DU COMMERCE DE COTON SUR LE BIEN-ÊTRE

Pays/région	%
Amérique centrale	-0,11
Etats-Unis	0,04
UE	0,03
Asie du Sud-Est	0,19
Chine	-1,37
Inde	0,13
Ex-URSS	0,22
Pérou	-0,36
Afrique de l'Ouest	1,87

Source : MacDonald, Meyer et Somwaru (2003).

Face aux difficultés croissantes rencontrées par leurs producteurs de coton, quatre pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre (Bénin, Burkina Faso, Tchad, Mali) ont décidé de soumettre conjointement à l'OMC le 30 avril 2003 une initiative sectorielle en faveur du coton. Ils ont proposé, lors de la conférence ministérielle de Cancun au Mexique, la mise en place d'un système de réduction du soutien à la production cotonnière en vue de son élimination totale, et l'adoption d'un mécanisme d'indemnisation pour le préjudice subi. Finalement, leur proposition n'aura pas été retenue, contribuant en partie à l'échec de la conférence, en raison notamment de l'opposition américaine qui privilégiait un règlement global, dans le cadre de l'accord qui prévoie la suppression des quotas pour le textile et l'habillement au 1er janvier 2005. Comme le souligne Goreux (2003a), ces pays savaient que le principe même d'une compensation poserait des problèmes dans le cadre de l'OMC, et qu'il aurait mieux valu parler de soutien à un secteur en difficultés que de réparation d'un dommage [53].

Ces études au niveau du produit permettent d'affiner les analyses globales et montrent bien la complexité des effets de la libéralisation selon les pays. Elles contribuent à mieux identifier les avantages comparatifs des nations et l'ampleur des pertes éventuelles liées aux distorsions de marché par pays et par produit. Ces analyses peuvent-elles déboucher sur une approche sectorielle des négociations commerciales ? Nous avons vu que certains pays peuvent essuyer des pertes sur un produit qui pourront être compensées sur d'autres

53. On notera qu'un différend oppose déjà à l'OMC le Brésil aux Etats-Unis sur le coton, dont la conclusion est attendue fin 2003/ début 2004.

dans la perspective d'une libéralisation globale, ce qui plaide pour une approche globale des négociations. Mais cet argument concerne surtout des PRI qui ont une capacité d'offre multi-produits ; pour des PMA dépendants d'un ou deux produits, les perspectives de compensation automatique entre produits sont plus limitées. Pour ces derniers, et dans le cas de produits en concurrence Nord-Sud où les pays du Sud auraient un avantage comparatif, la question se pose de savoir si une telle approche sectorielle, qui ferait appel à la responsabilité des pays riches pour faire des concessions, permettrait de progresser dans la réduction des distorsions de marché.

Les distorsions sur le marché du sucre

Le marché du sucre est soumis à des distorsions particulièrement importantes : les producteurs des pays de l'OCDE reçoivent en effet le triple du prix mondial pour leurs productions, grâce à des systèmes de soutien combinant quotas de production, contrôle de l'importation et prix garantis. La Banque mondiale estime le soutien sur le marché du sucre à 6,35 milliards de dollars par an (1999-2001), ce qui équivaut aux exportations de sucre des PED (6,4 milliards de dollars) et à la moitié des échanges annuels sur ce marché (11,6 milliards de dollars).

Si l'Union européenne, les Etats Unis et le Japon sont les grands responsables de cet état de fait (soutiens respectivement de 2,7 milliards de dollars, 1,3 milliard de dollars et 0,4 milliard de dollars, avec un financement allant souvent vers les grands producteurs et l'industrie de transformation), d'autres pays (le Mexique, la Turquie, la Pologne, l'Inde ou le Kenya) fournissent eux aussi un soutien important à leurs producteurs. La protection est avant tout due au fait que le sucre des pays OCDE est essentiellement produit à partir de la betterave à sucre, dont le coût de production est presque le double de celui de la canne à sucre. Le marché du sucre est aussi régi par de nombreux accords régionaux et préférentiels qui favorisent certains PED par rapport à d'autres, parfois plus concurrentiels. Les pays les plus touchés par toutes ces distorsions sont notamment le Malawi, le Mozambique et la Zambie.

L'Union européenne et les Etats-Unis sont actuellement soumis à des pressions pour réformer leurs politiques dans le domaine du sucre, aussi bien en raison des changements sur les marchés intérieurs (hausse de la production du fait des prix élevés) que des engagements internationaux à l'OMC et envers les PED (du fait des accords préférentiels ALENA, augmentation des importations mexicaines aux Etats-Unis ; initiative « Tout Sauf les Armes » de l'Union européenne envers les PMA). Les échéances envisageables pour ces réformes sont 2006 pour l'Union européenne

(évaluation intermédiaire de la PAC) et 2007 pour les Etats-Unis (expiration du Farm Bill).

Les estimations par produit de la Banque mondiale prévoient, dans le cas d'une libéralisation du marché du sucre, des gains en termes de bien-être de 4,7 milliards de dollars par an, une hausse du prix mondial de 38 % et une augmentation des échanges d'environ 20 %. L'érosion des préférences n'aurait pas d'impact significatif car ces régimes ne touchent pas les pays les plus pauvres.

La Commission européenne est actuellement en train de débattre sur la réforme du régime sucrier menacé à l'échéance de 2008 (date à laquelle les PMA pourront exporter sans droits de douane leur sucre vers l'UE, dans le cadre de TSA) et attaqué à l'OMC par les grands producteurs du Sud, tels que le Brésil ou l'Australie. La palette des réformes est très large : depuis la solution radicale, à savoir la suppression des quotas – où seuls survivraient les exploitations au coût de production équivalent au prix d'équilibre de marché, jusqu'à la solution de statu quo, qui consisterait à maintenir des prix garantis et à réduire les quotas de production de 3,5 millions de tonnes, ce qui permettrait à des producteurs peu compétitifs de continuer à produire mais nécessiterait une renégociation avec les PED et les PMA des contingents à l'importation. La réforme le plus envisageable consisterait à abaisser par étapes les prix intérieurs de 700 à 450 euros la tonne, tout en gardant les quotas pendant sept ans ; parallèlement, une aide annuelle de 600 à 700 millions d'euros serait allouée à des producteurs peu compétitifs pour se retirer du marché. Si cette solution permettrait de réduire la production et favoriser les exploitations compétitives, elle réduirait les gains des pays ACP exportateurs de sucre tel Maurice, Sainte Lucie et les îles Fidji ; la réforme devra aussi être compatible avec le verdict de l'OMC, prévu pour 2004 [54].

Sources : Beghin et Aksoy (2003), Oxfam (2002a).

54. « La Commission de Bruxelles prépare la réforme du régime sucrier, attaqué notamment par le Brésil et l'Australie », Le Monde, 17 septembre 2003.

3. Coûts d'ajustement, compétitivité des filières et renforcement des capacités commerciales : quels enjeux pour l'aide au développement?

Les analyses sur les effets de la libéralisation font, dans l'ensemble, ressortir des gains à long terme pour les pays qui adoptent des réformes commerciales, même si les bénéfices ne sont pas nécessairement partagés par tous les pays en développement. Mais elles ne tiennent pas compte des coûts d'ajustement à court terme, difficiles à mesurer, et qui sont potentiellement importants pour les pays dont l'environnement institutionnel est fragile. Par ailleurs, le débat prédominant sur les négociations commerciales ne doit pas masquer le fait que la libéralisation ne serait pas la panacée et que de nombreux pays en développement doivent d'abord surmonter leurs blocages internes et améliorer leur capacité d'offre, sur le marché intérieur pour assurer leur sécurité alimentaire, à l'exportation pour mieux s'insérer dans le commerce

international. Le renforcement de la compétitivité des filières et des capacités commerciales constitue, à cet égard, un champ d'action majeur pour l'aide au développement.

3.1 Coûts d'ajustement et environnement institutionnel

L'analyse économique néoclassique souligne les gains à long terme que peut tirer un pays du commerce international. Même si l'impact sur certains secteurs et agents économiques dans un pays peut être négatif, l'idée générale est que ces pertes seront largement compensées par des gains d'efficience dans d'autres secteurs, et que l'effet total sur le bien-être sera positif. Du fait de ces gains à long terme, les économistes ont eu tendance à négliger l'analyse des coûts d'ajustement à court terme, si bien que l'on dispose de peu d'éléments à la fois sur leur importance et sur la nature de ce processus, notamment dans le cas des pays en développement. Or, il est essentiel pour les pouvoirs publics de bien cerner ce phénomène pour assurer une certaine cohésion sociale et en minimiser les coûts pour les catégories de la population les plus exposées. Si dans les pays industrialisés les agents des secteurs affectés par la libéralisation ont les moyens de réclamer des aides pour faciliter la transition, il n'en va pas de même dans la plupart des PED où les filets de protection sociale sont quasi-inexistants.

