ISSN 0251-1460

1995

LA SITUATION MONDIALE DE L'ALIMENTATION ET DE L'AGRICULTURE

LE COMMERCE AGRICOLE: À L'AUBE D'UNE ÈRE NOUVELLE?

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

DISQUETTE À L'INTÉRIEUR

L'essor du commerce agricole a aidé à mettre à la disposition de populations toujours plus nombreuses des aliments de meilleure qualité, plus abondants et moins coûteux. Il est aussi une source de bien-être et de revenus pour des millions de personnes. Beaucoup de pays en tirent l'essentiel des devises dont ils ont besoin pour financer leurs importations et leur développement. Et, dans bien des pays, la sécurité alimentaire dépend pour beaucoup de la capacité de financer les importations de vivres.

Cette année, le chapitre spécial, intitulé «Le commerce agricole: à l'aube d'une ère nouvelle?», retrace l'évolution des échanges agricoles au cours des 30 dernières années et décrit la transformation en cours de l'environnement du commerce mondial. Il étudie notamment l'impact des politiques mondiales de libéralisation sur les marchés agricoles; les réformes systémiques en cours dans les ex-pays à économie planifiée et la probabilité de voir la Chine jouer un rôle de plus en plus important dans le commerce international; l'effet des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round, menées sous l'égide du GATT, sur les marchés agricoles et sur les disciplines internationales régissant les échanges agricoles; et, enfin, les arrangements commerciaux régionaux que de nombreux groupes de pays ont entrepris de mettre en place. Il décrit aussi les interfaces complexes existant entre le commerce international, la protection de l'environnement et la durabilité de la production.

LA SITUATION MONDIALE DE L'ALIMENTATION ET DE L'AGRICULTURE 1995

LA SITUATION MONDIALE DE L'ALIMENTATION ET DE L'AGRICULTURE 1995

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE
Rome, 1995

Les données statistiques du présent ouvrage ont été élaborées par la FAO sur la base des informations disponibles au 1er juin 1995.

Les dénominations choisies ou la présentation des données qui figurent dans cette publication n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ni quant à leurs autorités de tutelle, au tracé de leurs frontières ou de leurs limites. Les expressions pays développés et pays en développement sont utilisées pour faciliter les présentations statistiques et n'expriment pas nécessairement un jugement quant au niveau de développement du pays ou de la région.

Catalogage avant publication de la Bibliothèque
David Lubin

FAO, Rome (Italie)
La situation mondiale de l'alimentation
et de l'agriculture 1995
(Collection FAO: Agriculture, n° 28)
ISBN 92-5-203700-4

1. Agriculture. 2. Production alimentaire.
3. Commerce.

I. Titre II. Série

Code FAO: 70 AGRIS: E16 E70 K01

© FAO 1995

Imprimé en Italie

Avant-propos

Le troisième millénaire approche. Il est plus que temps de décréter la mobilisation générale contre le plus mortel ennemi de l'humanité contemporaine: la faim et son acolyte, l'insécurité alimentaire. C'est dans cet esprit que j'ai pris l'initiative de convoquer, pour novembre 1996, un Sommet mondial de l'alimentation qui réunira, à Rome, des chefs d'Etat et de gouvernement de toutes les régions du monde.

Nous attendons tout d'abord de ce Sommet qu'il serve à rappeler que, malgré l'accroissement considérable de la production vivrière, la faim et la malnutrition sont loin d'avoir disparu du monde contemporain. Les souffrances et les ravages que cause chaque jour ce fléau à deux têtes dépassent de loin les effets des guerres, des épidémies, des catastrophes naturelles les plus meurtrières. Mais rares sont ceux qui ont une idée précise de la nature et de l'ampleur du problème de la faim. En cette «ère de l'information», les médias ne s'intéressent à la faim que lorsqu'un événement exceptionnel fait éclater au grand jour une de ses manifestations les plus spectaculaires.

En deuxième lieu, ce Sommet lancera au monde un message fondamental: l'insécurité alimentaire, avec ses séquelles de faim et de souffrance, est aussi évitable qu'elle est intolérable. La victoire sur la faim et la malnutrition n'est ni un rêve de poète ni une utopie inaccessible. C'est un but qui peut être atteint avec les moyens techniques et les ressources dont nous disposons, pour peu que nous n'oubliions pas ce que nous savons des racines du mal. Nous ne manquons pas d'exemples récents montrant qu'il est possible de résoudre les problèmes de sécurité alimentaire, même les plus gigantesques et les plus extrêmes.

Enfin, il ne suffit pas de connaître et de comprendre le problème: encore faut-il avoir la volonté d'agir et de mobiliser les moyens nécessaires. Le Sommet donnera aux plus hautes autorités politiques de tous les pays l'occasion d'examiner les différents aspects de la sécurité alimentaire mondiale, d'adopter un certain nombres de principes, de prendre des engagements et de décider d'un plan d'action. Je suis certain qu'il répondra aux vœux et aux aspirations de millions de personnes et qu'il amorcera et inspirera une nouvelle croisade pour la sécurité alimentaire universelle.

La FAO consacre cette année un effort particulier à la réunion de données et à la préparation d'analyses qui permettront de mieux appréhender les divers aspects conceptuels, techniques et politiques du problème alimentaire. Pour stimuler les débats, l'Organisation présentera une étude approfondie de la sécurité alimentaire dans l'édition de *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 1996*.

Le thème de la sécurité alimentaire est aussi omniprésent dans le présent rapport *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 1995*. Les grandes lignes qui se dégagent d'un tableau contrasté indiquent que des progrès encourageants, dont l'alimentation et l'agriculture profiteront directement ou indirectement, ont été accomplis sur de nombreux fronts. Les années 1994 et 1995 ont vu se confirmer la reprise économique, après le marasme de 1990-1993; la libéralisa-

tion et les réformes économiques se sont poursuivies dans un grand nombre de pays; le raffermissement des prix des produits agricoles a permis à la plupart des pays exportateurs de gagner des devises grâce auxquelles ils pourront affermir les bases d'une croissance soutenue. Cette embellie de l'environnement mondial ainsi que les progrès considérables réalisés à l'échelle régionale ou nationale imprimeront leur marque à ce qui restera probablement dans l'Histoire comme une ère d'ouverture et d'espérance pour de nombreux pays du monde en développement.

Mais il ne faut pas chanter victoire. A côté des espoirs naissants, les anciens problèmes subsistent et de nouveaux dangers sont apparus. La turbulence des marchés financiers, à la fin de 1994, nous a rappelé que les déséquilibres économiques persistants peuvent faire basculer les marchés et les situations économiques. La reprise est en cours, mais des millions d'êtres humains, surtout dans les pays d'Afrique moins bien intégrés dans l'économie mondiale, n'en ont toujours pas cueilli les fruits. Certes, les réformes macroéconomiques et la réorganisation des politiques sectorielles sont encourageantes, mais ces changements, et même ceux qui à long terme seront les plus bénéfiques pour les pauvres, laissent ces derniers particulièrement vulnérables dans l'immédiat. La hausse des prix des produits agricoles a apporté aux pays exportateurs des gains exceptionnels. Ce soulagement financier a donné un second souffle à leur développement, mais cette haute conjoncture ne saurait durer; il ne faut pas oublier qu'elle fait suite à une longue période de baisse des prix réels des produits et que les marchés agricoles souffrent de profonds déséquilibres structurels. L'agriculture a profité de l'amélioration de l'environnement économique dans de nombreux pays; mais sa performance est restée décevante dans une grande partie du monde en développement; plusieurs pays, parmi lesquels 15 sont africains, connaissent actuellement de graves pénuries alimentaires. La contraction récente des disponibilités sur les marchés céréaliers, jointe à la réduction prévisible des stocks publics dans les principaux pays exportateurs, amène une fois de plus à se demander si ces stocks sont suffisants pour assurer la sécurité alimentaire de tous. Ces récentes tendances inquiétantes coïncident de façon perverse avec un amenuisement de l'aide alimentaire et de l'assistance extérieure à l'agriculture.

Les problèmes des marchés agricoles sont le thème central du chapitre spécial de cette année, intitulé «Le commerce agricole: à l'aube d'une ère nouvelle?», car les échanges influent directement et indirectement sur la sécurité alimentaire. Le commerce agricole connaît depuis quelques dizaines d'années une expansion considérable grâce à laquelle les consommateurs ont accès à une nourriture plus abondante, de meilleure qualité et moins onéreuse; il est aussi une importante source d'emplois et de devises. Toutefois, les fruits de cette expansion sont très inégalement répartis et les marchés agricoles continuent de souffrir des distorsions provoquées par les politiques d'intervention et de protection.

Ces problèmes sont analysés dans le contexte de la transformation récente des structures économiques, des institutions et des marchés qui servent de cadre au commerce agricole. La déréglementation de l'économie mondiale, la présence de plus en plus forte des pays en développement sur les marchés internationaux, les mutations en cours dans les ex-pays à économie planifiée, la prolifération des blocs commerciaux régionaux et le nouveau régime du commerce international

qui se dessine depuis la fin du Cycle d'Uruguay, donnent à penser que nous sommes à l'aube d'une «ère nouvelle». La présente étude explore la controverse au sujet des interactions qui existent entre le commerce d'une part, la protection de l'environnement et la durabilité de la production de l'autre.

Le nouvel ordre du commerce international qui s'instaurera sous l'effet de ces interactions de plus en plus complexes entre toutes sortes de facteurs et d'influences est difficile à prévoir. Il est probable que la libéralisation et l'intégration croissantes stimuleront les échanges, encourageront la concurrence et accroîtront le bien-être global. Mais les effets du Cycle d'Uruguay risquent d'être limités dans le court terme et sans doute variables selon les pays et selon les marchés. Il faut s'attendre à une relative stabilité des prix des produits tropicaux face à une légère augmentation de ceux des régions tempérées; les chances, les risques et les pertes varieront donc sensiblement selon les pays. En outre, en dépit de la tendance générale à l'ouverture des relations commerciales et de l'amélioration des réglementations, le protectionnisme va non seulement continuer à sévir sur les marchés agricoles sous ses formes habituelles, mais également revêtir des formes nouvelles. Ainsi, il est probable que la facture des pays à déficit vivrier sera plus élevée; pour quelques-uns, l'insécurité alimentaire s'aggravera, du moins dans un premier temps. Pour de nombreux pays en développement, et parmi ceux-là mêmes qui sont producteurs et exportateurs de denrées agricoles, l'accès aux marchés et la compétitivité resteront problématiques.

Je souhaite que le présent ouvrage aide à faire mieux comprendre la situation actuelle telle qu'elle se développe et mieux appréhender les vieux démons et les incertitudes naissantes auxquelles la communauté internationale devra faire face pendant cette «nouvelle ère» que nous abordons.

Jacques Diouf
DIRECTEUR GÉNÉRAL

Table des matières

Avant-propos v
Sigles et abréviations xxi
Note explicative xxv

CHAPITRE 1
SITUATION MONDIALE

I. SITUATION ACTUELLE DE L'AGRICULTURE – FAITS ET CHIFFRES 3

1. Production animale et végétale en 1994 3
2. Pénuries alimentaires et situations d'urgence 6
3. Disponibilités, utilisations et stocks actuels de céréales 10
4. Assistance extérieure à l'agriculture 12
5. Flux d'aide alimentaire en 1994/95 14
6. Cours internationaux des produits agricoles 16
7. Produits de la pêche captures, utilisations, échanges 19
8. Production et commerce des produits forestiers 22

II. L'AGRICULTURE DANS LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE MONDIAL 26

Panorama économique 26

Perspectives de l'agriculture 33

Perspectives des économies des pays en développement fortement tributaires des exportations agricoles 35

III. QUELQUES CONSTATS QUI S'IMPOSENT 41

Evolution des importations et des exportations alimentaires des pays à bas revenu et à déficit vivrier ayant le plus de mal à financer leurs importations 41

Introduction 41

Evolution et structure des importations de produits alimentaires 42

Provenance des importations 45

Composition des exportations et exportations agricoles 45

La dépendance d'importations alimentaires massives peut-elle durer? 53

Le consommateur face aux réformes 55

Quelle place les politiques font-elles aux consommateurs? 56

Où vont les réformes? 57

Consommation et demande de denrées alimentaires 60

La réforme et le prix des denrées alimentaires 64

Protection des consommateurs vulnérables 66

Quelques remarques finales 70

CHAPITRE 2
SITUATION PAR RÉGION

I. RÉGIONS EN DÉVELOPPEMENT 75

AFRIQUE SUBSAHARIENNE 75

Vue d'ensemble 75

Evolution économique 75

Performances de l'agriculture 77

Commerce agricole 77

Dévaluation du franc CFA 78

Politiques agricoles 81

Afrique du Sud 84

Géographie, population et climat 84

Caractéristiques générales de l'agriculture 85

Place de l'agriculture dans la stratégie de développement de l'Afrique du Sud 86

Influence du système de commercialisation, avant la réforme, sur la structure du secteur agricole 89

Effets économiques et sociaux de la politique agricole avant la réforme 91

Problèmes actuels et perspectives de l'agriculture sud-africaine 97

Options pour la redistribution des terres 97

En forme de conclusion 100

ASIE ET PACIFIQUE 102

Vue d'ensemble 102

Evolution économique 102

Les hauts et les bas du secteur agricole 105

Les risques et les espoirs 107

Inde 112

Tableau économique 112

Origines et causes de la crise de 1990 113

Les grandes lignes de la nouvelle politique économique 114

Politique agricole de l'Inde à l'ère de la planification 115

La planification dans le secteur agricole 118

La planification et le programme d'ajustement structurel 120

Impact des réformes macroéconomiques sur le secteur agricole 122

Libéralisation de l'agriculture et autres aspects de la politique agricole 124

Les réformes et les exportations agricoles 125

En conclusion 126

AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES 128

Vue d'ensemble 128

Tendances économiques 128

Résultats de l'agriculture 131

Influences des orientations de l'économie sur l'agriculture 132

Amérique centrale 136

Introduction et vue d'ensemble 136

Facteurs internationaux et régionaux 139

Examen des politiques nationales 142

PROCHE-ORIENT ET AFRIQUE DU NORD 147

Vue d'ensemble 147

Tendances de l'économie et de l'agriculture en 1994/95 147

Utilisation des ressources et perspectives d'expansion de l'agriculture 150

Consommation et sécurité alimentaires 152

Dépendance à l'égard des importations alimentaires 153

Jordanie 156

Rôle de l'agriculture 156

Problèmes et défis 157

Les réformes 160

Conséquences de la paix sur les ressouces en eau et la production agricole 162

II. RÉGIONS DÉVELOPPÉES 165

EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE ET ETATS NOUVELLEMENT INDÉPENDANTS DE L'EX-URSS 165

Vue d'ensemble 165

Evolution récente de l'économie et de l'agriculture 165

Réforme structurelle de l'agriculture 167

Marchés fonciers et réformes financières 169

Privatisation des activités d'amont et d'aval 169

Commerce et politiques commerciales 170

Conséquences du Cycle d'Uruguay 172

Profile de la réforme de l'agriculture au Kazakhstan 174

Géographie et Histoire 174

Ressources agricoles 174

Place du Kazakhstan dans la production et le commerce agricoles de l'ex-URSS 179

Contexte politique et macroéconomique des réformes de l'agriculture et de la politique agricole 180

Privatisation et création des marchés 182

Objectifs à long terme 191

CHAPITRE 3
LE COMMERCE AGRICOLE: À L'AUBE D'UNE ÈRE NOUVELLE?

INTRODUCTION 199

I. LE COMMERCE DES PRODUITS AGRICOLES – NOUVELLES TENDANCES ET ÉVOLUTION DES STRUCTURES 202

Déclin de la part des produits agricoles dans les échanges mondiaux 203

Expansion des marchés agricoles et contraction de la part des pays en développement 210

Les pays en développement resteront-ils des exportateurs nets? 211

Diversification des marchés et renforcement des échanges intrarégionaux 214

Baisse des prix agricoles, accroissement du volume des exportations et déclin du pouvoir d'achat des exportations agricoles 217

Accroissement de la valeur ajoutée des exportations 224

II. LE COMMERCE AGRICOLE DANS UN MONDE EN CHANGEMENT 226

Dérégulation de l'économie mondiale 226

Transformation des pays à économie planifiée 230

Prochaines années 233

Effondrement du CAEM 235

La Chine, un cas particulier 236

III. LES RÈGLES DU COMMERCE INTERNATIONAL: RÉTROSPECTIVE 240

Cycle d'Uruguay 242

Accord sur l'agriculture 243

Protection contre les importations 245

Concurrence à l'exportation 250

Mesures intérieures 254

La clause de modération 256

Le Comité de l'agriculture 257

Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires 257

Impact du Cycle d'Uruguay sur le commerce mondial et les prix des produits de base 260

IV. DÉVELOPPEMENT DES ACCORDS COMMERCIAUX RÉGIONAUX 266

Les associations commerciales régionales 268

Raison d'être des accords de commerce régionaux 272

Traitement de l'agriculture dans les accords commerciaux régionaux 275

V. COMMERCE INTERNATIONAL, ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT AGRICOLE DURABLE 278

Interactions entre le commerce et l'environnement 282

Mesure des effets du commerce sur l'environnement 283

Libéralisation des échanges et environnement 285

Conséquences politiques 287

Conclusion 292

SCHÉMAS

1. Production animale et végétale entre 1991 et 1994 5

2. Pénuries alimentaires exigeant une assistance exceptionnelle 9

3. Tendances de l'offre et de l'utilisation de céréales 11

4. Engagements au titre de l'assistance extérieure à l'agriculture 13

5. Aide alimentaire en céréales 15

6. Prix à l'exportation par produits 1991-1994 17

7. Pêche: captures, utilisation, échanges 21

8A. Production des principaux produits forestiers 23

8B. Valeur des exportations des principaux produits forestiers 25

ENCADRÉS

1. Dette extérieure des pays en développement 29

2. Facteurs influant sur la demande alimentaire 61

3. Ressources naturelles et agriculture dans la région Asie et Pacifique 110

4. Effets du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture au Proche-Orient et en Afrique du Nord 155

5. Deux scénarios de réduction des cultures sèches dans le nord du Kazakhstan 175

6. Les républiques d'Asie centrale: agriculture, transition et développement 177

7. Les organisations internationales de commerce et le marché des produits 228

8. Réforme ou libéralisation des échanges 246

9. Consolidation tarifaire 248

10. Contingents tarifaires 250

11. La «case verte» 256

12. Méthode utilisée par la FAO pour évaluer l'impact du Cycle d'Uruguay 261

13. Effets du Cycle d'Uruguay sur les prix - variante des projections 262

14. Commerce des produits forestiers et environnement 280

TABLEAUX

1A. Pays largement tributaires de leurs exportations agricoles 37

1B. Pays à déficit vivrier ayant des problèmes particuliers pour le financement des importations alimentaires (PDV) 38

2. Population et PNB par habitant dans les PDV 43

3. Valeurs des importations alimentaires et part dans les échanges totaux des PDV (par région) 44

4. Part des céréales dans les importations alimentaires (par pays) 46

5. Part des céréales dans les importations alimentaires (par région) 47

6. Provenance des importations (importations totales et produits alimentaires) 47

7A. Composition des exportations par catégories de produits 48

7B. Composition des exportations par catégories de produits (suite du tableau) 49

8. Part des principales denrées d'exportation dans les exportations agricoles totales 50

9. Part des produits «sans concurrent» dans les exportations agricoles totales 52

10. Indicateurs de l'évolution des exportations agricoles dans certains PDV 53

11. Taux de croissance du PIB agricole dans les principaux pays d'Asie 106

12. Indicateurs macroéconomiques 183

13. Progrès de la réforme agraire au Kazakhstan entre 1991 et 1994: occupation des sols par mode d'exploitation 186

14. Privatisation des fermes d'Etat au Kazakhstan, 1993-1994 187

15. Valeur moyenne, à l'exploitation, des produits agricoles, par filière de commercialisation (juillet 1993 et décembre 1994) 189

16. Destinations des exportations agricoles par région 218

17. Origine des importations agricoles par région 219

18. Indicateurs des résultats de l'économie et de l'agriculture dans certains pays d'Europe centrale et orientale et dans l'ex-URSS 231

18A. PIB réel 231

18B. Chomage enregistré 231

18C. Prix à la consommation 231

18D. Production agricole 232

18E. Ration alimentaire 232

19. Indicateurs des résultats de l'économie et de l'agriculture chinoises 237

20. Variations des prix mondiaux des produits alimentaires entre 1987-1989 et l'an 2000 260

21. Factures des importations alimentaires des pays en développement et des pays à bas revenu et à déficit vivrier 263

22. Effets d'une hausse ou d'une baisse des récoltes sur les prix des céréales (en tenant compte ou non du Cycle d'Uruguay) 264

23A. Membres des principales zones de libre-échange en 1992 269

23B. Membres des principales zones de libre-échange en 1992 (suite du tableau) 270

24. Ratios exportations/production de produits agricoles en 1990 285

FIGURES

1. Production économique mondiale 27

2. Production mondiale et volume des échanges mondiaux 28

3. Composition de la dette 31

4. Croissance prévisionnelle du PIB total et de la valeur ajoutée en agriculture dans les régions des pays en développement 34

5. Croissance prévisionnelle des échanges totaux et des échanges agricoles 36

6. Afrique subsaharienne 76

7. Asie et Pacifique 103

8. Amérique latine et Caraïbes 129

9. Proche-Orient et Afrique du Nord 148

10. Deux scénarios de réduction des cultures sèches dans le Nord-Kazakhstan 175

11. Volume de la production et des échanges agricoles mondiaux 203

12. Exportations agricoles mondiales 204

13. Commerce des produits de l'agriculture, des forêts et de la pêche (pays développés) 205

14A. Commerce des produits de l'agriculture, des forêts et de la pêche (pays en développement) 207

14B. Commerce des produits de l'agriculture, des forêts et de la pêche (suite du tableau) 208

15. Destination et composition des exportations 209

16. Part des pays en développement dans les exportations mondiales 210

17. Part des régions dans les exportations agricoles mondiales 212

18. Part des régions dans les importations agricoles mondiales 213

19. Balances commerciales agricoles (culture et élevage) 215

20. Valeur unitaire et volume des exportations agricoles (pays en développement et pays développés) 221

21. Indices des exportations agricoles (régions en développement) 222

22. Part des exportations de produits agricoles transformés dans les exportations agricoles totales 225

Remerciements

Le présent ouvrage: *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 1995* a été préparé par une équipe de la Division de l'analyse des politiques dirigée par F.L. Zegarra à laquelle ont participé: P.L. Iacoacci, G.E. Rossmiller, J. Skoet, K. Stamoulis, R. Stringer et S. Teodosijevic. La saisie du texte a été assurée par S. di Lorenzo et P. Di Santo; la sortie infomatique des données statistiques, par T. Sadek, G. Arena et Z. Pinna.

Le chapitre 1 sur la situation mondiale a éte rédigé à partir d'une documentation de base et des analyses préparées par G. Everett, M. Palmieri, F. Sandiford, M. Spinedi, P. Wardle, et G. Zanias.

Le chapitre 2 sur la situation par région a été rédigé à partir d'une documentation de base et des analyses préparées par M. Ahmad, G.S. Bhalla, A.Z. Ghezawi, K. Gray, U. Grothe, S. Hafeez, M. Harley, A.S. Jabarin, F Kuba, D. Van Atta et J. Weeks.

Le chapitre spécial, intitulé «Le commerce agricole: à l'aube d'une ère nouvelle?», a été rédigé à partir des contributions de D. Hathaway, T. Josling et P. Konandreas, en tenant compte des suggestions et des commentaires de J. Greenfield.

La version originale anglaise de *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 1995* a été éditée par J. Shaw; la présente version française a été éditée par Marie-José Protais. Les graphiques ont été réalisés par M. Cappucci et la mise en page est de M. Criscuolo, assisté de C. Ciarlantini. Couverture et illustrations: production de Studio Page.

Sigles et abréviations

ACP
pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

ACR
accords de commerce régionaux

AELE
Association européenne de libre-échange

AGROSTAT
Système d'information sur les statistiques agricoles

AID
Association pour le développement international

ALENA
Accord de libre-échange nord-américain

AMPCO
Société de commercialisation et de transformation des produits agricoles

ANASE
Association des nations de l'Asie du Sud-Est

APEC
Association des pays exportateurs de café

ASACR
Association sud asiatique de coopération régionale

BAfD
Banque africaine de développement

BAsD
Banque asiatique de développement

BIRD ou Banque mondiale
Banque internationale pour la reconstruction et le développement

CAEM
Conseil d'assistance économique mutuelle

c.a.f.
coût, assurance, fret

CARICOM
Communauté des Caraïbes

CDEAO
Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest

CE
Communauté européenne

CEAO
Communauté des Etats d'Afrique de l'Ouest

CEEAC
Communauté économique des Etats d'Afrique centrale

CEI
Communauté des Etats indépendants

CEPALC
Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes

CER
Accord de renforcement des relations économiques

CFA
(franc de la) Communauté financière africaine

CNUCED
Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement

CNUED
Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement

COMECON
sigle utilisé à tort pour le CAEM

CUSTA
Accord de libre-échange entre le Canada et les Etats-Unis

EEE
Espace économique européen

EU
Etats-Unis

FAO
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

FMI
Fonds monétaire international

GATT
Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

IFPRI
Institut international de recherche sur les politiques alimentaires

IPR
Opération d'intervention prolongée en faveur des réfugiés

IRRI
Institut international de recherche sur le riz

K
potasse

LAPS
Land and agriculture Policy Secretariat (Afrique du Sud)

LINK
modèle de projection économique

MCA
Marché commun arabe

MCAC
Marché commun d'Amérique centrale

Mercosur
Marché commun austral

N
azote ou composés nitratés

NPF
(clause de la) nation la plus favorisée

OCDE
Organisation de coopération et de développement économique

OLP
Organisation de libération de la Palestine

OMC
Organisation mondiale de commerce

OMS
Organisation mondiale de la santé

ONG
organisation non gouvernementale

ONUSOM
Opération des Nations Unies en Somalie

OUA
Organisation de l'unité africaine

P
phosphore

PA
Pacte andin

PAM
Programme alimentaire mondial

PDV
pays à déficit vivrier

PHARE
Plan d'action commune pour une aide coordonnée à la Pologne et à la Hongrie

PIB
produit intérieur brut

PFRDV
pays à faible revenu et à déficit vivrier

PNB
produit national brut

PNUE
Programme des Nations Unies pour l'environnement

RAIU
Réserve alimentaire internationale d'urgence

SACU
Union douanière d'Afrique australe

SADC
Communauté du développement d'Afrique australe

SAFTA
Accord africain de libre-échange

TBVC
Transkei, Bophusthatswana, Venda, Ciskei

UDEAC
Union douanière et économique de l'Afrique centrale

UEM
Union économique et monétaire

UNESCO
Organisation des Nationa Unies pour l'éducation, la science et la culture

UNICEF
Fonds international des Nations Unies pour l'enfance

URSS
Union des républiques socialistes soviétiques

ZEP
Zone d'échanges préférentiels pour les Etats de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe

Note explicative

Les signes conventionnels suivants sont utilisés dans les tableaux statistiques:

–	=	Néant ou négligeable
...	=	Non disponible
1993/94	=	Campagne agricole, campagne commerciale ou exercice à cheval sur les deux années indiquées
1992-94	=	Moyenne des trois années civiles

Dans les tableaux statistiques, les totaux sont arrondis et ne correspondent donc pas nécessairement à l'addition des unités. Les variations annuelles et les pourcentages de variation sont calculés en tenant compte des décimales. Sauf indication contraire, les mesures sont celles du système métrique. Le dollar est celui des Etats-Unis.