Les études empiriques menées sur des pays industrialisés montrent que, au-delà des problèmes de définition et de

mesure habituels, les coûts d'ajustement sont généralement inférieurs, et parfois bien inférieurs, aux gains de la libéralisation commerciale. L'analyse pionnière de Magee (1972), appliquée aux Etats-Unis, les estimait à 12 % des bénéfices au cours des cinq premières années, et à moins de 2 % à long terme [55]. Dans le cas de pays en développement, certaines analyses estiment que la libéralisation peut dynamiser l'emploi manufacturier même à court terme (exemple de Maurice après 1983, cf. Milner et Wright 1998), alors que Rama (1994) trouve un effet négatif en Uruguay à la fin des années 70 et au début des années 80. Il apparaît que le rôle des variables institutionnelles est déterminant et peut expliquer pourquoi certains pays réussissent mieux que d'autres à minimiser les coûts d'ajustement. A titre d'exemple, au Chili, les influences de l'expérience professionnelle et de l'éducation étaient plus fortes que celles de la libéralisation commerciale sur la probabilité de perdre son emploi et sur la durée du chômage [56]. Les analyses font défaut sur l'expérience des pays les plus pauvres en matière de libéralisation commerciale mais on peut supposer que pour ceux dont les capacités institutionnelles sont les plus faibles, les coûts d'ajustement risquent d'être significatifs et peuvent être un facteur d'instabilité sociale.

---

55. Magee, S. (1972), « The Welfare Effects of Restrictions on US Trade », Brookings Papers on Economic Activity 3, pp. 645-701. Cité par Bacchetta et Jansen (2003), p. 17. Idem pour les autres études mentionnées dans ce paragraphe. On se reportera à leur document pour une analyse exhaustive des coûts d'ajustement de la libéralisation.

56. D'après une étude de Cox Edwards et Edwards (1996), cité par Bacchetta et Jansen (2003), p. 18.

Le concept d'ajustement doit s'apprécier non seulement au niveau de son incidence sur l'emploi mais aussi sur la compétitivité des entreprises ou d'une filière dans un environnement concurrentiel accru.

Certaines expériences de libéralisation dans le secteur agricole imposées par des pressions externes illustrent les risques d'une libéralisation rapide associée à une suppression brutale des mesures de protection, et montrent que les gains liés à l'ouverture (stimulation des exportations, augmentation des revenus des producteurs…) ne sont pas garantis. Les cas de la noix de cajou au Mozambique et du riz dans les pays de l'UEMOA illustrent notamment les difficultés liées à la mise en œuvre de politiques de libéralisation dans des pays où les capacités institutionnelles sont fragiles.

Le secteur de transformation de la noix de cajou au Mozambique

Le déclin de la filière de transformation des noix de cajou au Mozambique est un des exemples les plus célèbres des conséquences néfastes que peut entraîner une libéralisation mal régulée. Le secteur des noix de cajou, un des plus importants de l'économie du Mozambique, a traditionnellement été un secteur fortement encadré, d'abord par le colonisateur portugais, puis par le gouvernement mozambicain, tant au niveau de la production que de la transformation et de l'exportation. Or, depuis 1973, année record quant aux quantités transformées (près de 150 000 tonnes de noix

transformées pour l'exportation), l'industrie de transformation n'a cessé de perdre du terrain. En 1978, des restrictions sur les exportations de noix de cajou brutes sont mises en place ; cette tentative de stimuler le secteur de transformation est cependant contrecarrée par l'évolution du marché mondial (émergence de nouveaux producteurs tels le Brésil et l'Inde) ainsi que par l'instabilité politique intérieure. Ainsi, en 1989-1990, le Mozambique ne produit plus que 22 000 tonnes de cajou contre 240 000 en 1973.

Au début des années 90, le gouvernement du Mozambique libéralise sous pression de la Banque mondiale le secteur de transformation des noix de cajou, en réduisant notamment les restrictions sur les exportations de noix brutes, en vue d'optimiser l'allocation des ressources et accroître les revenus des petits producteurs. Or, dix ans après la réforme, les biens fondés de cette réforme sont toujours l'objet d'un débat : d'un côté, la Banque mondiale souligne la hausse du prix de vente au producteur ; de l'autre, les opposants de la libéralisation du secteur dénoncent la vague de faillites des usines de transformation dans les villes, entraînant le chômage de milliers de travailleurs du secteur.

McMillan, Rodrik et Welch (2002) ont tenté d'évaluer les conséquences des réformes en terme de distribution et d'efficacité. Ils constatent que, quand bien même il y aurait eu un phénomène de réallocation des ressources de l'industrie de transformation vers les producteurs, les bénéfices générés ont été relativement faibles : les auteurs estiment les bénéfices directs de la baisse des restrictions à l'exportation à

6,6 millions de dollars par an (0,14 % du PNB du Mozambique) ; le revenu supplémentaire des producteurs n'a, selon eux, probablement pas représenté plus de 5,3 millions de dollars (ou 5,30 dollars par an par ménage moyen de producteurs). Ces chiffres surestiment par ailleurs les gains réels car ils ne prennent pas en compte la perte d'efficience due à l'arrêt des usines de transformation. Enfin, la perte de revenu des travailleurs (selon certaines sources, 90 % des 11 000 employés du secteur étaient sans emploi en 2001) est estimée par les auteurs à 6,1 millions de dollars (0,12 % du PNB), et serait ainsi équivalente au gain direct généré par la libéralisation.

Le cas du Mozambique illustre les difficultés que risquent de rencontrer de nombreuses politiques de libéralisation dans des pays qui ne se sont pas préparés économiquement et socialement à une suppression brusque des mesures de protection de leurs économies. En premier lieu, la libéralisation du secteur de la noix de cajou mozambicain n'a eu qu'un faible impact sur la relance de la production, et cela malgré la hausse des prix au producteur. Ce phénomène peut s'expliquer par le manque de signaux clairs de la part du gouvernement aux acteurs économiques : craignant un revirement dans la politique des prix, et en l'absence de mesures concrètes visant à faire perdurer la réforme (construction de routes, facilitation de l'accès au crédit…), les producteurs n'ont pas pris le risque d'investir dans de nouveaux plants. Par ailleurs, le gouvernement mozambicain n'a pas pris le soin d'anticiper la vague de résistances de la part des employés des entreprises de transformation, en mettant en

place par exemple des mesures de compensation d'accompagnement à l'encontre des « perdants ». Cette opposition a été d'autant plus forte que les mesures de libéralisation avaient été introduites sous l'influence de la Banque mondiale, dans le cadre de conditionnalités, sans que les pouvoirs publics nationaux ne se les « approprient » véritablement. Les gains directs de la réduction des restrictions à l'exportation ont donc été contre-carrés par les coûts socio-économiques élevés, et surtout par une forte hausse de chômage en milieu urbain.

La libéralisation du secteur rizicole dans les pays de l'UEMOA

Face à l'augmentation spectaculaire de la consommation de riz et à l'indépendance accrue vis-à-vis des importations, les futurs Etats membres de l'UEMOA ont mis en place, jusqu'à la fin des années 80, des politiques régulatrices caractérisées notamment par : une forte mainmise de l'Etat dans la commercialisation, l'importation et la transformation du riz ; un contrôle des prix à la production et des garanties d'achat irréalistes ; la non-compétitivité des filières publiques et souvent, également des filières privées ; un manque de vision stratégique du secteur vivrier et un traitement isolé des problèmes de la filière riz[57].

Au début des années 90, cependant, ces politiques interventionnistes ont été intégralement remises en question. Dans un contexte de politiques d'ajustement, de dévaluation et de mondialisation des économies, un vaste mouvement de

57. Ce cas est tiré de l'étude Robert Hirsch (1998), *La riziculture dans les pays de l'UEMOA : de la dévaluation à la libéralisation, 1993-1997*, décembre 1998, AFD.

réformes a modifié en profondeur, au cours des années 90, le secteur rizicole des pays de la zone. Les négociations des PASA et CASA (prêts et crédits d'ajustement sectoriel agricole) conduites principalement sous l'égide de la Banque mondiale, précisèrent notamment les contours et les calendriers de ces réformes.