Indices de la production

La période de base est 1979-1981. Les données de production se rapportent aux produits primaires (par exemple canne ou betterave, et non pas sucre). Le coefficient de pondération correspond à la moyenne des prix nationaux à la production. Le tabac, le café, le thé, les graines oléagineuses non comestibles, les fibres d'origine animale et végétale et le caoutchouc ne sont pas inclus dans les indices des produits alimentaires. Les indices sont calculés sur la base des données de production pour l'année civile[1].

Indices du commerce

Pour les indices du commerce des produits agricoles, la période de base est également 1979-1981. Tous les pays et tous les produits figurant dans l'*Annuaire FAO du commerce* sont pris en compte. Les indices du total des produits alimentaires comprennent exclusivement les denrées comestibles.

Tous les indices prennent en compte l'évolution de la valeur courante des exportations (f.o.b.) et des importations (c.a.f.), exprimée en dollars. Quand les pays évaluent leurs importations sur une base f.o.b., les chiffres sont ajustés à leur valeur c.a.f approximative. Ces estimations divergent chaque fois que la tendance fret – assurance n'évolue pas parallèlement à celle des prix unitaires des produits.

Les indices relatifs au volume et à la valeur unitaire des produits échangés entre les pays indiquent l'évolution des quantités pondérée par les prix et celle de la valeur unitaire pondérée par le volume. Les coefficients de pondération sont, respectivement, les prix et les

[1] Voir *Annuaire FAO de la production 1994*, Rome, 1995.

volumes moyens de 1979-1981, période de base de tous les indices calculés actuellement par la FAO. La formule utilisée pour le calcul des indices est celle de Laspeyres[2].

Qualification des régions

Par pays en développement, on entend l'Afrique subsaharienne, l'Amérique latine et les Caraïbes, le Proche-Orient et l'Afrique du Nord[3], l'Asie et le Pacifique[4].

Par pays développés, on entend les pays industriels et les économies en transition[5].

---

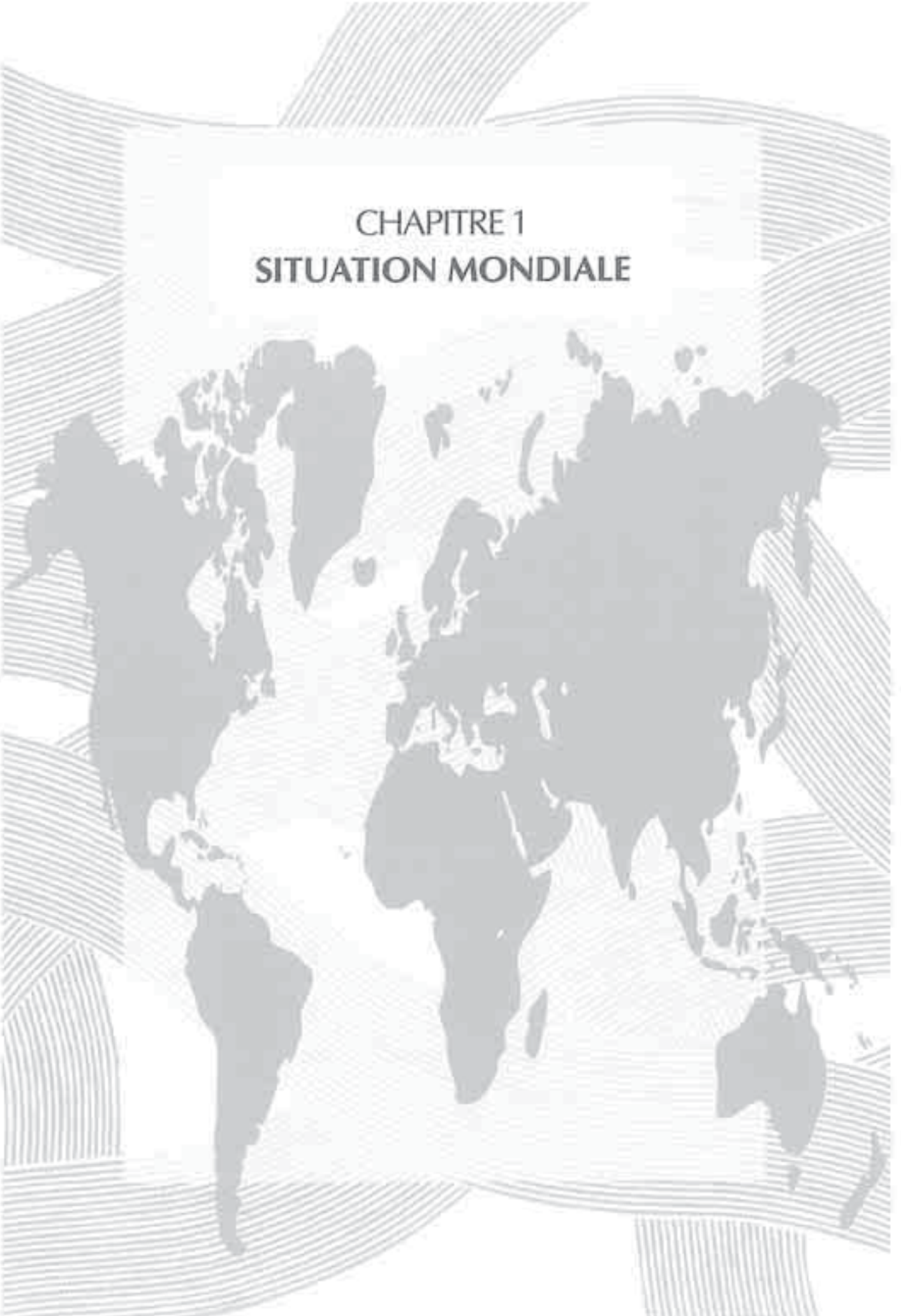
[2] Voir *Annuaire FAO du commerce 1994*. Rome, 1995.

[3] La région Proche-Orient et Afrique du Nord comprend les pays suivants: Afghanistan, Algérie, Royaume d'Arabie saoudite, Bahreïn, Chypre, Egypte, Emirats arabes unis, Iraq, Jamahiriya arabe libyenne, Jordanie, Koweït, Liban, Maroc, Oman, Qatar, République arabe syrienne, République islamique d'Iran, Soudan, Tunisie, Turquie et Yémen.

[4] La région Asie et Pacifique inclut les pays d'Asie actuellement ou antérieurement à économie planifiée: Cambodge, Chine, République populaire démocratique de Corée, Mongolie et Viet Nam.

[5] Les pays industriels sont les suivants: Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse. Dans les économies en transition sont compris: Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Hongrie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Yougoslavie et les anciennes républiques soviétiques.

CHAPITRE 1
SITUATION MONDIALE



SITUATION MONDIALE

I. Situation actuelle de l'agriculture – faits et chiffres

1. PRODUCTION ANIMALE ET VÉGÉTALE EN 1994

• A l'échelle mondiale, la performance du secteur agricole et alimentaire mondial est restée terne en 1994, la production agricole, qui avait stagné en 1993, n'a augmenté que de 1,8 pour cent.

• Dans les pays développés, la production végétale et animale, qui avait baissé de 3,8 pour cent en 1993, n'a remonté que de 0,3 pour cent. Dans l'ensemble des pays en développement, on estime qu'elle a augmenté de 2,8 pour cent, soit un peu plus que l'année précédente.

• La croissance de la production agricole mondiale en 1994 résulte, au premier chef, du rétablissement spectaculaire enregistré aux États-Unis où la récolte avait été très mauvaise en 1993. Les conditions de croissance ayant été presque idéales, les rendements de la plupart des cultures ont été exceptionnellement bons. Comme la production animale a elle aussi atteint un niveau sans précédent, la production agricole a fait un bond de 16 pour cent.

• En Europe centrale et orientale, ainsi que dans l'ex-URSS, la production agricole s'est contractée de 16 pour cent en 1994, après plusieurs années de déclin. L'essentiel de la réduction est imputable aux pays de l'ex-URSS. En Europe centrale et orientale, on estime à 7 pour cent la baisse de la production; elle a pour cause principale une sécheresse en Pologne que les progrès réalisés par d'autres gros producteurs tels que la Hongrie et la Roumanie n'ont pu compenser.

• La production agricole a aussi nettement baissé en Australie et, dans une proportion moindre, dans la CE.

• L'augmentation de 2,8 pour cent de la production végétale et animale des pays en développement correspond à un accroissement de 0,9 pour cent de la production par habitant. C'est peu, si l'on se souvient que la croissance moyenne avait été de 3,3 pour cent par an pendant les années 80 et de 3,2 pour cent de 1990 à 1993. De plus, les résultats de 1994 ont été très différents selon les régions: la production agricole n'a été supérieure à la croissance démographique que dans la région Amérique latine et Caraïbes et en Extrême-Orient.

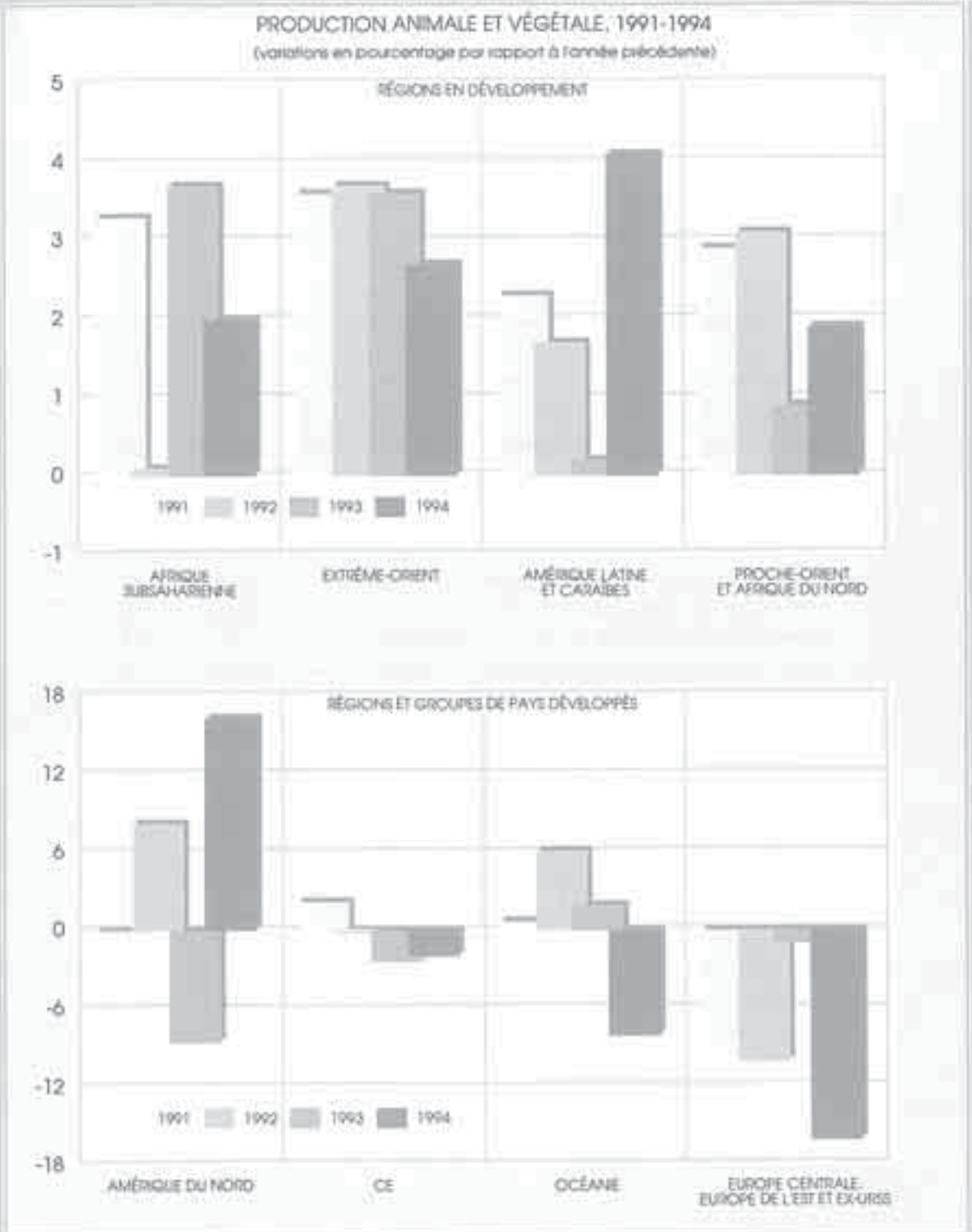
• Le fort taux de croissance enregistré en Amérique latine et Caraïbes représente un rétablissement par rapport au net fléchissement de 1993, qui faisait suite à plusieurs années médiocres. Il est principalement imputable à l'Argentine et au Brésil, tandis que la croissance a été modeste au Mexique et négative en Colombie.

• En Extrême-Orient, le taux de croissance de la production a diminué en 1994, tout en restant nettement supérieur à celui de la population. La croissance est restée dynamique en République populaire de Chine, mais elle a été nettement inférieure à la moyenne des cinq années précédentes en raison de conditions météorologiques défavorables. En Inde, l'année a été relativement bonne et la croissance, assez léthargique en 1993, s'est accélérée.

• Au Proche-Orient et en Afrique du Nord, la production animale et végétale a augmenté de 1,9 pour cent: c'est mieux qu'en 1993, mais c'est encore insuffisant pour empêcher une nouvelle baisse de la production par habitant. La croissance est en grande partie imputable au Maroc, où la production a fait un bond de quelque 35 pour cent après deux années de grave sécheresse. En Egypte, on estime que la production a baissé de 2 à 3 pour cent, après cinq ans d'augmentation constante de la production par habitant. La baisse de 1 pour cent estimée pour la Turquie fait suite à trois années consécutives de contraction de la production par habitant.

• En Afrique subsaharienne, la campagne agricole a de nouveau été mauvaise: on estime que l'accroissement de la production végétale et animale n'a pas dépassé 2 pour cent. Ainsi, la tendance à la baisse de la production agricole par habitant, qui s'était amorcée au début des années 70 et qui s'était temporairement arrêtée en 1993, a repris. Si l'on détaille pour les principaux pays producteurs, 1994 a été une année plutôt bonne au Nigéria où la production par habitant est en augmentation depuis 1988, ainsi qu'au Kenya, où la progression de 7,5 pour cent ne représente toutefois qu'un rétablissement partiel après les sécheresses catastrophiques de 1992 et de 1993. On estime que la production a baissé au Zaïre et a à peine augmenté en République de Tanzanie.

Schéma 1



Source: FAO

2. PÉNURIES ALIMENTAIRES ET SITUATIONS D'URGENCE

• Les pénuries continuent à être concentrées en Afrique, où 15 pays ont actuellement besoin d'une assistance alimentaire exceptionnelle ou d'urgence.

• L'Afrique australe connaîtra en 1995/96 un gros déficit céréalier car la récolte a souffert de la sécheresse dans de nombreux pays. Les précipitations ont été médiocres au *Botswana*, au *Lesotho*, en *Namibie*, en *Afrique du Sud* et dans certaines parties du *Swaziland*, de la *Zambie* et du *Zimbabwe*. Dans tous ces pays la récolte sera très inférieure à la moyenne. Le sud du *Malawi* et du *Mozambique* ont aussi souffert de la sécheresse. Les besoins d'importation de la sous-région augmenteront de façon spectaculaire en 1995/96 et des interventions d'urgence locales seront nécessaires pour secourir les victimes de la sécheresse. L'*Angola* sera l'un des pays tributaire de secours, malgré une certaine amélioration de la sécurité et un léger accroissement de la production en 1995.

• Même si les récoltes ont parfois été bonnes, une assistance d'urgence considérable restera nécessaire en Afrique de l'Est tout au long de l'année 1995. Au *Burundi* et au *Rwanda*, la production vivrière n'a pas été pleinement rétablie, en dépit de pluies abondantes dans certaines zones pendant la première campagne de 1995 et d'une distribution accrue d'intrants. Au *Rwanda*, grâce aux conditions météorologiques favorables et aux intrants fournis en temps opportun, la récolte de la deuxième campagne de 1995 a été bien meilleure que celle de 1994; elle est restée toutefois nettement inférieure à la moyenne à cause de la réduction des superficies ensemencées. Au *Burundi*, la récolte risque d'être compromise par la reprise des hostilités et par le climat d'insécurité qui persiste en maints endroits. Dans les deux pays, de très nombreuses populations déplacées et vulnérables ont encore besoin d'une assistance alimentaire d'urgence. Dans le sud du *Soudan*, les troubles civils continuent d'entraver les secours. Après le départ de l'Opération des Nations Unies en *Somalie* (ONUSOM), la détérioration de la sécurité dans ce pays fait craindre la réapparition des difficultés de ravitaillement. En *Ethiopie* et en *Ouganda*, les sécheresses localisées ont rendu nécessaires des secours alimentaires d'urgence. Il faudra continuer à distribuer de la nourriture en 1995 aux populations les plus vulnérables d'*Erythrée*.

• Globalement, les approvisionnements alimentaires sont satisfaisants en Afrique occidentale et centrale car la plupart des pays ont engrangé des récoltes supérieures à la moyenne, voire records. Toutefois, la production et la distribution des denrées alimentaires continuent d'être entravées par les troubles civils au *Libéria* et en *Sierra Leone*. On craint également que les criquets pèlerins, actuellement présents en *Mauritanie*, ne se propagent dans le nord-ouest de l'Afrique. En Afrique centrale, le ravitaillement reste difficile dans les villes du *Zaïre* à cause de l'instabilité économique, de la forte inflation et des tensions politiques.

• Ailleurs, la poursuite des combats entre factions en *Afghanistan* a provoqué de nouveaux déplacements de populations qui, avec les indigents et les rapatriés, continueront à avoir besoin d'une aide alimentaire internationale au cours des prochains mois. En *Iraq*, la situation alimentaire et nutritionnelle reste grave, principalement du fait des difficultés de financement des importations. Selon le Programme interinstitutions pour les ressources humanitaires, lancé par les Nations Unies pour 1995/96, les besoins de ce pays sont énormes et ne pourront être satisfaits par les seuls programmes d'assistance humanitaire.

• Au *Cambodge*, la faim met en danger un grand nombre de personnes vulnérables dans les zones les plus gravement frappées d'abord par la sécheresse, puis par les inondations de 1994. En *Mongolie*, où la récolte avait été mauvaise en 1994, les difficultés de ravitaillement alimentaire risquent de s'aggraver jusqu'à la soudure du mois de septembre. Au *Népal*, on signale que le ravitaillement est très difficile dans les zones frappées par la sécheresse en 1994.

• En *Haïti*, la situation alimentaire s'améliore, mais une assistance économique est nécessaire pour assurer l'approvisionnement en intrants agricoles, notamment en semences de céréales secondaires et de haricots pour la deuxième campagne.

• En *Bosnie-Herzégovine*, toute la population de la zone de combat de Bihac souffre d'une très grave pénurie alimentaire et des secours sont indispensables. A Sarajevo, où la livraison de l'aide alimentaire est extrêmement difficile, le prix des vivres sur le marché est prohibitif pour une grande partie de la population.

• En *Arménie*, le ravitaillement et les conditions de vie des citadins se sont améliorés en l'espace d'un an mais restent difficiles. En *Azerbaïdjan* et en *Géorgie*, le manque de devises et les bouleversements commerciaux dus aux combats en Tchétchénie ont limité les importations de denrées alimentaires.

• En *République de Moldova*, les approvisionnements en céréales, que la mauvaise récolte de l'an dernier avait rendus difficiles, se sont améliorés, mais les groupes vulnérables ont encore besoin d'une assistance alimentaire.

• Au *Tadjikistan*, les disponibilités céréalières sont précaires. La production intérieure est faible et les importations sont très limitées par le manque de devises et de marchandises à offrir en contrepartie. Au *Kirghizistan*, faute de disponibilités budgétaires, une quantité importante d'aide alimentaire sera nécessaire.

Schéma 2

PÉNURIES ALIMENTAIRES* EXIGEANT UNE ASSISTANCE EXCEPTIONNELLE

Source: FAO, Système mondial d'information et d'alerte rapide, avril 1995

* Durant la campagne de commercialisation en cours

3. DISPONIBILITÉS, UTILISATIONS ET STOCKS ACTUELS DE CÉRÉALES

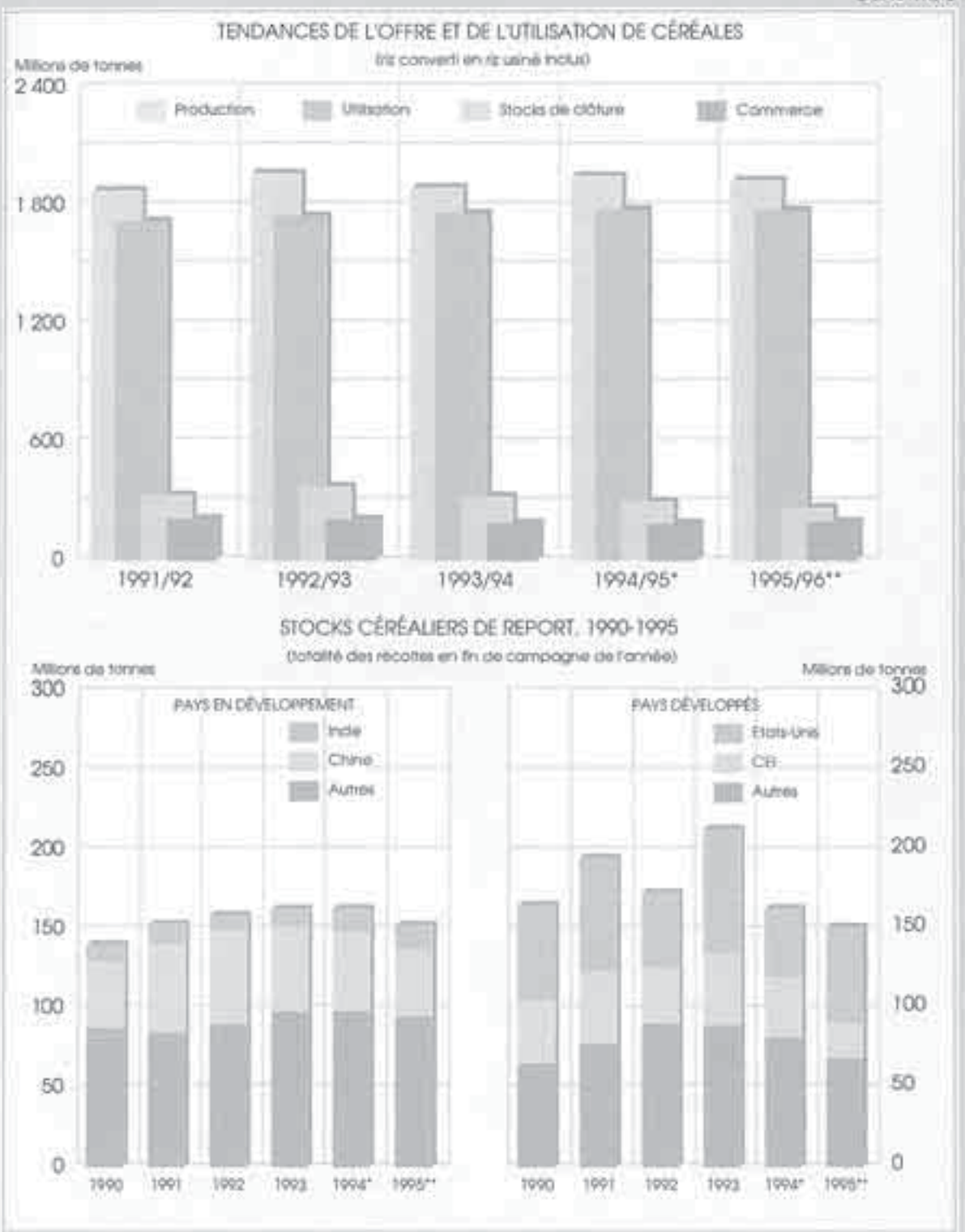
• On estime que la production céréalière mondiale, qui avait baissé en 1993, a remonté de 3 pour cent en 1994, dépassant les 1 953 millions de tonnes, soit plus que la moyenne des cinq dernières années. Mais cette reprise est en majeure partie imputable au redressement de la production de céréales secondaires, notamment aux Etats-Unis. Les récoltes de riz, elles aussi, ont beaucoup remonté en 1994, en revanche la production de blé a pour sa part nettement diminué, surtout du fait des pays développés, en particulier de l'Australie et de la Communautés des Etats indépendants (CEI).

• A la fin des campagnes agricoles qui s'achèveront en 1995, les stocks céréaliers mondiaux, en baisse pour la deuxième année consécutive, devraient s'établir à 311 millions de tonnes. Ils ne représenteraient alors que 17 pour cent de la consommation tendancielle, soit le point le plus bas de la fourchette que le Secrétariat de la FAO estime nécessaire pour assurer la sécurité alimentaire mondiale. Ce sont les stocks de blé qui diminueront le plus, surtout ceux des principaux pays exportateurs. Les stocks de riz se contracteront aussi, mais surtout dans les pays en développement, car la croissance de la production mondiale n'a pas suivi les besoins de la consommation. Pour les céréales secondaires, les stocks, très bas en début de campagne, remonteront grâce à l'accroissement de la production aux Etats-Unis.

• Les premières estimations pour 1995 indiquent un certain rétablissement pour le blé et une réduction pour les céréales secondaires. Selon les prévisions actuelles, la production de blé, en hausse d'environ 4 pour cent, devrait atteindre 550 millions de tonnes; l'accroissement viendrait principalement de pays développés comme l'Australie et la CE. La production totale de blé des pays en développement devrait aussi augmenter, particulièrement en Asie. Toutefois, elle diminuera en Afrique à cause de la sécheresse qui a frappé le Maroc. Pour les céréales secondaires, les premières estimations indiquent que la production tombera à environ 840 millions de tonnes, soit une baisse de 5 pour cent. La réduction sera concentrée pour l'essentiel dans les pays développés (surtout Etats-Unis, CEI et Afrique du Sud), tandis que, dans les pays en développement, la production devrait augmenter et dépasser de peu le niveau supérieur à la moyenne de l'an dernier.

• Pour 1995/96, on prévoit que même dans l'hypothèse d'une autre bonne récolte de paddy, l'équilibre entre l'offre et la demande mondiales de céréales sera encore plus tendu et le ratio stocks/consommation pourrait même tomber en dessous de la fourchette de sécurité. Les stocks de blé aussi bien que de céréales secondaires s'amenuiseront encore, même si, comme on le prévoit, la consommation mondiale n'augmente pas par rapport à 1994/95 et reste inférieure au niveau tendanciel. La situation risque d'être encore plus critique si les stocks de report de blé, comme on le craint, tombent autour du chiffre prévu de 106 millions de tonnes, un niveau auquel ils ne sont pas descendus depuis le début des années 80.