Ainsi, en l'espace de quelques années, les Etats de la zone se sont désengagés des filières rizicoles : dès 1977 en Côte d'Ivoire, avec la dissolution de la SODERIZ ; dès 1987-88 au Sénégal, avec la mise à mal de la caisse de péréquation ; dès 1984 au Niger, où l'ensemble des structures intervenant dans cette filière ont été soit liquidées, soit restructurées jusqu'en 1991. Les organisations paysannes (qui selon les pays, ont pris la forme de coopératives, associations d'usagers, mutuelles…) ont par ailleurs vu leur rôle croître, notamment dans le domaine de l'amélioration de la productivité du secteur. Aussi, dans quelques pays, des sociétés privées ont pris en charge un certain nombre de missions d'intérêt général (gestion et entretien des infrastructures hydrauliques, appui technique et conseil aux producteurs, suivi-évaluation, etc.). A aussi été officiellement abandonné le contrôle des prix à la production et à la consommation, entre 1990 (Côte d'Ivoire) et 1996 (Burkina) pour ce qui est des premiers et 1982 (Mali) et 1996 (Côte d'Ivoire, Burkina) pour ce qui est des seconds. Enfin, la libéralisation et la privatisation des importations de riz ont été décidées, au milieu des années 80 au Niger et au Mali, et plus tardivement au Burkina, en Côte d'Ivoire et au Sénégal. Les dispositifs de protection aux frontières (près de

75 % en moyenne pondérée pour les sept pays pour 1992) ont ainsi progressivement baissé, surtout après la dévaluation : pour les cinq pays appliquant une péréquation en 1992/93, la « fourchette » des taux passe ainsi de 44,7/88,4 % à 10,5/17,6 % (sauf pour le Bénin et le Togo, dont les protections s'élèvent à respectivement 24,2 et 32,5 %).

Si les réformes ont été conduites à terme sans difficultés majeures, et si elles ont permis un rapprochement des pays au niveau régional (création de l'UEMOA en 1994), des zones d'ombre persistent toujours d'après R. Hirsch (1998). Aussi, le désengagement de l'Etat ne semble pas avoir entraîné les résultats attendus, ni quant à la production (du fait de la faible réactivité des producteurs à l'incitation par les prix), ni pour ce qui est de la baisse des importations (elles ont, au contraire, augmenté, les entreprises privées concentrant leurs activités principalement dans le domaine de l'import). Le phénomène le plus inquiétant est le basculement de la filière dans l'informel, avec les conséquences que génère une telle situation : pour les producteurs – pénurie d'intrants, pour les consommateurs – marges excessives, et pour l'Etat – fiscalisation insuffisante de ces filières.

La transition entre tout Etat et tout privé ne semble donc pas avoir été préparée suffisamment et, dans de nombreux cas, les acteurs privés tardent à combler les vides laissés par le retrait de l'Etat. Des questions non-résolues demeurent, ainsi celle de l'accès au crédit, nécessaire aux producteurs pour financer le renouvellement des semences, et qui n'est toujours pas résolue par le système financier actuel, même

décentralisé ; et le problème de l'approvisionnement en intrants, dont la prise en charge n'a été que partiellement reprise par les coopératives paysannes. La situation a empiré entre 1998 et 2001, les pays de l'UEMOA ayant augmenté leurs importations de riz de 50 % encore par rapport à 1993-1997.

La libéralisation du secteur rizicole en Afrique de l'Ouest est d'autant plus problématique que le marché du riz est un marché de surplus, caractérisé par une faiblesse des prix telle que l'adaptation n'est en réalité pas possible dans un certain nombre de pays. La libéralisation pose donc la question fondamentale de compétitivité, notamment dans le cas des cultures vivrières et face à des pays exportateurs aussi concurrentiels que la Thaïlande ou le Vietnam[58].

Par delà ces cas, le problème de la libéralisation agricole se pose à l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, où 60 % de la main d'œuvre dépend encore des revenus de l'agriculture. Selon la CNUCED (UNCTAD 1998), l'impact de la libéralisation sur l'offre en Afrique subsaharienne a été relativement décevant. En effet, les réformes ont essentiellement concerné les prix, sans véritablement s'attacher aux contraintes structurelles (mauvais état des routes, manque d'accès au crédit, ou pouvoir de monopsone exercé par les acheteurs domestiques) et sans donner de signal clair aux producteurs. L'exemple du secteur rizicole dans les pays de l'UEMOA montre que des progrès restent à faire en matière

58. Actuellement, peuvent être considérés comme compétitifs dans la production du riz en Afrique de l'Ouest : les Etats enclavés ou le nord des pays côtiers, du fait notamment des frais de transport, ainsi que le Ghana et la Guinée.

d'intégration régionale, ce qui nécessiterait une plus grande concertation de la part des bailleurs de fond – bi et multilatéraux –, qui malgré des financements importants, n'inscrivent pas leurs interventions dans une stratégie régionale (Hirsch 1998). Se pose aussi le problème plus global du manque de compétitivité de l'agriculture africaine, qui plaide pour un renforcement de la compétitivité et de l'organisation des filières.

3.2 Renforcer la compétitivité et l'organisation des filières agricoles

Le débat prédominant en faveur d'une plus grande libéralisation commerciale dans le cadre du cycle de Doha, et les confrontations Nord-Sud qui ont été au coeur de la réunion ministérielle de Cancun, ont eu tendance à focaliser l'attention sur l'impact néfaste des distorsions de marché générées par les politiques agricoles des pays riches. Or, même dans l'hypothèse d'une réduction progressive des subventions et des barrières tarifaires au Nord, qui bénéficierait surtout aux pays à revenu intermédiaire les plus compétitifs, les problèmes structurels des nombreux pays moins avancés, qui doivent d'abord surmonter leurs blocages internes et améliorer leur capacité d'offre sur le marché intérieur pour assurer leur sécurité alimentaire, ne seraient pas résolus pour autant. Ainsi la notion d'accès aux marchés devrait être comprise dans son sens le plus large et intégrer non seulement l'accès aux marchés via le commerce international mais aussi, si ce

n'est surtout, à travers la question des coûts d'accès aux marchés sur le plan interne. Ces coûts de transaction s'expliquent notamment par l'insuffisance des infrastructures rurales, des problèmes de structuration des marchés et des coûts d'information élevés.

L'aide au développement doit intervenir dans ces cas de défaillance des marchés et tenter de mieux les structurer pour contribuer à une croissance durable du secteur agricole. Deux exemples d'intervention dans des grandes filières agricoles sont donnés, à travers l'expérience de l'AFD, pour renforcer l'organisation et la compétitivité des filières [59]. L'appui aux cultures pérennes villageoises montre que l'aide ne consiste pas simplement en un apport financier, même s'il est essentiel, mais a aussi un rôle d'intermédiaire ou de facilitateur à jouer entre les planteurs et l'agro-industrie pour assurer des montages sécurisés. Dans le cas du coton en Afrique, l'aide doit accompagner le processus de restructuration des filières cotonnières. Même si les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre bénéficiaient d'une hypothétique suppression des subventions agricoles, les gains à long terme dépendraient de leur compétitivité vis-à-vis d'autres exportateurs très dynamiques (Australie, Ouzbékistan), d'où la nécessité pour eux d'améliorer en permanence leur productivité [60].

---

59. Le riz et les autres filières vivrières ne sont pas abordées ici. Les exemples sont extraits du *Cadrage des interventions sectorielles* 2003-2005 du département « Développement rural, environnement et ressources naturelles » de l'AFD (mars 2003).

60. Comme Fok (2002, p. 6) le souligne, « … même si la revendication aboutissait à la suppression universelle des subventions, il serait erroné de croire que les filières cotonnières africaines seraient assurées de prix significativement plus élevés et abritées pour toujours de fluctuations importantes de prix ».

Les expériences de privatisation/libéralisation passées plaident pour une plus grande synergie entre les acteurs de la filière, qui passe notamment par le renforcement de l'organisation au niveau des filières dans le processus d'adaptation vers le marché.

L'appui aux plantations pérennes villageoises

Les plantations villageoises (hévéa, palmier à huile, café, cacao, cocotier, anacarde) nécessitent des investissements initiaux assez lourds et dont l'entrée en production est différée (jusqu'à sept ans pour l'hévéa). Elles constituent un secteur particulièrement favorable pour le développement des investissements agricoles en Afrique, en raison :

– de leur potentiel de développement important en termes de marché, de potentiel physique et de demande de la part du monde rural ;
– de leur contribution actuelle ou potentielle à l'amélioration des balances des paiements, de leur rentabilité économique avérée (bien que dépendante de la variation des cours internationaux), et de la valeur ajoutée qu'elles génèrent ;
– de l'impact important qu'elles peuvent avoir pour réduire durablement la pauvreté rurale ;
– de leurs effets environnementaux largement positifs (protection des sols et de la fertilité, biodiversité, protection des terres marginales, lutte contre l'effet de serre…).

Pour que les planteurs villageois puissent accéder à ces productions, il est nécessaire de mettre en place des

programmes spécifiques, avec notamment des modalités de crédit et de financements adaptés. Les programmes de plantations villageoises en hévéa et palmier à huile, mis en œuvre en Côte d'Ivoire dans les années 70 et 80 et plus récemment dans des pays comme le Vietnam et le Cambodge ont donné des résultats encourageants[61]. Cependant, ces programmes doivent tenir compte des problématiques spécifiques de chaque plantation, ainsi que des particularités locales. Il est donc nécessaire d'adapter à chaque contexte les types d'interventions. Les principaux facteurs de spécificité sont :

– la lourdeur des investissements à l'hectare, qui détermine les modes possibles de financement des plantations, et l'importance, le cas échéant, du volet crédit aux planteurs ;
– la plus ou moins grande dépendance de la rentabilité de la culture vis-à-vis des cours mondiaux, qui détermine en grande partie le risque économique lié à l'investissement ;
– enfin, la plus ou moins grande dépendance vis-à-vis de l'industrie de transformation ou de conditionnement en aval, qui détermine la nature et l'étroitesse des liens à établir entre les planteurs et les agro-industriels.