Schéma 3



Source FAO

*Estimation **Prévision

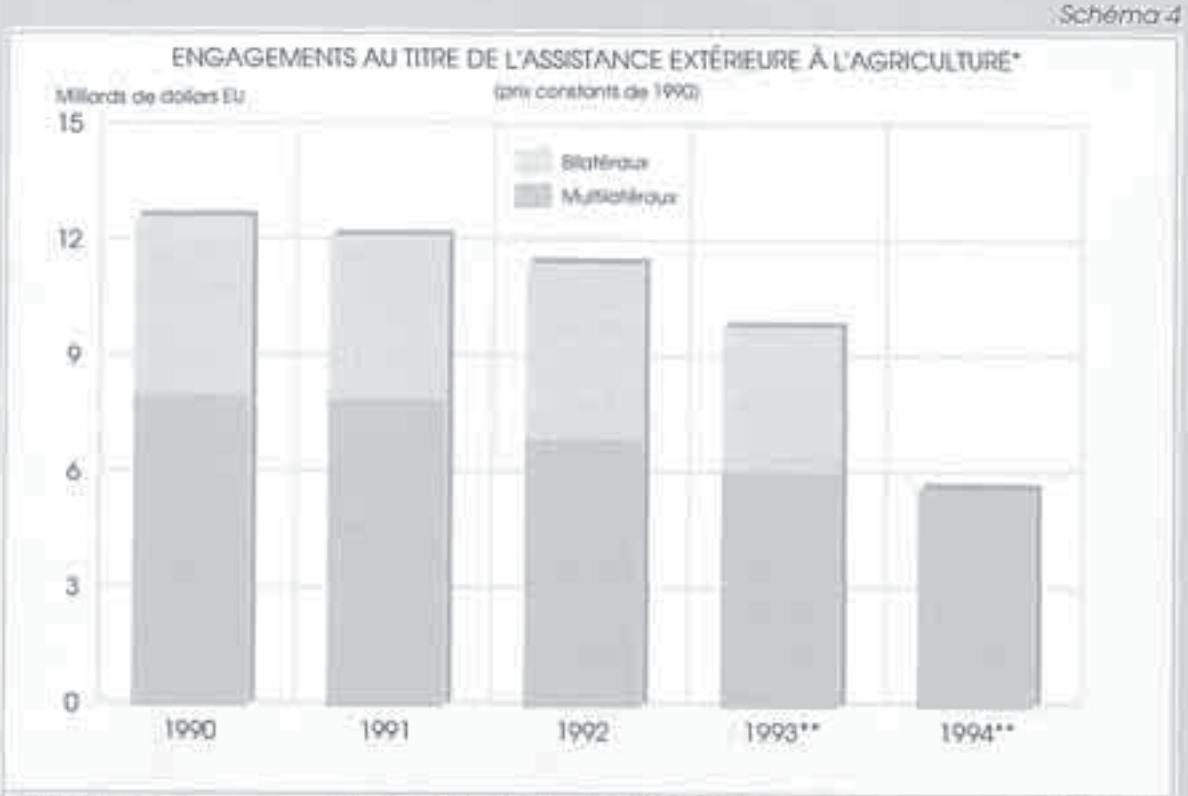
4. ASSISTANCE EXTÉRIEURE À L'AGRICULTURE

• L'assistance extérieure à l'agriculture tend depuis quelques années à diminuer, tant en valeur absolue qu'en pourcentage de l'aide publique au développement. Aux prix constants de 1990, les engagements en faveur de l'agriculture, qui atteignaient 12 700 millions de dollars en 1990, sont tombés, en 1993, à 9 882 millions (sans compter les engagements des Etats-Unis de 1993 qui, en 1992, s'élevaient à 506 millions de dollars). La baisse a été beaucoup moins marquée pour l'assistance bilatérale que pour l'assistance multilatérale: cette dernière est tombée (en prix constants) de 8 071 millions de dollars en 1990 au niveau estimatif de 5 716 millions en 1993. Les engagements de l'Association internationale de développement (AID), qui est le guichet de la Banque mondiale accordant des prêts à des conditions de faveur, ont été réduits de moitié, tandis que ceux des banques de développement régionales ont été coupés de près des deux tiers.

• Selon les premières estimations pour 1994, les engagements multilatéraux auraient de nouveau diminué, tombant à 5 716 millions de dollars (prix de 1990) principalement à cause de la réduction des engagements des banques régionales de développement. Ceux de la Banque mondiale devraient augmenter un peu, grâce au rétablissement partiel des engagements de l'AID qui avaient été sérieusement amputés l'année précédente.

• La tendance à la baisse de l'assistance extérieure au secteur agricole est très préoccupante à un moment où beaucoup de pays à bas revenu, dont l'économie repose sur l'agriculture, ont de plus en plus de mal à exploiter leur potentiel agricole pour soutenir leur effort général de développement, lutter contre le pauvreté et assurer la sécurité alimentaire.

Schéma 4



Source: FAO et OCDE

Note: Pour 1993, engagements bilatéraux, Etats-Unis exclus

* Au sens large
** Prévisions

5. FLUX D'AIDE ALIMENTAIRE EN 1994/95

• On estime les expéditions d'aide céréalière à 9,8 millions de tonnes pour 1994/95 (juillet/juin), soit 20 pour cent de moins que les 12,6 millions de tonnes de l'année précédente et 35 pour cent de moins que les 15,1 millions de tonnes de 1992/93; cette baisse est due pour l'essentiel à la réduction des crédits budgétaires affectés par les donateurs à l'aide alimentaire. L'aide céréalière prévue dans la nouvelle Convention relative à l'aide alimentaire, qui a pris effet le 30 juin 1995, a été ramenée de 7,5 à 5,4 millions de tonnes. La réduction draconienne des engagements minima donne à craindre que cette tendance ne se maintienne.

• Bien que le groupe des pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) compte désormais 12 pays de plus (tous situés en Europe centrale et orientale et en ex-URSS), l'Afrique subsaharienne reste la principale bénéficiaire de l'aide céréalière et elle absorbe plus de 40 pour cent des expéditions totales à destination des PFRDV.

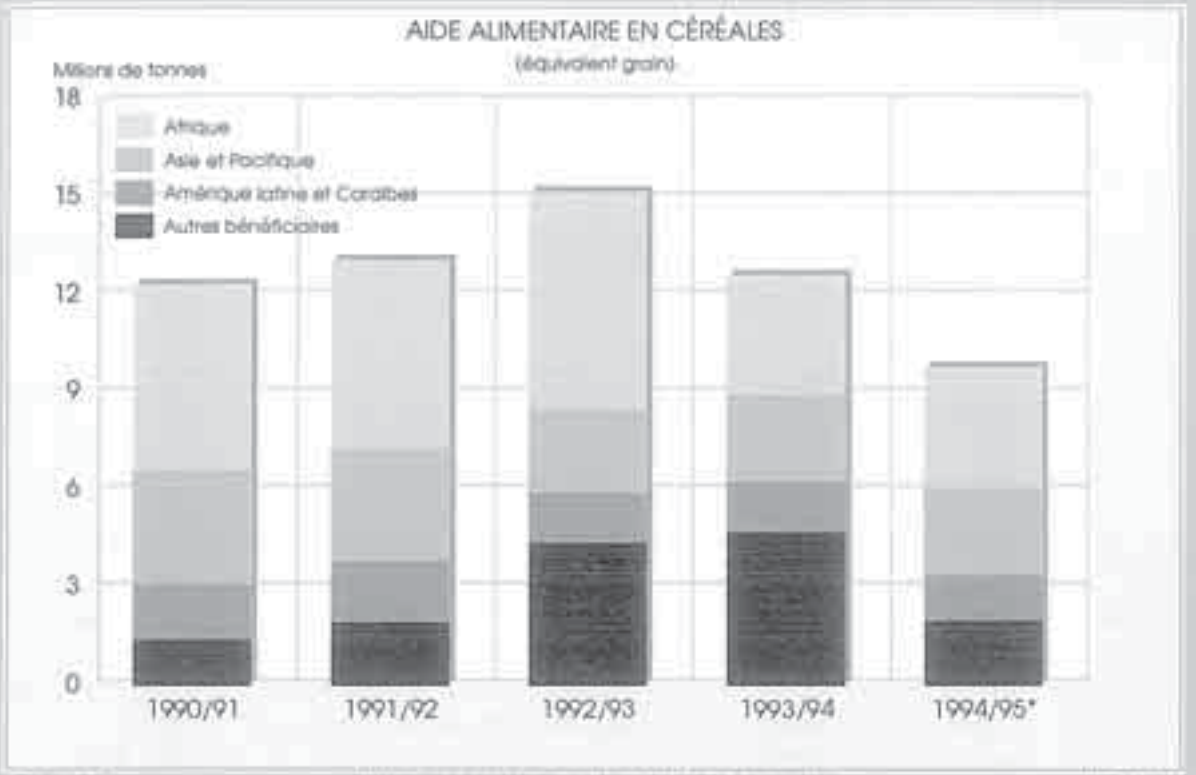
• En plus des céréales, les donateurs fournissent des quantités toujours croissantes d'autres produits plus onéreux, notamment des huiles végétales, des légumes secs, des produits laitiers, de la viande, ou du poisson. En 1993, 1,9 million de tonnes de ces produits ont été expédiées, contre 1,6 million de tonnes en 1994.

• En mars 1995, les promesses de contribution à la Réserve alimentaire internationale d'urgence (RAIU) pour l'année en cours s'élevaient à 280 288 tonnes de produits alimentaires. Pour 1994, les promesses de contributions avaient atteint 1 185 733 tonnes, dont 927 639 tonnes de céréales et 258 094 tonnes d'autres denrées.

• A côté des contributions à la RAIU, les engagements reçus au premier trimestre de 1995 par le Programme alimentaire mondial (PAM) au titre des ressources ordinaires destinées aux interventions prolongées en faveur de réfugiés et de personnes déplacées (IPR), se chiffraient à 260 196 tonnes de denrées céréalières ou autres. Or, en 1994, les contributions aux IPR s'étaient élevées à 691 976 tonnes pour les céréales et à 89 142 tonnes pour les autres produits.

• Toujours en mars 1995, les annonces de contribution de 30 donateurs aux ressources ordinaires du PAM pour l'exercice 1995-1996 se chiffraient à un total de 288,8 millions de dollars, soit 19 pour cent de l'objectif (qui avait été évalué à 1,5 milliard). Sur ce total, 181,7 millions devaient être fournis sous forme de produits et 107,1 millions en espèces. A titre de comparaison, pendant l'exercice, 1993-1994, les contributions de 61 donateurs s'étaient élevé à un total de 988 millions de dollars, soit près de 66 pour cent de l'objectif de 1,5 milliard. Les contributions en produits représentaient 641,4 millions de dollars et les contributions en espèces 346,6 millions.

Schéma 5



Source: FAO

Note: Campagnes de juillet à juin de l'année indiquée

* Estimation

6. COURS INTERNATIONAUX DES PRODUITS AGRICOLES

• Les prix à l'exportation du *blé* ont beaucoup augmenté en 1994/95, confirmant la contraction du marché. Ceux du *maïs* se sont aussi raffermis pendant les premiers mois de 1995, principalement en raison de conditions météorologiques défavorables à l'époque des semailles en Amérique du Nord. Les cours mondiaux du riz ont été relativement faibles pendant le deuxième semestre de 1994, mais se sont relevés au début de 1995 à cause de la forte augmentation de la demande d'importation du Bangladesh, de la Chine et de l'Indonésie. C'est le prix des qualités inférieures qui a augmenté le plus, en partie parce que la Chine, habituellement exportatrice, a été absente du marché international et que les offres du Pakistan et du Viet Nam ont diminué.

• Les prix des *matières grasses* avaient atteint des niveaux records à la fin de 1994 car l'offre était alors limitée. Ils sont restés élevés jusqu'en mars 1995 où une baisse s'est amorcée. Elle pourrait se poursuivre jusqu'à la fin de la campagne parce que la récolte a été abondante et que les stocks mondiaux ont été en grande partie reconstitués. L'offre de *farine et de tourteaux d'oléagineux* dépasse de loin la demande et leur prix a beaucoup baissé depuis octobre 1994. L'indice FAO du cours international de ces produits, d'octobre 1994 à mai 1995, était inférieur de 7 pour cent au niveau moyen de 1990-1994.

• La contraction de l'offre de *sucre* en 1994, qui n'avait jamais été aussi basse depuis six ans, a provoqué une forte hausse des prix pendant l'année (cours journalier de l'Organisation internationale du sucre). Au premier trimestre de 1995, les prix ont atteint un niveau sans précédent depuis cinq ans. Ils se sont ensuite affaiblis car la production a remonté dans plusieurs pays producteurs importants et on prévoit des récoltes beaucoup plus abondantes pour la campagne 1995/96.

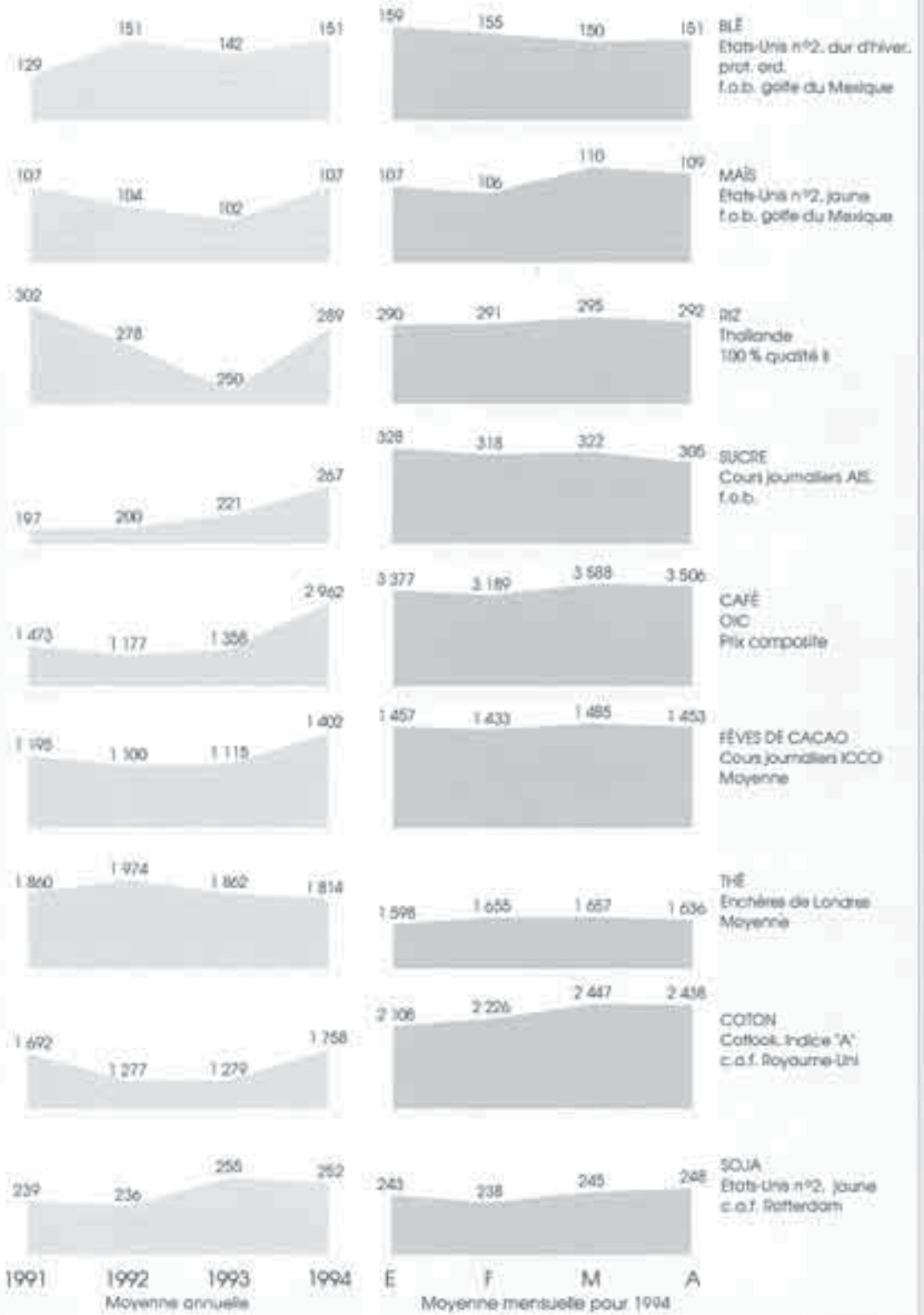
• En 1994, les cours mondiaux du *café* ont fluctué sous le triple effet du resserrement de l'offre, des gelées qui ont ravagé la récolte au Brésil et de la spéculation. Les prix ont flambé en septembre 1994, atteignant trois fois le niveau moyen de 1993, pour retomber à quelque 3 000 dollars la tonne en fin d'année. Pendant les premiers mois de 1995, le marché s'est stabilisé et les prix ont tourné aux environs de 3 200 à 3 500 dollars la tonne.

• Le prix du *cacao*, qui avait beaucoup augmenté en 1994, est resté pendant les quatre premiers mois de 1995 à un niveau sans précédent depuis cinq ans. En effet, une consommation supérieure à la production depuis 1992/93 a tendu le marché. Les prix ont toutefois baissé en 1995 lorsqu'on a appris en fin de campagne que le déficit de l'offre pour 1994/95 était inférieur aux prévisions, grâce à l'augmentation de la production en Côte d'Ivoire et au Ghana.

Schéma 6

PRIX À L'EXPORTATION DE CERTAINS PRODUITS, 1991-1994

(dollars/tonne)



Source: FAO

• Les cours mondiaux du *thé*, déprimés en 1993, ont encore baissé en 1994 et cette tendance s'est poursuivie pendant les quatre premiers mois de 1995. Ce marasme tient au déséquilibre du marché mondial: l'offre à l'exportation est en effet supérieure à la demande d'importation.

• Le cours mondial du *coton* a atteint un niveau record au début de 1995. Le raffermissement de la demande, joint à une baisse de production dans de nombreux pays, a entraîné une nette réduction des stocks en 1994 et au début de 1995. En conséquence, en avril 1995, les prix étaient remontés de 20 pour cent par rapport au début de l'année et de 35 pour cent par rapport à avril 1994.

7. PRODUITS DE LA PÊCHE: CAPTURES, UTILISATIONS, ÉCHANGES

• En 1993, la capture et l'aquaculture mondiales de *poissons, de crustacés et de mollusques* ont atteint quelque 101,4 millions de tonnes, contre 98,8 millions en 1992. Ces dernières années, la production des pêches maritimes et continentales a un peu diminué tandis que celle de l'aquaculture a augmenté pour atteindre 15,9 millions de tonnes en 1993 (production végétale exclue).

• Parmi les principaux producteurs, la production de la Chine et du Pérou a beaucoup augmenté en 1993 tandis que celle du Chili et de la Fédération de Russie a baissé.

• Depuis 1993, les *captures de poissons de mer* augmentent notamment grâce à quatre espèces pélagiques vivant en bancs, et du lieu de l'Alaska. En revanche, les captures de morue, de merlu et d'églefin baissent régulièrement, sauf dans l'Atlantique Nord-Est où les captures de ce dernier continuent d'augmenter depuis 1991.

• Beaucoup de stocks très exploités doivent être reconstitués d'urgence et il faudra pour cela réduire l'effort de pêche. Plusieurs Etats se sont déjà attaqués au problème de la surcapacité des flottilles de pêche en lançant des programmes de mise au rebut ou de retrait de navires. Pour reconstituer efficacement les stocks et accroître la productivité à long terme, la réduction de l'effort de pêche implique la réduction à court terme des quantités de produits débarqués.

• La production des *pêches continentales* a régulièrement augmenté jusqu'en 1990, où elle a atteint le chiffre record d'environ 6,5 millions de tonnes, pour se stabiliser ensuite à un niveau légèrement inférieur. En 1992, l'Asie assurait 54 pour cent des captures de la pêche continentale et l'Afrique, 25 pour cent. Presque toutes les eaux intérieures présentent des symptômes de surexploitation.

• La *production de l'aquaculture* en eaux intérieures (9 millions de tonnes en 1992) dépasse celle de l'aquaculture marine (4,9 millions de tonnes pour la même année) mais toutes deux augmentent d'environ 2 millions de tonnes par an. La production est concentrée dans les pays en développement et principalement en Asie qui tenait de loin la tête en 1992 avec 84 pour cent de la production aquacole mondiale.

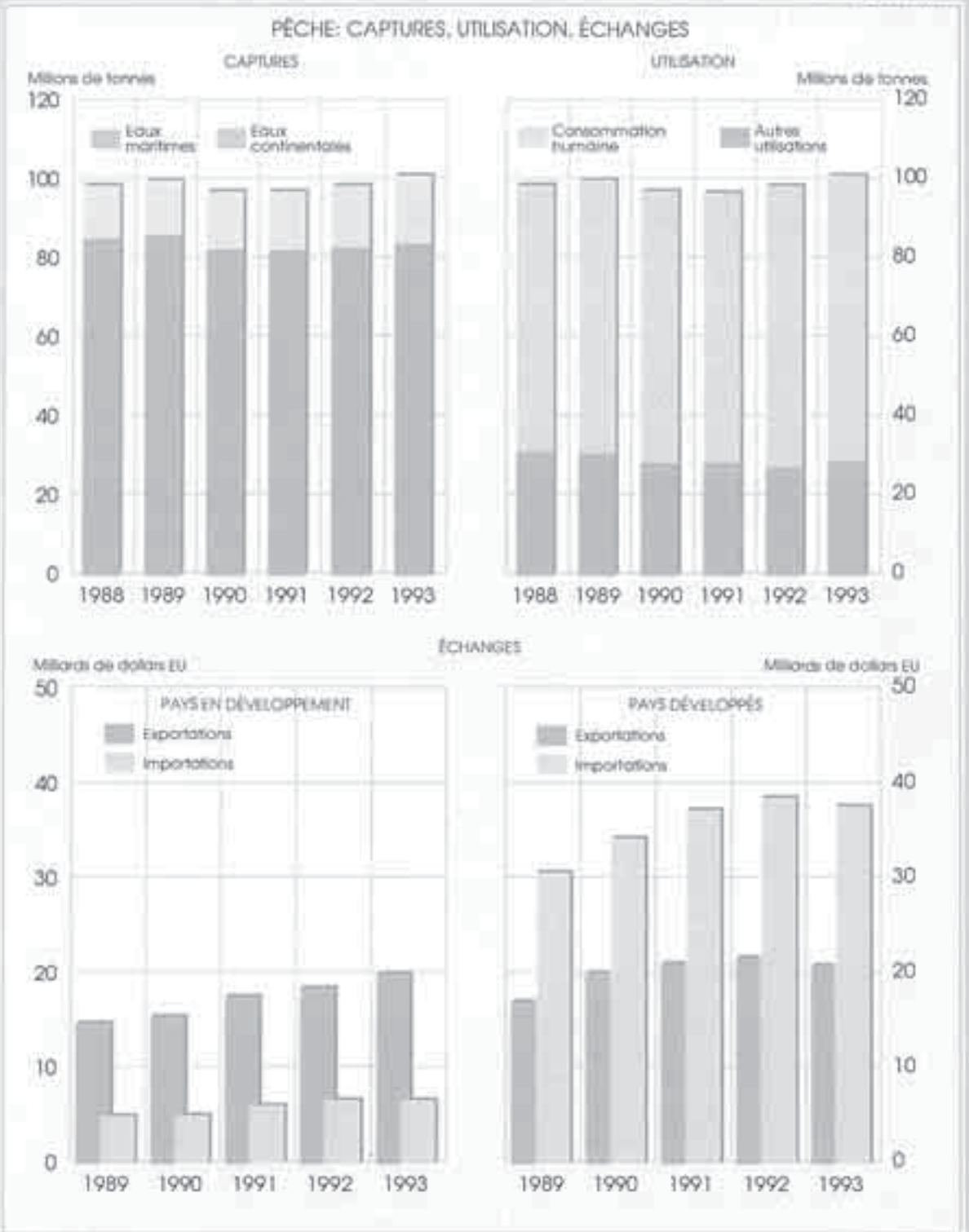
• En ce qui concerne l'utilisation des captures mondiales, on estime qu'en 1993 le volume de produits de la pêche destinés à la consommation humaine directe a augmenté de 1,7 pour cent pour atteindre 72,4 millions de tonnes.

• Le *commerce international de produits de la pêche* a augmenté de 1,8 pour cent entre 1992 et 1993; la valeur totale des exportations dépasse 41 milliards de dollars EU. La part des pays en développement dans les exportations mondiales des produits de la pêche a augmenté de 8,4 pour cent pour atteindre 21 milliards de dollars.

• En 1993, les pays en développement n'exportaient que 32,6 pour cent de leurs captures (contre 55,6 pour cent pour les pays développés), mais leur balance commerciale, dans le secteur de la pêche, est de plus en plus positive puisqu'elle accusait, cette année-là, un excédent de 13,4 milliards de dollars.

• La Thaïlande est devenue le premier exportateur mondial de produits de la pêche, devant les Etats-Unis. Les exportations totales de ce pays s'élevaient à 3,4 milliards de dollars en 1993, soit 11 pour cent de plus qu'en 1992. Le Japon est resté le premier importateur mondial. En 1993, il a importé pour 14,2 milliards de produits de la pêche, soit 32 pour cent (en valeur) des importations mondiales.

Schéma 7



Source: FAO

8. PRODUCTION ET COMMERCE DES PRODUITS FORESTIERS

• La production mondiale de *bois rond* a beaucoup augmenté en 1994, pour atteindre 3 460 millions de m^3. Elle n'est toutefois pas remontée au niveau record de 1990 parce que la production est restée déprimée dans les pays d'Europe centrale et orientale et de l'ex-URSS. La production de bois d'oeuvre et d'industrie a bien remonté dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et a continué de progresser dans les pays en développement. La production mondiale de bois d'oeuvre et d'industrie de 1994 est estimée à 1 555 millions de m^3, soit 6 pour cent de moins que celle de 1990. Dans les pays en développement, où la pression démographique s'accroît et où les communautés rurales continuent d'utiliser le bois comme principale source d'énergie, la production de bois de feu, qui représente 80 pour cent des quantités enlevées dans ces pays n'a cessé d'augmenter.

• Les prix ont flambé en 1993 sur le marché nord-américain des grumes car les coupes ont été limitées dans le nord-ouest des Etats-Unis. Ils sont retombés à des niveaux plus normaux après qu'un tribunal fédéral eut, à la mi-1994, levé provisoirement cette interdiction dans les forêts protégées du Nord-Ouest appartenant au patrimoine fédéral. L'offre de grumes de bois tropicaux a diminué parce que plusieurs gros producteurs d'Asie ont introduit des restrictions en matière de protection de l'environnement et d'aménagement durable. Ces mesures continuent d'exercer une pression à la hausse sur les prix de tous les produits issus des bois tropicaux. Plusieurs pays consommateurs ont commencé à remplacer ces derniers par des bois des forêts tempérées, ce qui a favorisé les exportations de pays tels que le Chili et la Nouvelle-Zélande aux dépens du vaste marché asiatique.

• La production de *pâte de bois* s'est nettement rétablie en 1994 car la demande de l'industrie papetière a été stimulée par les marchés florissants de l'Union européenne et de l'Amérique du Nord. Pour ce qui est du bois à pâte et des copeaux, les échanges et les prix, déprimés en 1993, ont très sensiblement remonté.

• La production mondiale de *sciages*, déprimée en 1993, a un peu repris en 1994, surtout en Amérique du Nord, dans l'Union européenne et surtout dans les pays scandinaves. Les prix de sciages de résineux se sont un peu tassés en dessous du niveau record en 1993, mais restent élevés. La production a encore beaucoup baissé dans les pays d'Europe centrale et orientale et dans l'ex-URSS, sauf dans les Etats baltes. Dans la Fédération de Russie, la production de sciages de résineux est tombée à 9 millions de m^3, soit 35 pour cent de moins que le niveau déjà bas de 1993.

• La production de sciages tropicaux a continué d'augmenter lentement en 1994; une part accrue a été utilisée sur place, car les pays producteurs s'efforcent de transformer eux-mêmes une plus grande partie de leur production.