Tous les projets passés en revue par l'AFD comportent des volets de crédit aux planteurs pour le financement de leurs plantations[62]. Les crédits aux planteurs sont financés sous forme de prêt (ou de subvention) aux Etats, rétrocédés à des institutions de crédit agricoles, le risque de change étant supporté par les Etats (ou les banques centrales) et les

61. L'AFD a financé des plantations villageoises d'hévéas (Ghana, Guinée), de palmiers à huile (Ghana, Guinée), de cocotiers (Ghana, Mozambique), de café/cacao (Togo, Guinée, Vietnam), d'anacardes (Mozambique), et de gommiers (Tchad).

risques commerciaux, par les institutions de crédit. Les prêts aux planteurs sont à long terme (remboursement sur 15 à 20 ans, avec un différé de 4 à 10 ans selon les spéculations) et les taux modérés, (souvent inférieurs aux taux du marché[63]), grâce aux conditions concessionnelles des concours de l'AFD. Les montants de crédit à l'hectare représentent de 60 à 80% de l'investissement, selon que le travail du planteur est ou non financé, et selon l'appui apporté aux planteurs par le projet.

Le financement des plantations ainsi que le partenariat à développer avec les agro-industriels privés constituent les deux questions cruciales dans la problématique d'appui aux plantations villageoises pérennes. L'enjeu est de pouvoir mettre au point des montages sécurisés et pérennes pour garantir sur le long terme le développement de ce secteur fortement générateur de croissance.

Il s'agit donc :

– de renouveler l'approche dans le cadre des programmes associés à des agro-industries en proposant des solutions innovantes en matière de crédit (via des banques privées ou les industriels eux-mêmes), en mettant au centre des interventions le partenariat entre les planteurs et les industriels (avec notamment, pour assurer la pérennité des actions, un appui à la structuration professionnelle et inter-professionnelle) ainsi que la redéfinition, dans le cadre d'un partenariat

62. À l'exception du projet d'appui aux organisations professionnelles de producteurs de café et de cacao au Togo, qui utilise la subvention aux intrants.

63. Excepté au Vietnam où le circuit de rétrocession des financements de l'AFD et la politique du gouvernement fait que les financements peuvent arriver au-dessus des taux du marchés.

public-privé, du rôle et de l'engagement de l'Etat dans le développement de ces spéculations ;

– de promouvoir des programmes de plantations diffuses, intégrés dans des systèmes d'exploitation familiaux, dans les pays où des dynamiques existent, en permettant notamment la diffusion de matériel végétal de qualité. En effet, en l'absence de programme d'appui, les plantations sont menées avec du matériel végétal tout venant ce qui hypothèque l'avenir de ces filières. Il s'agit donc de rechercher systématiquement à structurer et organiser les acteurs de ces filières, de même que prendre en compte l'économie générale de l'exploitation.

L'évolution institutionnelle des filières cotonnières

A la suite des crises économiques et financières ayant affecté les pays d'Afrique francophone à la fin des années 80 et au début des années 90 (engagement trop important des Etats dans l'activité économique, gestion peu transparente, problèmes monétaires et perte de compétitivité des productions orientées vers l'exportation), les institutions de Bretton Woods ont fortement encouragé l'évolution institutionnelle des sociétés cotonnières vers un modèle de type libéral et concurrentiel à tous les niveaux d'activité de la filière [64].

Les filières sont aujourd'hui organisées selon différents modèles, qui gardent toujours certains éléments de « régulation

64. Cette section s'appuie sur la note AFD-MAE (2002), *Les filières coton en Afrique de l'Ouest et du Centre : Situation présente et évolution institutionnelle*, Paris.

administrée ». On rencontre des modèles d'organisation divers suivant les pays :

– le modèle traditionnel, public et intégré – Tchad, Mali et Cameroun.
– le monopole privé avec une forte participation au capital des producteurs – Burkina Faso.
– le modèle constitué de plusieurs monopoles régionaux de fait, privés et public – Côte d'Ivoire.
– le modèle libéral, administré – Bénin.

La note AFD-MAE (2002) analyse ces différents modèles et en conclut qu'aucune expérience de libéralisation réussie ne peut être citée dans le contexte de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Le modèle béninois est loin d'être achevé et demeure régulé d'une façon administrée. A cet égard les producteurs demeurent attachés au principe du prix unique pour le coton graine et les intrants, d'un prix plancher et d'un mécanisme de stabilisation. L'enjeu est d'éviter à la filière une crise institutionnelle du fait d'un fonctionnement inapproprié du dispositif de régulation mis en place. De manière générale, Fok et Tazi (2003) soulignent la multiplication des dissensions entre les acteurs, qui interviennent dans la distribution des intrants ou dans la commercialisation du coton-graine, générant ainsi une grande confusion et posant la question de l'avenir de ces filières. En dehors de la zone franc, où la privatisation/libéralisation a été engagée plus précocement, les résultats de production ou la situation de concurrence n'ont pas donné les résultats escomptés, que

ce soit au Ghana ou au Zimbabwe, et ont mis en évidence les défaillances de coordination et la nécessité de rechercher une plus grande synergie entre les actions de l'Etat et le marché (Fok et Tazi 2003).

Il paraît dès lors nécessaire de mettre en place une structure de régulation pour s'engager plus en avant sur la voie d'une libéralisation. L'intervention de l'Etat peut trouver une certaine légitimité dans le poids politique et économique du secteur coton et dans sa quasi-obligation à assurer l'équilibre financier des filières en cas de déstabilisation sous l'influence des subventions octroyées par les pays du Nord à leurs industries cotonnières. A ce titre, la participation de l'Etat, d'une façon ou d'une autre, à la fixation du prix d'achat aux producteurs, ne paraît pas incohérente s'il reste orienté vers le marché. Par ailleurs, en confiant à ses sociétés cotonnières des missions de service public (santé, éducation, encadrement des vivriers…), l'Etat peut contribuer à l'amélioration des conditions de vie des paysans (Araujo-Bonjean et Combes 2001).

L'enjeu des programmes de réformes conduits dans les filières coton depuis plusieurs années est de relever le niveau de compétitivité en obtenant simultanément une meilleure répartition de la marge, en particulier au profit des producteurs, et en veillant à la pérennité de la filière, notamment en limitant les risques liés à une évolution institutionnelle inadéquate. Pour mener à bien ces réformes, il convient :

i) de sécuriser les fonctions critiques (recherche, conseil, fourniture d'intrants, mise en place et recouvrement du crédit) ;

ii) de poursuivre les restructurations des sociétés cotonnières mises à mal par la volatilité des cours et l'attitude souvent prédatrice des Etats ;
iii) de renforcer les acteurs (organisation des producteurs) qui ont un rôle essentiel à jouer à la fois dans la sécurisation des fonctions critiques et comme partenaires des évolutions institutionnelles ;
iv) de définir le principe de soutiens financiers temporaires aux filières, dès lors que leurs difficultés résultent des distorsions de marchés provoquées par les subventions des pays du Nord, et que ces subventions persisteront à moyen terme.

Cette problématique des grandes filières agricoles doit s'inscrire dans une réflexion plus large qui dépasse le financement de projets qu'une agence d'aide est susceptible de mettre en œuvre. Elle pose notamment la question du renouvellement des politiques publiques, à la suite notamment des contraintes et limites des processus de libéralisation engagés dans le secteur agricole. Plus précisément, l'aide doit pouvoir appuyer les partenaires du Sud dans la définition et la promotion de politiques agricoles cohérentes, qui devront trouver un équilibre permanent entre les contraintes d'amélioration de la compétitivité et de la dimension sociale du développement rural.

3.3 Renforcer les capacités commerciales

De nombreuses réflexions et initiatives ont été menées sur la nécessité urgente d'aider les pays en développement,

et en particulier les moins avancés d'entre eux, à développer et diversifier leurs échanges afin d'intégrer le système commercial multilatéral. Il apparaît que le renforcement des capacités commerciales est un des enjeux majeurs de l'évolution du système multilatéral. C'est dans le cadre de Doha que les notions de « renforcement des capacités commerciales » et « d'appui à la négociation » ont pris une importance particulière. Depuis quelques années, des programmes multilatéraux et bilatéraux tentent de mettre en place des projets d'appui au renforcement des capacités commerciales (RCC), notamment des PMA [65].

Au niveau des agences multilatérales

L'OMC, qui occupe naturellement une place centrale dans ce domaine, a pris en compte relativement tôt la dimension RCC dans ses actions, en développant des activités de formation et d'assistance technique en vue de pallier les déficiences de PED en terme de capacités commerciales. Pour le volet « formation », des sessions et des séminaires portant sur les politiques commerciales sont régulièrement organisés à destination des PED et des pays en transition [66]. Pour ce qui est de la composante « assistance technique », des missions d'expeprts internationaux sont mises en place

65. Un projet d'appui au RCC porte sur la capacité des pays à mieux assimiler les règles qui régissent les échanges internationaux et sur l'amélioration effective de leurs performances à l'exportation.

66. Par ailleurs, le Centre Consultatif sur la Législation de l'OMC fournit gratuitement aux PED et pays en transition des avis juridiques sur des questions relatives au droit de l'OMC.

dans les pays qui en ont fait la demande. En 2002, un un plan annuel d'assistance technique de l'OMC a été élaboré pour coordonner les nombreux efforts de cette activité en pleine expansion.

Des programmes conjoints d'organisations multilatérales se sont par ailleurs développés. Le « Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce » a été lancé en octobre 1997 par l'OMC, la CNUCED, le Centre du Commerce International (CCI), le FMI, la Banque mondiale et le PNUD, à la suite du Plan d'action en faveur des Pays les moins avancés qui fut adopté à la fin de la Première Conférence ministérielle de l'OMC à Singapour en 1996[67]. L'objectif du Cadre intégré est surtout de permettre aux PMA, grâce à une meilleure coordination de leurs activités, d'accroître les avantages qu'ils tirent de l'assistance technique liée au commerce qui leur est fournie par les six organisations internationales. Les actions se font surtout à l'échelon national, bien qu'elles puissent parfois être menées au niveau régional. Contrairement au JITAP[68], le Cadre intégré n'a pas disposé à sa création d'un fonds commun : les activités entreprises ont été financées par chaque organisation.

Les premières années d'activité ont cependant donné des résultats mitigés : en 2000, le rapport d'évaluation commandé par les six organisations n'a noté que de modestes avancées entre 1997 et 1999. Parmi les difficultés rencontrées : (1) les objectifs ont été différemment perçus par les PMA et les

67. www.integratedframework.org

68. Cf. les éléments sur le JITAP plus loin.

donateurs ; (2) il n'y a pas eu de lien entre le Cadre intégré et les stratégies de développement dans les pays ; (3) selon les PMA, le processus n'a pas été suffisamment consultatif ; (4) la gouvernance et l'administration du Cadre intégré ont pâti du manque de gestion efficace ; (5) la coordination s'est avérée difficile entre les divers acteurs ; (6) des difficultés sont apparues dans la mobilisation des fonds [69].

En vue d'améliorer l'efficacité du programme, un schéma pilote a été adopté en février 2001. Ce schéma donnait les nouvelles orientations du Cadre intégré : intégration des actions dans les plans de développement nationaux et les stratégies de réduction de la pauvreté, plus grande transparence de la structure et du fonctionnement du programme (notamment en faisant participer au Comité Exécutif les représentants des donateurs, PMA et agences), amélioration des sources de financement (création d'un Fonds fiduciaire géré par le PNUD, avec un objectif de financement de 20 millions de dollars [70]). En 2001 a aussi été lancé dans trois pays un programme pilote dirigé par la Banque mondiale (Cambodge, Madagascar, Mauritanie). Depuis, le bilan semble être plus positif : le Cadre intégré passe progressivement du stade du diagnostic à celui de la mise en œuvre des plans d'action - les études diagnostiques sur l'intégration du commerce ont été achevées ou sont en passe de l'être

69. WTO *Review of the Integrated Framework for Trade-related Technical Assistance to Least-Developed Countries*, juin 2000. http://www.integratedframework.org/files/docs/SWG-IF1.pdf

70. WTO *Progress Report on the Integrated Framework for Trade-related Technical Assistance to Least-Developed Countries*, avril 2001. http://www.integratedframework.org/files/docs/SWG-IF17R1.pdf

pour les 13 PMA qui ont participé à la phase initiale [71]. L'objectif est actuellement d'étendre le Cadre intégré à l'ensemble des PMA d'ici 2005, voire à d'autres PED. Cependant, face aux difficultés récurrentes de financement et d'organisation [72], il apparaît fort ambitieux.

Le « Programme conjoint intégré d'assistance technique en faveur de certains pays les moins avancés et d'autres pays africains » (Joint Integrated Technical Assistance ou JITAP) a été lancé en 1996 par l'OMC, la CNUCED et le Centre du Commerce International (CCI) [73]. Le programme JITAP vise avant tout la mise en place de capacités nationales : les actions portent sur (1) l'amélioration de la connaissance du système commercial mondial et ses implications ; (2) l'assistance dans la mise en conformité de la législation nationale avec les règles internationales et l'appui pour tirer le meilleur avantage des opportunités commerciales ; et (3) l'amélioration de la connaissance des marchés d'exportation et le renforcement de la position compétitive des entreprises exportatrices.

---

71. *Communiqué conjoint des six Organisations participantes du Cadre intégré – Banque mondiale, CCI, CNUCED, FMI, OMC et PNUD*, juillet 2003 http://www.wto.org/french/news_f/pres03_f/pr346_f.htm

72. Une nouvelle évaluation menée par un consultant indépendant spécifie que des divergences d'opinion persistent selon les pays quant à la définition, aux objectifs ou encore aux ressources nécessaires au Cadre intégré. http://brettonwoodsproject.org/doc/trade/ifinterimeval.pdf, juillet 2003

73. Le programme a concerné dans un premier temps huit pays, et a été élargi par la suite à huit autres pays. Le programme s'est effectué en plusieurs étapes : les pays concernés ont d'abord fait l'objet d'une analyse détaillée de leurs besoins en assistance technique ; sur la base de cette analyse, les trois organisations ont fait ressortir les besoins prioritaires de chaque pays et ont élaboré des projets nationaux d'assistance technique. Constatant que les besoins essentiels des huit pays étaient similaires, les projets nationaux ont été groupés et transformés en un seul programme nommé JITAP. En mars 1998, un Fonds commun d'affectation spéciale géré par le CCI a été créé – y ont contribué treize pays donateurs.

Ces thèmes ont été divisés en quinze sous-ensembles afin de faciliter la mise en œuvre du programme (assistance aux douanes, ajustement législatif et réglementaire, gestion de l'information commerciale, etc.). Le programme vise aussi à instaurer une étroite collaboration entre les trois organisations et les pays partenaires : un dispositif de discussion et de communication a ainsi été mis en place.

Après l'achèvement d'une première phase de 4 ans, une deuxième phase a été lancée en 2003, avec une dotation d'un montant de 12,6 millions de dollars (d'autres pays donateurs ayant rejoint le programme pour cette deuxième phase). Le rapport d'évaluation de juin 2002 donne les nouvelles orientations du JITAP, entre autres : renforcement du niveau national (projet de Comités Consultatifs sur le Commerce, plus grande coopération avec les institutions locales), plus grand souci de favoriser l'intégration régionale, contractualisation et implication de nouveaux acteurs (universités, chambres de commerce…), plus forte articulation avec la problématique de la lutte contre la pauvreté.

Des efforts de comptabilisation des actions de RCC ont par ailleurs été faits : ainsi, en 2002, a été mise en place par l'OMC et l'OCDE la base de données du Programme de Doha pour le développement sur le renforcement des capacités dans le domaine du commerce (BDRCC), répertoriant les engagements multilatéraux et bilatéraux des pays développés [74] . Une

74. La BDRCC a été créée conjointement par l'OMC et l'OCDE pour fournir des renseignements sur les projets d'assistance technique et de renforcement des capacités commerciales. Elle couvre aussi bien des projets nationaux que des projets régionaux. La base de données couvre actuellement toute l'année 2001 et une partie de l'année 2002. Les données proviennent de donateurs bilatéraux et d'organismes multilatéraux et régionaux. http://tcbdb.wto.org/index.asp?lang=FRA

première collecte des données a porté sur les activités de 2002, et la deuxième a été effectuée au printemps 2003. Si les informations contenues dans la base sont encore partielles, elles intègrent déjà plus de 8000 activités effectuées par 39 donneurs bi- ou multilatéraux. L'amélioration de la base est cependant étroitement reliée aux capacités administratives des donneurs, qui sont actuellement très inégales, et à la capacité de poursuivre un travail d'harmonisation et de vérification des données afin d'aboutir à des résultats représentatifs.

Au niveau français

La France participe au renforcement des capacités commerciales du Sud à trois niveaux : au niveau international, en contribuant aux fonds multilatéraux ; au niveau communautaire, en participant aux initiatives européennes ; au niveau national, notamment dans le cadre du « programme national triennal » de renforcement des capacités commerciales. L'AFD est un des acteurs contribuant aux engagements de la France en matière d'assistance technique et de RCC au niveau international.

Au niveau multilatéral, la France a fait en 2003 une contribution d'un million d'euros au Fonds de Doha pour le développement, de 500 000 euros au Fonds du Cadre intégré et a annoncé une contribution de 240 000 euros au programme JITAP pour la période 2003-2005. Par ailleurs, plusieurs programmes de soutien au renforcement des capacités commerciales ont été mis en place, visant à contribuer à la mise en œuvre des engagements pris par la France avec l'Union européenne à la conférence de Doha.