Schéma 8A

Source: FAO

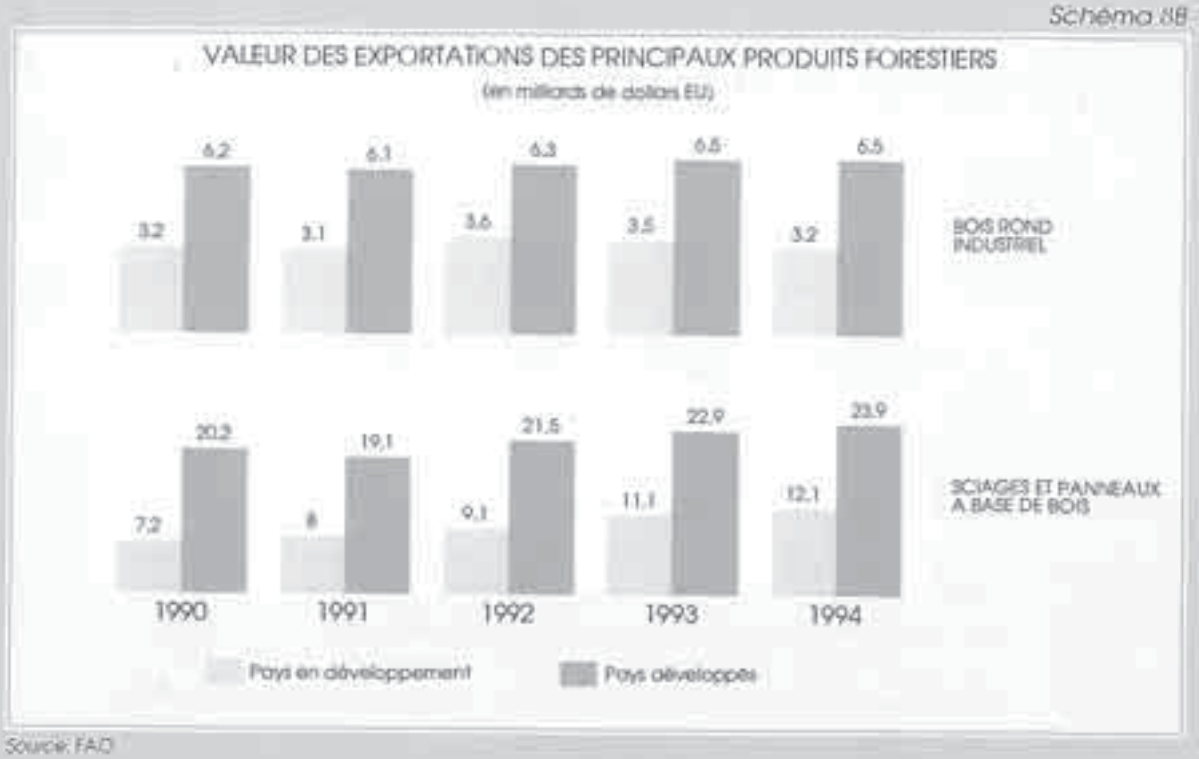
• La production mondiale de *panneaux dérivés du bois* a encore augmenté de 4 pour cent en 1994. La croissance a été particulièrement forte dans les pays tropicaux en développement où la production de contreplaqués augmente très vite depuis 10 ans grâce au développement d'industries dynamiques tournées vers l'exportation dans les pays de l'Asie du Sud-Est tels que l'Indonésie et la Malaisie.

• La production mondiale de *papier et carton*, en hausse depuis 10 ans, a encore augmenté de 5 pour cent en 1994. Une progression notable a été enregistrée dans l'Union européenne (+ 8,5 pour cent) en Amérique du Nord (+ 4,5 pour cent) et dans les pays d'Asie du Sud-Est, tandis que la production a continué de baisser dans les pays de l'ex-URSS et dans certains pays d'Europe orientale. La demande de certaines qualités de papier a été si soutenue que les prix, après avoir beaucoup baissé en 1993, ont dépassé les anciens niveaux records.

• Après cinq ans de stagnation, la production mondiale de *pâte de bois* a bien repris en 1994 (+ 5 pour cent). En effet, l'offre de vieux papiers s'est contractée et leur prix a quintuplé en 1994. Les considérations d'environnement ont beaucoup freiné l'expansion du potentiel de production de pâte de bois dans les pays développés: les cours mondiaux de la pâte de bois ont commencé à monter en flèche vers la fin de 1994 et ont retrouvé leur niveau record de 1990, tandis que les stocks internationaux s'effondraient.

• La valeur des *échanges mondiaux de produits forestiers*, qui avait fléchi en 1993, a augmenté globalement de quelque 5 pour cent en 1994 parce que les prix à l'exportation de la pâte et du papier ont beaucoup remonté et que les volumes exportés ont augmenté partout. En outre, les prix à l'exportation des grumes, des sciages et des panneaux sont restés élevés. D'une manière générale, le volume des échanges est en augmentation pour tous les produits forestiers, sauf pour les grumes et les sciages tropicaux.

Schéma 88



Source: FAO

SITUATION MONDIALE

II. L'agriculture dans le contexte économique mondial

PANORAMA ÉCONOMIQUE

L'activité économique mondiale s'est graduellement accélérée en 1994 et pendant le premier semestre de 1995, et les résultats économiques se sont améliorés dans un nombre croissant de pays. Selon le FMI, la production mondiale aurait augmenté de 3,7 pour cent en 1994; ce taux, qui n'avait plus été atteint depuis 10 ans, devrait être légèrement dépassé en 1995 (taux prévu: 3,8 pour cent). On estime que le taux de croissance du volume des échanges mondiaux a également augmenté: alors qu'il n'avait pas dépassé 4 pour cent en 1993, il est évalué à 9,4 pour cent pour 1994, et devrait atteindre 8 pour cent en 1995[1].

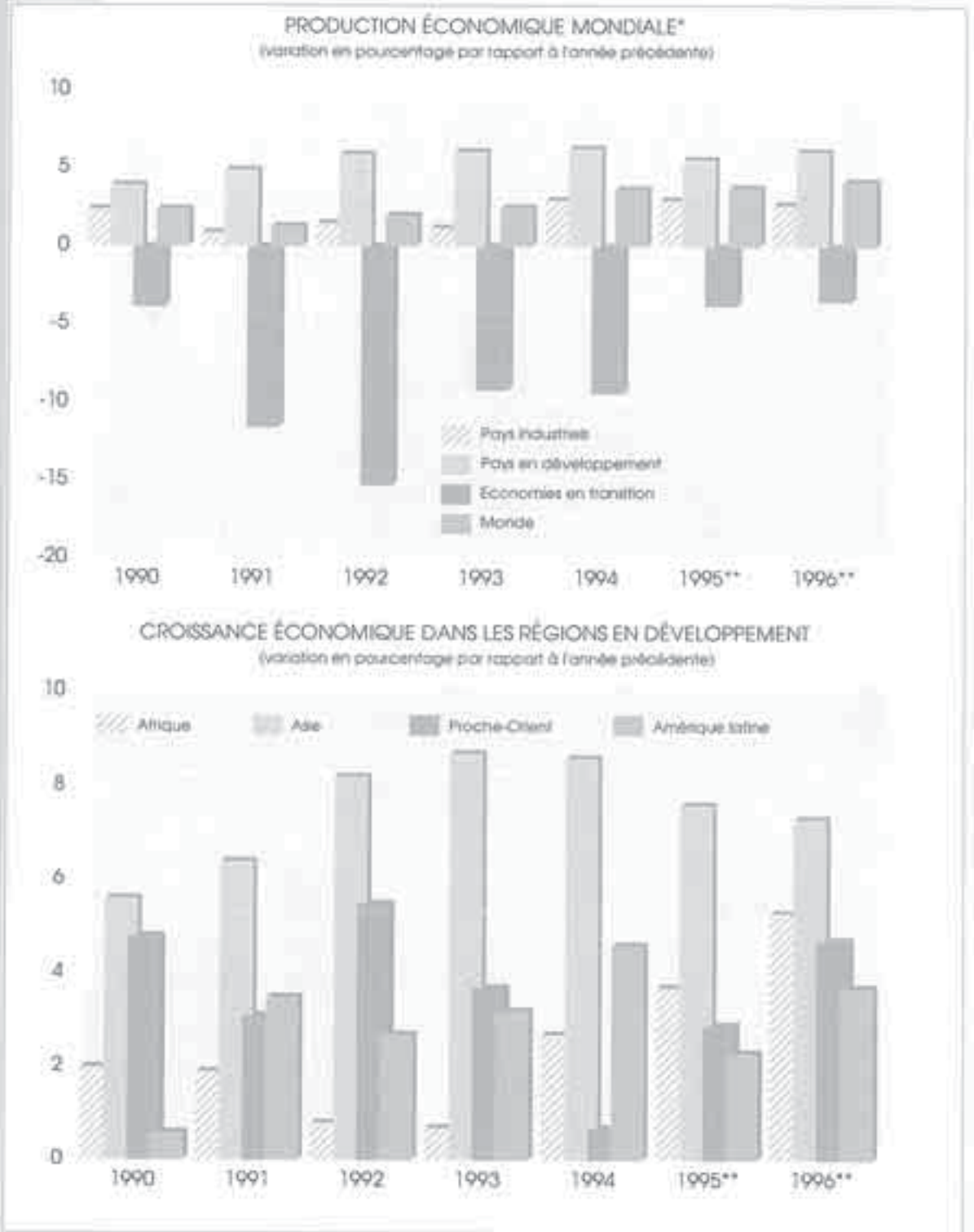
Dans les *pays industrialisés*, la reprise de la croissance se situe dans un contexte d'inflation faible (qui tend cependant à s'accélérer dans quelques pays) et de politiques budgétaires et monétaires généralement prudentes. La rigueur budgétaire reste d'actualité un peu partout et, maintenant que la récession économique n'est plus un souci majeur, les taux d'intérêt tendent à augmenter par crainte d'une reprise de l'inflation. Le rétablissement amorcé a provoqué une certaine baisse du chômage, qui reste cependant très élevé dans certains pays.

Dans les *pays en transition* d'Europe centrale et orientale et dans l'ex-URSS, le tableau est contrasté. En 1994, les taux de croissance ont été positifs en Pologne, en Hongrie, en République tchèque et en Slovaquie, où les réformes institutionnelles et structurelles sont déjà avancées; on prévoit que, sauf en Hongrie, l'expansion économique s'accélérera encore en 1995. La récession économique semble aussi terminée dans les Etats baltes. En revanche, l'activité économique a encore ralenti en 1994 et 1995 en Fédération de Russie et dans la plupart des Etats de l'ex-URSS (voir: étude par région, Europe centrale et orientale, au chapitre 2, page 165).

Dans l'ensemble, l'activité économique est restée dynamique dans les *pays en développement*; la croissance économique a dépassé 6 pour cent en 1994 et devrait se maintenir à peine en dessous de ce

[1] FMI. 1995. *World Economic Outlook*. Washington.

Figure 1



Source: FMI

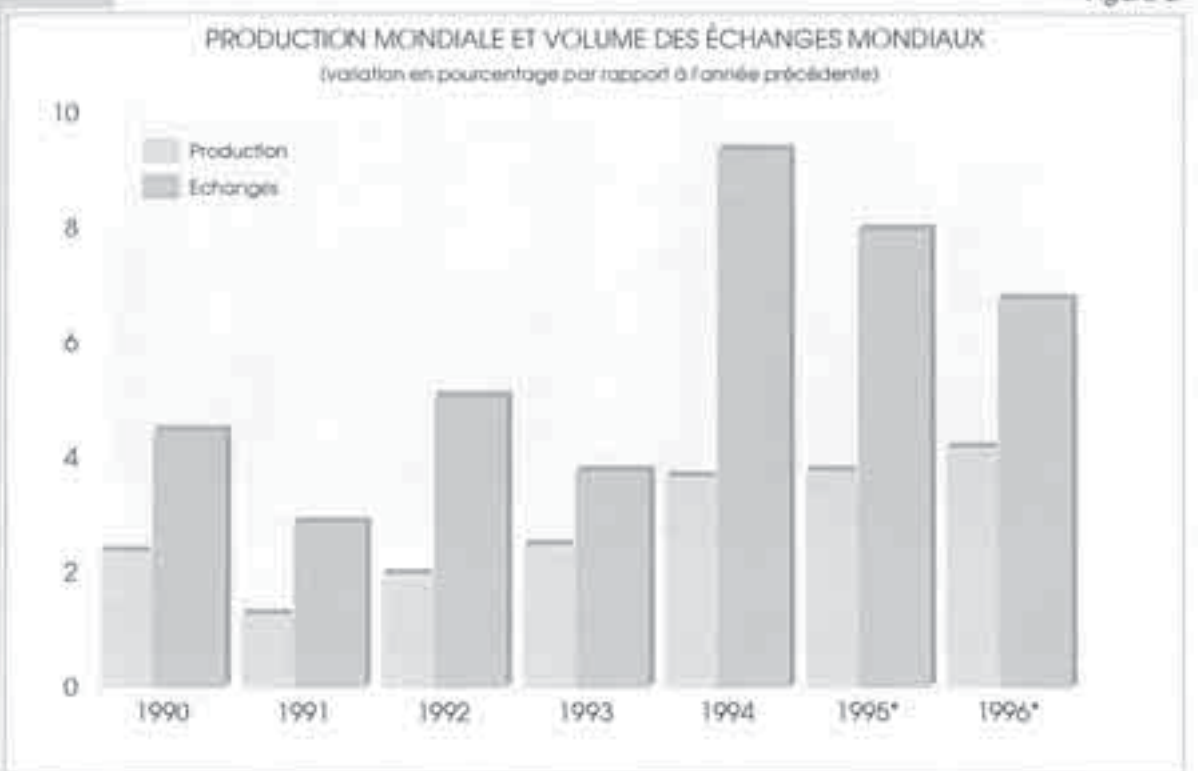
* PIB réel ou NPP réel ** Projection

taux en 1995. Les bonnes perspectives économiques reflètent un ensemble de facteurs extérieurs et intérieurs. L'environnement extérieur s'est amélioré à plusieurs égards: la reprise économique s'est confirmée et étendue dans les pays développés, ce qui a stimulé les flux d'échanges et d'investissements; l'accélération de l'intégration régionale ainsi que la libéralisation des échanges, même si celle-ci est encore lente et inégale, ont aussi joué un rôle (voir chapitre 3, page 199); les cours internationaux de plusieurs produits d'exportation importants se sont raffermis; enfin, la confiance est revenue sur les marchés financiers et les injections de capitaux ont repris, en dépit d'un léger ralentissement après la crise mexicaine.