Un plan français d'aide au renforcement des capacités commerciales dans les pays en développement, d'un montant total de 30 millions d'euros a été élaboré, pour une période de trois ans. Associant le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (DREE), le ministère des Affaires Etrangères (DGCID) et l'AFD, le plan prévoit de financer sur la période 2002-2005 des actions de coopération combinant assistance technique, administrative et institutionnelle, formation, mise à niveau des capacités de production, de distribution et de logistique. Ces actions ont pour objectif d'aider les pays bénéficiaires à accéder aux marchés mondiaux et tirer le meilleur profit des préférences commerciales qui leur sont accordées, et en particulier des initiatives européennes (ainsi l'Accord de Cotonou ou l'initiative « Tout Sauf les Armes »). Le plan national est composé de deux volets : le premier concerne l'appui institutionnel au renforcement des capacités de négociations commerciales et relève principalement du MAE (DGCID) ; le deuxième vise à apporter un appui au secteur privé dans ses capacités d'exportation et est confié conjointement aux missions économiques et aux agences de l'AFD.

Le « Programme pour le Renforcement des Capacités Commerciales » (PRCC) a été établi par la Convention DREE-AFD de juin 2002 [76]. Le programme est destiné à douze pays prioritaires et les projets sont orchestrés en fonction d'un calendrier prévisionnel à caractère indicatif [77]. Il bénéficie

76. DREE- AFD, N*ote à l'attention des Chefs de mission économique et des Directeurs d'agences AFD*, novembre 2002.

77. 2002 : Cambodge, Madagascar, Mauritanie, Côte d'Ivoire, Algérie, Vietnam ; 2003 : Sénégal, Guinée, Mali, Ghana ; 2004 : Ethiopie, Djibouti.

d'une enveloppe de 25 millions d'euros en subventions. Le programme vise essentiellement le développement des capacités d'exportation des pays (sauf infrastructures). Les prestations sont avant tout de l'ordre de l'assistance technique (mise aux normes des conditions de production et de distribution, amélioration des systèmes de contrôle et d'inspection, soutien à la mise à niveau des entreprises, adaptation des dispositifs d'appui aux exportations) mais le PRCC intervient également dans des projets de formation et de sensibilisation, des études sectorielles ou de faisabilité voire l'achat de petits matériels ou d'équipements indispensables au démarrage du projet [78]. Par ailleurs, si le renforcement des capacités institutionnelles n'est pas l'objet principal du programme, des actions de ce type peuvent être mises en place lorsqu'elles s'inscrivent dans la continuité et la logique des projets.

Il conviendra, à l'issu des trois années de mise en œuvre du PRCC de décider de son avenir en fonction de son bilan : soit le clore, soit pérenniser son action sous la forme la plus appropriée, en partenariat ou comme une politique intégrée de dévelop-pement liée au commerce en appui au secteur privé.

Que ce soit au travers de programmes de renforcement des capacités commerciales ou d'actions visant à améliorer la compétitivité et l'organisation des grandes filières agricoles,

78. DREE-AFD, *Note à l'attention des Chefs de mission économique et des Directeurs d'agences AFD*, novembre 2002. Annexe 1 : *Précisions concernant l'instruction des projets.*

l'aide publique au développement a un rôle fondamental à jouer dans la mise à niveau des agricultures du Sud. Or, la part d'APD allouée à l'agriculture et au développement rural a fortement baissé ces dernières années : elle est tombée de 17 % du total de l'APD au début des années 80 à 8 % à la fin des années 90. Conscients de ce phénomène, qui paraît contradictoire avec les objectifs affichés de lutte contre pauvreté, surtout concentrée en milieu rural, certains bailleurs bilatéraux (Canadian International Development Agency, USAID, DFID) et multilatéraux (Banque mondiale) commencent à réajuster leurs engagements dans ce secteur afin de renverser cette tendance.

Exemple de programme de RCC : le Cadre intégré d'assistance technique du Sénégal

Le « Plan d'action pour améliorer la compétitivité de l'économie sénégalaise et son intégration dans l'économie mondiale », validé en avril 2003, présente les objectifs du programme et fournit des informations complémentaires sur les mesures à entreprendre (les agences responsables, le calendrier, l'assistance disponible ou projetée, etc.). Le document porte sur les domaines suivants :

(1) mise en œuvre du plan d'actions du cadre intégré ;

(2) politiques commerciales ;

(3) mesures visant à lever les contraintes au fonctionnement et à la croissance des entreprises ;

(4) réforme des douanes pour faciliter les échanges commerciaux et développer les exportations ;

(5) renforcement des institutions qui appuient le développement des exportations ;

(6) pêche ;

(7) agriculture ;

(8) secteur du tourisme ;

(9) textiles et vêtements ;

(10) artisanat [75].

75. République du Sénégal Cadre Intégré de Développement du Commerce Extérieur du Sénégal (matrice d'action), juin 2002.

Exemples de projets AFD avec une composante RCC

Projet octroyé : Appui à la réforme du secteur cotonnier au Bénin. Le projet vise la consolidation de l'organisation de la filière du coton béninois et l'amélioration de sa compétitivité. Préparation d'une stratégie d'amélioration des performances de la filière, son adoption et le début de la mise en œuvre. Subvention de 1,85 millions d'euros.

Projets en cours d'instruction, 8 projets PRCC sont en cours d'instruction dont :

– Certification du caoutchouc et aide à la normalisation en complément d'un projet de développement de l'hévéaculture familiale au Cambodge.
– Création d'Indicateurs Géographiques Protégés (IGP) au Cambodge (poivre, riz).
– Mise à niveau des entreprises pour accroître leur capacité d'exportation au Sénégal.
– Appui à l'exportation de crevettes à Madagascar : création d'un laboratoire d'épidémio-surveillance en collaboration avec l'Etat, l'Institut Pasteur et le Groupement des producteurs.

Conclusions

Le dossier agricole, qui est au cœur de l'agenda de Doha, constitue sans doute l'un des dossiers les plus sensibles et complexes des négociations commerciales, posant notamment la question de la cohérence entre les politiques agricole, commerciale et de développement. Ce cycle souligne la responsabilité des pays du Nord dans la réduction des distorsions de marché engendrées par leurs politiques agricoles et qui constituent des obstacles importants à l'insertion des pays du Sud dans le commerce mondial, et donc au développement. Quels seraient les gains d'une libéralisation des échanges dans le cadre de Doha ? Quels enseignements tirer des analyses économiques des politiques commerciales ?

Les simulations sur l'impact d'une libéralisation commerciale sont des outils utiles d'aide à la décision dans les négociations commerciales mais elles peuvent donner des résultats contrastés. On retiendra les points suivants :

– Dans l'hypothèse d'une libéralisation totale des échanges agricoles, les analyses de la Banque mondiale et du FMI font état de gains importants, qui bénéficieraient en grande partie aux pays en développement. Ces analyses ont cependant tendance à traiter les pays en développement comme un bloc homogène et à ne pas les différencier suffisamment, notamment en fonction de leur situation alimentaire ;
– D'autres simulations, qui tentent d'intégrer des hypothèses plus réalistes (imperfection des marchés, effet des structures

des préférences) montrent que tous les pays en développement ne sont pas nécessairement gagnants à la libéralisation des échanges. Ceux qui appartiennent au groupe de Cairns y gagneraient certainement mais vraisemblablement pas les pays d'Afrique subsaharienne. Pour ces derniers, il conviendrait de prévoir des mesures d'accompagnement ;

– Est-ce que le libre-échange permettrait de réduire significativement les fluctuations des prix agricoles sur les marchés mondiaux ? Cette question demeure ouverte dans la mesure où la volatilité des prix est due à plusieurs facteurs, souvent difficiles à dissocier. Cela ne doit toutefois pas justifier le maintien de politiques agricoles distorsives : l'exemple des marchés financiers montre qu'il pourrait y avoir des réformes graduelles et différenciées en fonction du niveau de développement du pays.
– Par ailleurs, même en cas de gains, il existe un risque de captage de la rente tarifaire par l'agro-industrie qui limiterait l'effet positif de hausse des prix sur les producteurs. Une politique de libéralisation nécessiterait donc parallèlement l'introduction de mécanismes de régulation pour structurer les marchés, et éviter un phénomène de captation de rente par les agents en position d'exercer un pouvoir de marché ;
– En revanche, alors que le débat public a tendance à se focaliser sur le rôle déstabilisant des subventions, plusieurs analyses confirment que, dans l'hypothèse d'une libéralisation globale, l'élimination des protections tarifaires induirait des gains biens plus importants que celle des subventions (à l'exception notable du coton fortement subventionné). Les crêtes et la

progressivité tarifaires sont aussi des obstacles majeurs à la diversification des exportations.

Les analyses au niveau des produits rejoignent en général les résultats des simulations générales tout en permettant de préciser certains effets. Elles contribuent à mieux identifier les avantages comparatifs des nations et l'ampleur des pertes éventuelles liées aux distorsions de marché par pays et par produit. Ces analyses peuvent-elles déboucher sur une approche sectorielle des négociations commerciales ? Certains pays peuvent essuyer des pertes sur un produit qui pourront être compensées sur d'autres dans la perspective d'une libéralisation globale, ce qui plaide pour une approche globale des négociations. Mais cet argument concerne surtout des pays à revenu intermédiaire ayant une capacité d'offre multi-produits ; pour des pays moins avancés dépendants d'un ou deux produits, les perspectives de compensation automatique entre produits semblent limitées. Pour ces derniers, et dans le cas de produits en concurrence Nord-Sud où les pays du Sud auraient un avantage comparatif, la question se pose de savoir si une telle approche sectorielle, qui ferait appel à la responsabilité des pays riches pour faire des concessions, permettrait de progresser dans la réduction des distorsions de marché.

Les problèmes peuvent également trouver leurs sources au Sud. Le cas de l'arachide est une bonne illustration d'un problème Sud-Sud, avec les deux géants d'Asie (Chine, Inde) comme principaux responsables des distorsions.

Une libéralisation des échanges pourrait profiter aux producteurs d'Afrique subsaharienne, notamment pour la

confiserie, s'ils arrivaient à améliorer le processus de transformation et la qualité souvent inégale de la filière. Ce dernier point, et le débat prédominant sur l'impact de la libéralisation des échanges, amplifié par les confrontations Nord-Sud à Cancun, ne doit pas masquer le fait que de nombreux pays en dévelop-pement ne parviennent pas à accéder au marché en raison de la faible réactivité de leurs capacités d'offre, à accroître et à diversifier leur production en fonction des évolutions des marchés. Enfin, au-delà de la question de l'accès au marché international, l'enjeu pour de nombreux pays moins avancés serait d'abord de reconquérir leur marché intérieur en développant leurs cultures vivrières à des fins de sécurité alimentaire.

Le renforcement de la compétitivité des grandes filières agricoles et des capacités commerciales constituent, à cet égard, des champs d'action importants pour l'aide au développement. Les programmes de renforcement des capacités commerciales doivent permettre aux pays qui en bénéficient de mieux assimiler les règles qui régissent les échanges internationaux. L'appui aux cultures pérennes villageoises montre que l'aide ne consiste pas simplement en un apport financier, même s'il est essentiel, mais a aussi un rôle d'intermédiaire à jouer entre les planteurs et l'agro-industrie pour assurer des montages sécurisés. Dans le cas du coton, l'aide doit accompagner le processus de restructuration des filières cotonnières en Afrique. Les expériences de libéralisation dans les filières cotonnières africaines plaident pour une plus grande synergie entre les acteurs, qui passe notamment par un renforcement

de l'organisation des filières dans le processus d'adaptation vers le marché.

Ces interventions s'inscrivent dans une réflexion plus large qui pose notamment la question du renouvellement des politiques publiques, à la suite des limites des processus de libéralisation engagés dans le secteur agricole. Plus précisément, l'APD doit pouvoir appuyer les partenaires du Sud dans la définition et la promotion de politiques agricoles, qui devront trouver un équilibre permanent entre les contraintes d'amélioration de la compétitivité et la dimension sociale du développement. Pour cela, et compte tenu de l'importance du développement rural dans la lutte contre la pauvreté, il conviendrait de renverser la tendance à la baisse ces dernières années de la part de l'aide consacrée au secteur agricole.

Références bibliographiques

AFD-MAE (2002), *Les filières coton en Afrique de l'Ouest et du Centre : Situation présente et évolution institutionnelle*, Paris.

ANDERSON, K. et al. (2002), "The Cost of Rich (and Poor) Country Protection to Developing Countries", *Journal of African Economies*, Vol. 10, No. 3, pp. 227-257.

ARAUJO-BONJEAN, C. et J.-L. Combes éds. (2001), *Modes d'organisation des filières et lutte contre la pauvreté : les cas du coton et du cacao*, Ministère des affaires étrangères, Paris.

BACCHETTA M. et M. JANSEN (2003), "Adjusting to Trade Liberalization : The Role of Policy, Institutions and Disciplines", *Special Studies* 7, OMC, avril.

BANQUE MONDIALE (2001), *Global Economic Prospects 2002: Making Trade Work for the World's Poor*, Washington D.C.

BANQUE MONDIALE (2003), *Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*, Washington D.C.

BANQUE MONDIALE ET FMI (2002), "Market Access for Developing Country Exports : Selected Issues", document de travail, 26 septembre.

BEGHIN J., ROLAND-HOST D. et VAN DER MENSBRUGGHE D. (2002), "Global Agricultural Trade and the Doha Round : What are the Implications for North and South?", *Working Paper*, n°02-WP 308, Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University.

BEGHIN J. et A. AKSOY, "Agricultural Trade and the Doha Round : Preliminary Lessons from Commodity Studies", conférence ABCDE, Paris, 15-16 mai 2003.

BOSC, P.-M. et B. LOSCH (2002), "Les agricultures familiales face à la mondialisation : le défi d'une autre transition", OCL, vol. 9, No. 6, novembre-décembre.

BOUËT A. (2001), "La fin de l'exception agricole", chapitre VII, pp. 77-89, in *Economie mondiale 2002*, coll. Repères, La Découverte, Paris.

BOUËT A., J.-C. Bureau, Y. Decreux et S. Jean (2003), "Is Agricultural Liberalization Beneficial to Developing Countries?", colloque GTAP.

BOUËT A. (2001), "La sécurité alimentaire justifie-t-elle un soutien de l'activité agricole?", *La Lettre du CEPII*, n° 199, mars.

Bread for the World Institute (2003), *Agriculture in the Global Economy*, Washington D.C.

CATTANEO, O. (2003), "What are the Prospects for Liberalization in Agriculture?" Wilton Park, May 2003

CERNAT L., S. Laird et A. Turrini (2002), "Back to Basics: Market Access Issues in the Doha Agenda", UNCTAD, Genève.

CNUCED (2002), "Diversification des exportations, accès aux marchés et compétitivité", TD/B/COM.1/54, 26 novembre.

CNUCED (2002a), "Duty and quota-free access for LDCs", mai 2002, Genève.

Commission des flux de capitaux (2003), "A Ten-Year Strategy for Increasing Capital Flows to Africa", juin, Washington D.C. (disponible sur le site http://www.iie.com).

DECPG (2003), "The LINKAGE Model: Description and Results", document powerpoint, 11 juillet 2003, Banque mondiale.

FOK M. (2002), "Préserver un futur au coton africain : la revendication légitime d'équité dans les échanges mondiaux ne sera pas suffisante", document de travail, CIRAD, avril.

FOK M. et S. TAZI (2003), "Filières cotonnières en Afrique : restructuration, défaillances de coordination et règles collectives", séminaire du CIRAD, Montpellier, 8-9 septembre.

FMI (2002), *World Economic Outlook*, "Essays on Trade and Finance" (chapitre II), Washington D.C.

FMI (2002), "Améliorer l'accès au marché: pour une plus grande cohérence entre l'aide et le commerce", Etude thématique, 21 mars.

GALLEZOT J. (2003), *La progressivité tarifaire de l'UE vis-à-vis des produits agricoles et agroalimentaires - Analyse de la situation d'ensemble et cas des produits d'intérêt pour les pays en développement*, SPECIFIC AGREEMENT No. SI2.345077 Under framework contract No Trade 2002/-A2-01.

GÉRARD F., M.-G. PIKETTY et J.-M. BOUSSARD (2003), "Libéralisation des échanges et bien-être des populations pauvres. Faiblesse des impacts et sensibilité des résultats aux hypothèses de fonctionnement des marchés", *Notes et études économiques*, à paraître, septembre.

GOREUX L. (2003),"Préjudices causés par les subventions aux filières cotonnières de l'AOC", atelier AFD-DFID, 30 avril 2003, Paris.

Goreux L. (2003a), "La culture du coton en zone franc : l'impact des subventions aux producteurs américains et européens. L'avant et après Cancun", à paraître, *Afrique contemporaine*, AFD.

GUILLAUMONT P, GUILLAUMONT JEANNENEY S., JACQUET P., CHAUVET L., SAVOYE B. (2003) "Atténuer la vulnérabilité aux chocs de prix : un rôle pour l'aide internationale", présenté à la conférence ABCDE, 15-16 mai 2003.

JACQUET P. (2002), "Trade, Aid and Development", conférence ABCDE, Banque mondiale, Oslo, juin.

JADOT Y. (1999), *Les enjeux des négociations multilatérales pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique*, Ministère des affaires étrangères, Paris.

LABORDE D. et J. LE CACHEUX (2003), "Price and Welfare Effects of Agricultural Liberalization with Imperfect Competition in Food Industries and Trade", Sixth Annual Conference on Global Economic Analysis, La Haye, juin.

LANKES, H.P. (2002), "Ouvrir les marchés aux pays en développement", *Finances & Développement*, septembre.

HAMOUDI A. (2002), "How much go in AGOA? Growth and Opportunity in the African Growth and Opportunity Act", *CGD Brief*, June 2002, Volume 1, Issue 2.

HOEKMAN B., Ng F. et OLARREAGA M. (2002), "Reducing Agricultural Tariffs versus Domestic Support : What's more Important for Developing Countries ?", *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2918.

HIRSCH R. (1998), *La riziculture dans les pays de l'UEMOA : de la dévaluation à la libéralisation, 1993-1997*, AFD/DPE, décembre 1998.

IFAD (2003), "Achieving the MDGs by Enabling the Rural Poor to Overcome their Poverty", document de travail, http://www.ifad.org/gbdocs/gc/26/e/panel.pdf

LATREILLE T. (2003), "Les préférences commerciales en Afrique subsaharienne: Quels bénéfices pour l'African Growth and Opportunity Act ?", Annexe au rapport *Perspectives économiques et financières des pays de la zone franc*, AFD, septembre 2003.

MACDONALD S., L. MEYER et A. SOMWARU (2003), "Perspectives on Cotton Global Trade Reforms", Sixth Annual Conference on Global Economic Analysis, La Haye juin.

MAMATY I. (2002), "Les pays africains et l'Accord sur l'agriculture : Quelle place pour le développement durable ?", *Resource Paper No.3*, International Centre for Trade and Sustainable Development, mars.

MATTOO A., D. ROY et A. SUBRAMANIAN (2002), "The Africa Growth and Opportunity Act and Its Rules of Origin: Generosity Undermined?", World Bank Policy Research Working Paper 2908, October.

MCMILLAN M., D. RODRIK et K. WELCH (2002), "*When Economic Reform Goes Wrong : Cashews in Mozambique*", NBER Working Paper No. w9117, août 2002, http://ksghome.harvard.edu/~.drodrik.academic.ksg/nuts.pdf

MILNER C. et P. WRIGHT (1998), "Modelling Labour Market Adjustment to Trade Liberalisation in an Industrialising Economy", *The Economic Journal*, 108, mars, pp.509-528.

OCDE (2003), *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : suivi et évaluation 2003*, Paris.

OLARREAGA M. et C. OZDEN (2003), "AGOA and Apparel : Who captures the tariff rent in the presence of preferential market access ?", mimeo, The World Bank, January

OMC (2003), *Rapport annuel 2003*, Genève.

OXFAM (2002), "Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalisation, and the Fight against Poverty".

OXFAM (2002a), "The great EU Sugar Scam : How Europe's sugar regime is devastating livelihoods in the developing world", www.oxfam.org.uk

PAGE S. et A. HEWITT (2001), *World Commodity Prices : still a problem for developing countries ?*, ODI Special Report.

PAPAGEORGIOU D., A. CHOKSI, et M. MICHAELY (1990), "Liberalizing Foreign Trade in Developing Countries : The Lessons of Experience", The World Bank.

PRIYADARSHI S. (2002), "Reforming Global Trade in Agriculture: a Developing Country Perspective", *Trade Environment, and development*, Septembre, Carnegie Endowment for International Peace.

RAMA M. (1999), "The labor market and trade reform in manufacturing", in M. Connoly et Jaime de Mello éds., *Effects of Protectionism on a Small Country: The Case of Uruguay*, World Bank.

RIBIER V. (2003), "Quelques éclairages sur les exportations agricoles ACP", atelier AFD-DFID, 30 avril 2003, AFD, Paris.

RIBIER (2003a), "Quelques caractéristiques fondamentales des marchés des produits agricoles tropicaux", atelier AFD-DFID, 30 avril 2003, AFD, Paris.

SARRIS A. (2003), "Une assurance du prix des matières premières fondée sur le marché pour les pays en développement : vers une nouvelle approche", *Revue d'Economie du développement*.

STERN N. (2003), "Trade, Aid and Results: Can We Make a Difference ?", conférence ABCDE, 15 mai, Paris.

TOKARICK S. (2003), "Measuring the impact of Distortions in Agricultural Trade in Partial and General Equilibrium", IMF *Working Paper*, 03/110.

TYERS, R. et K. ANDERSON (1992), *Disarray in World Food Markets: A Quantitative Assessement*, Cambridge University Press.

UNCTAD (1998), *Trade and Development Report*, Genève.

VAN MEIJL H. et F. VAN TONGEREN (2001), "Multilateral Trade Liberalisation and Developing Countries: A North-South Perspective on Agriculture and Processing Sectors", *4th Annual Conference on Global Economic Analysis*, Purdue University, juin.

WATKINS, K. (2003) "Northern agricultural policies and world poverty: will the Doha "development round" make a difference?", paper presented at the Annual Bank Conference of Development Economics, 15-16 May 2003

WILSON J. et V. O. Abiola éds. (2003), *Standards and Global Trade, A Voice for Africa*, Banque mondiale, Washington D.C.

Annexes

TABLEAU A1

LE SECTEUR AGRICOLE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

	Population rurale en % de la population totale		Part des agriculteurs dans la population active		Part de l'agriculture dans le PIB	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Pays en développement	65%	60%	61%	55%	15%	14%
A. latine et Caraïbes	29%	25%	25%	20%	8%	7%
Af. du Nord et Proche-Orient	46%	40%	39%	33%	14%	12%
Afrique subsaharienne	74%	67%	72%	66%	29%	31%
Asie de l'Est et du Sud-Est	70%	65%	68%	62%	18%	18%
Asie du Sud	75%	71%	63%	59%	28%	26%

Source : FAO, in Bread for the World Institute (2003), p. 69.

TABLEAU A2

EFFETS EN TERME DE BIEN ÊTRE DE LA LIBÉRALISATION DE L'AGRICULTURE

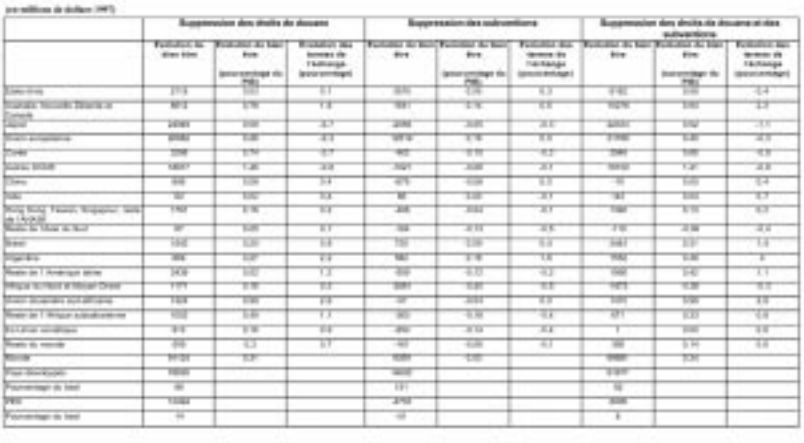
(en millions de dollars 1997)

	Libéralisation des pays développés			Libéralisation des pays en développement			Libéralisation globale		
	Evolution du bien être	Evolution du bien être (pourcentage du PIB)	Evolution des termes de l'échange (pourcentage)	Evolution du bien être	Evolution du bien être (pourcentage du PIB)	Evolution des termes de l'échange (pourcentage)	Evolution du bien être	Evolution du bien être (pourcentage du PIB)	Evolution des termes de l'échange (pourcentage)
Etats-Unis	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Australie, Nouvelle Zélande et Canada	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Japon	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Union européenne	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Corée	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Autres OCDE	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Chine	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Inde	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Hong Kong, Taiwan, Singapour, reste de l'ASEAN	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Reste de l'Asie du Sud	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Brésil	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Argentine	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Reste de l'Amérique latine	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Afrique du Nord et Moyen-Orient	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Union douanière sud-africaine	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Reste de l'Afrique subsaharienne	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Ex-Union soviétique	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Reste du monde	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Monde	[illegible]	[illegible]		[illegible]	[illegible]		[illegible]	[illegible]	
Pays développés	[illegible]			[illegible]			[illegible]		
Pourcentage du total	[illegible]			[illegible]			[illegible]		
PED	[illegible]			[illegible]			[illegible]		
Pourcentage du total	[illegible]			[illegible]			[illegible]		

Source: Tokarick (2003), p. 38.

TABLEAU A3

EFFETS EN TERME DE BIEN ÊTRE DE LA LIBÉRALISATION DE L'AGRICULTURE



Source: Tokarick (2003), p. 39.

© MAGELLAN & Cie, 59 rue Caulaincourt - 75018 Paris
Tél : 01 49 70 67 36 - Fax : 01 40 82 98 73 - E-mail : wiltzmag@club-internet.fr
pour la conception et la mise en page

Imprimé en France
Dépôt Légal - 4e trimestre 2003