Sur le plan intérieur, l'amélioration des perspectives économiques des pays en développement est due à trois facteurs: la libéralisation croissante des échanges, la stabilisation monétaire dans de nombreux pays attestée par une réduction générale, parfois spectaculaire, des taux d'inflation et, enfin, le retour d'une certaine stabilité politique et sociale dans des pays jusqu'ici ravagés par des troubles civils et des conflits armés.

La performance de l'économie a beaucoup varié selon les pays et les régions, de même que l'importance relative des divers facteurs déterminants intérieurs et extérieurs (voir: situation par région, régions en développement, page 75).

Figure 2



Source: FMI

* Projection

ENCADRÉ 1

DETTE EXTÉRIEURE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Malgré l'amélioration de certains indicateurs cruciaux du service de la dette et des transferts nets et malgré la restructuration et la réduction du montant de la dette, celle-ci est restée pour beaucoup de pays en développement un problème grave.

L'*encours total de la dette* des pays en développement, qui à la fin de 1993 avait atteint 1 812 milliards de dollars a encore augmenté de 7 pour cent en valeur nominale pour atteindre 1 945 milliards à la fin de 1994. La part des créances à long terme sur les pays en développement détenue par des organismes publics, bilatéraux ou multilatéraux, continue d'augmenter et devrait représenter 51 pour cent du total à la fin de 1994 contre 35 pour cent seulement en 1982.

L'*accroissement de l'encours de la dette* s'explique par plusieurs facteurs: 1) l'accroissement considérable des flux nets positifs, qui ont atteint un montant estimé à 108 milliards de dollars en 1994, principalement dans les pays qui n'ont pas rééchelonné leurs dettes et dans certains pays d'Amérique latine qui ont réglé le problème de leur dette envers les créanciers commerciaux; 2) la réévaluation des créances à long terme et des crédits FMI pour variations de change accroîtra l'encours de 25 milliards de dollars, et 3) la capitalisation des intérêts y ajoutera encore 20 milliards. D'un autre côté, les opérations de réduction de la dette et de son service appuyées par des aides publiques, les ventes de créances sur le marché financier, les conversions de créances en actions et la remise de dette (liée notamment à la dévaluation du franc CFA) réduiront l'encours de près de 12 milliards de dollars. Enfin, des accords de réaménagement de la dette devraient diminuer les arriérés exigibles de plus de 8 milliards de dollars.

La *dette extérieure à long terme du secteur agricole* (au sens large) dont plus de 91 pour cent revient à des créanciers publics bilatéraux et multilatéraux, a atteint près de 75 milliards de dollars en 1993.

Le montant total du *service de la dette*, estimé à 199 milliards de dollars en 1994, était en hausse de 4 pour cent en valeur nominale par rapport à 1993. Le ratio service de la dette/exportation, qui était remonté à 18 pour cent en 1993 après plusieurs années d'amélioration, devrait redescendre à 17 pour cent en 1994. Le *ratio dette/PNB*, qui augmente régulièrement depuis 1990, atteindra quelque 41 pour cent en 1994, un rapport qui n'avait pas été atteint depuis 1987.

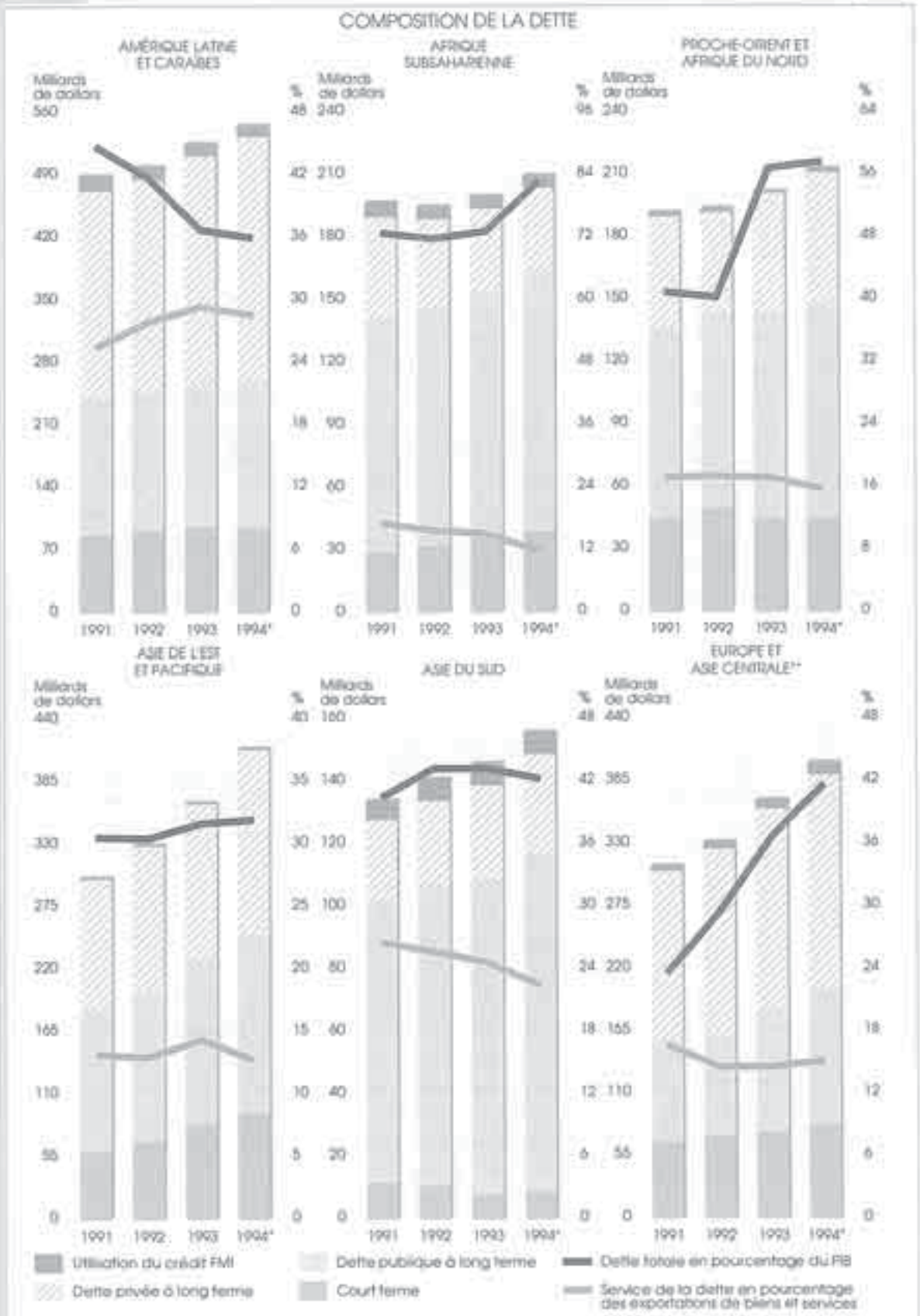
Les *flux nets totaux au titre de la dette* (prêts décaissés - service de la dette), qui étaient négatifs depuis 1983 et se soldaient donc par une sortie nette de ressources pour les pays en développement, sont redevenus positifs en 1992. Ce redressement s'est accentué récemment: les transferts positifs vers les pays en développement sont estimés à près de 29 milliards de dollars pour 1993 et 25 milliards pour 1994. Mais la situation n'est pas la même dans les deux régions les plus endettées. Pour l'Amérique latine et les Caraïbes, on estime que les opérations au titre de la dette se sont soldées en 1994 par un transfert négatif net de 10 milliards de dollars (contre un transfert positif de près de 5 milliards en 1993). En revanche, pour l'Afrique subsaharienne

on estime qu'en 1994 les transferts nets ont été positifs pour la première fois depuis 1980 et se sont élevés à 2 milliards de dollars.

Le montant global des *flux financiers nets* (comprenant d'autres mouvements de capitaux que ceux qui sont liés à la dette) vers les pays en développement, qui avait baissé à plusieurs reprises avant 1987, a ensuite augmenté chaque année tant en valeur réelle qu'en valeur nominale, pour atteindre 213 milliards de dollars en 1993 et environ 227 milliards en 1994. La montée en flèche des *flux de capitaux privés* est particulièrement remarquable: dans les années 90, les investissements privés sont en effet devenus le principal élément des flux nets de ressources à long terme vers les pays en développement: leur montant est passé de 159 milliards de dollars en 1993 à un chiffre estimé à 193 milliards en 1994. Composés principalement de placements en portefeuille, d'investissements financiers directs et de créances recouvrables, ils représentaient 75 pour cent des flux nets de ressources à long terme en 1993, contre 44 pour cent seulement en 1990. Ces nouveaux flux de capitaux privés sont toutefois concentrés dans un petit groupe de pays, pour la plupart à revenu moyen et situés en Asie de l'Est ou en Amérique latine, qui ont ouvert leur porte aux capitaux privés. En valeur absolue, les principaux bénéficiaires sont la République de Chine et le Mexique. Près de 30 pour cent des apports nets de capital à long terme sont à l'origine de nouvelles créances; toutefois, celles-ci ne sont pas, comme dans les années 70, détenues par des banques commerciales, mais prennent la forme d'obligations émises par le petit nombre de pays qui ont recouvré leur solvabilité.

Source: Banque mondiale, *World Debt Tables*, 1994-95, Washington.

Figure 3



Source: Banque mondiale, *Tableaux de la dette mondiale*, 1993-94

* Projection **Ex-URSS comprise

En ce qui concerne les *perspectives économiques*, les projections du projet LINK pour 1996-1998 laissent prévoir un taux de croissance annuel de l'ordre de 2,6 pour cent dans les pays développés (avec une accélération au Japon et en Europe et un ralentissement aux Etats-Unis); de 4,5 pour cent dans les pays en transition d'Europe; de 3 pour cent dans la CEI où la croissance devrait redevenir positive en 1996, et de 5,6 pour cent dans les pays en développement.

La croissance économique mondiale sera dans une large mesure stimulée par le dynamisme des échanges. Les exportations mondiales de marchandises devraient augmenter d'environ 10 pour cent par an (7,5 pour cent par rapport aux prix constants). Qu'il s'agisse des exportations ou des importations, ce sont les pays en développement, y compris ceux d'Asie du Sud et d'Asie du Sud-Est, qui accroîtront le plus vite leurs échanges. On prévoit une certaine amélioration de la balance commerciale des pays en développement, surtout ceux d'Amérique latine et des Caraïbes.

Les contrastes entre les résultats économiques des diverses régions devraient s'atténuer en 1996-1998. Le taux d'expansion va sans doute se modérer dans les pays où il est le plus élevé (Asie du Sud et de l'Est ainsi que la Chine) et s'accélérer dans ceux où il est bas (principalement en Afrique). L'écart entre les pays les plus dynamiques et ceux où la croissance est léthargique restera pourtant considérable. Les pays les mieux intégrés dans l'économie mondiale devraient bénéficier plus que les autres de l'essor général des flux commerciaux et financiers. A l'inverse, les pays pauvres, qui sont en général moins intégrés et moins exposés à la concurrence extérieure, profiteront moins de l'amélioration de l'environnement extérieur. La performance des différents groupes de pays variera aussi selon leurs partenaires commerciaux respectifs. C'est ainsi qu'en Asie et en Afrique, elle sera facilitée par le nouvel essor économique du Japon et de l'Europe qui sont les principaux partenaires de ces régions, tandis que l'Amérique latine et les Caraïbes souffriront de la croissance relativement lente des Etats-Unis. L'évolution future des prix des produits de base sera déterminante pour les économies des pays en développement. Le raffermissement des prix de nombreux produits agricoles en 1994 et en 1995 a été une aubaine pour beaucoup de ces derniers. Toutefois, à plus long terme, on devrait s'attendre à un fléchissement graduel des prix. Leur flambée s'expliquait par plusieurs facteurs dont un seul, à savoir la reprise dans les pays industrialisés, continuera à jouer. Les autres facteurs étaient de nature transitoire; ils ont cependant été les plus déterminants: il s'agissait, d'une part, des baisses de production provoquées par des intempéries à un moment où les stocks étaient bas et, d'autre part, de l'ajustement de l'offre à un marché alors déprimé. Selon les projections de la Banque mondiale (qui ont servi de

paramètres pour les prévisions du projet LINK), les prix des produits agricoles devraient baisser de 2,5 pour cent par an entre 1996 et 2004, et ceux des produits tropicaux pour boissons, de 5 à 6 pour cent par an. On prévoit que seul le prix du bois devrait enregistrer une hausse réelle, évaluée à environ 2 pour cent par an.

Perspectives de l'agriculture

Les prévisions de la production, des exportations et des importations établies par le projet LINK pour l'ensemble des secteurs et pour le secteur agricole ont été résumés sur le figure 4 page suivante:

- Les perspectives de croissance de l'économie en général et du secteur agricole en particulier, sont beaucoup plus favorables que les prévisions de l'an dernier ne le laissaient espérer. Cela vaut pour l'ensemble du monde en développement ainsi que, à des degrés divers certes, pour chaque région. On prévoit que la croissance de la production agricole atteindra un taux nettement supérieur au taux moyen des années 80: il sera de 5,7 pour cent par an entre 1994 et 1998 pour l'ensemble des pays en développement, contre 3,7 pour cent dans les années 80. Pour l'Afrique subsaharienne, les chiffres seront de 2,2 contre 1,2 pour cent et pour la région Amérique latine et Caraïbes, de 3,8 contre 2,2 pour cent. Dans la région Asie et Pacifique, la croissance du PIB agricole devrait se poursuivre à peu près au même rythme que pendant la décennie précédente. Seule la région Proche-Orient et Afrique du Nord devrait enregistrer un certain ralentissement.
- L'expansion sera en général moins rapide dans l'agriculture que dans les autres secteurs, ce qui est logique étant donné le manque d'élasticité de la demande agricole[2]. La contribution de l'agriculture dans la croissance économique varie en général en fonction de la part du secteur agricole dans l'activité économique de chaque région[3]. Si en Asie et dans le Pacifique, où la part du secteur agricole est plus grande que dans aucune autre région, l'écart entre le taux de croissance du PIB global et celui du PIB agricole sera plus large qu'ailleurs, c'est parce que l'industrialisation de la région est très rapide.

---

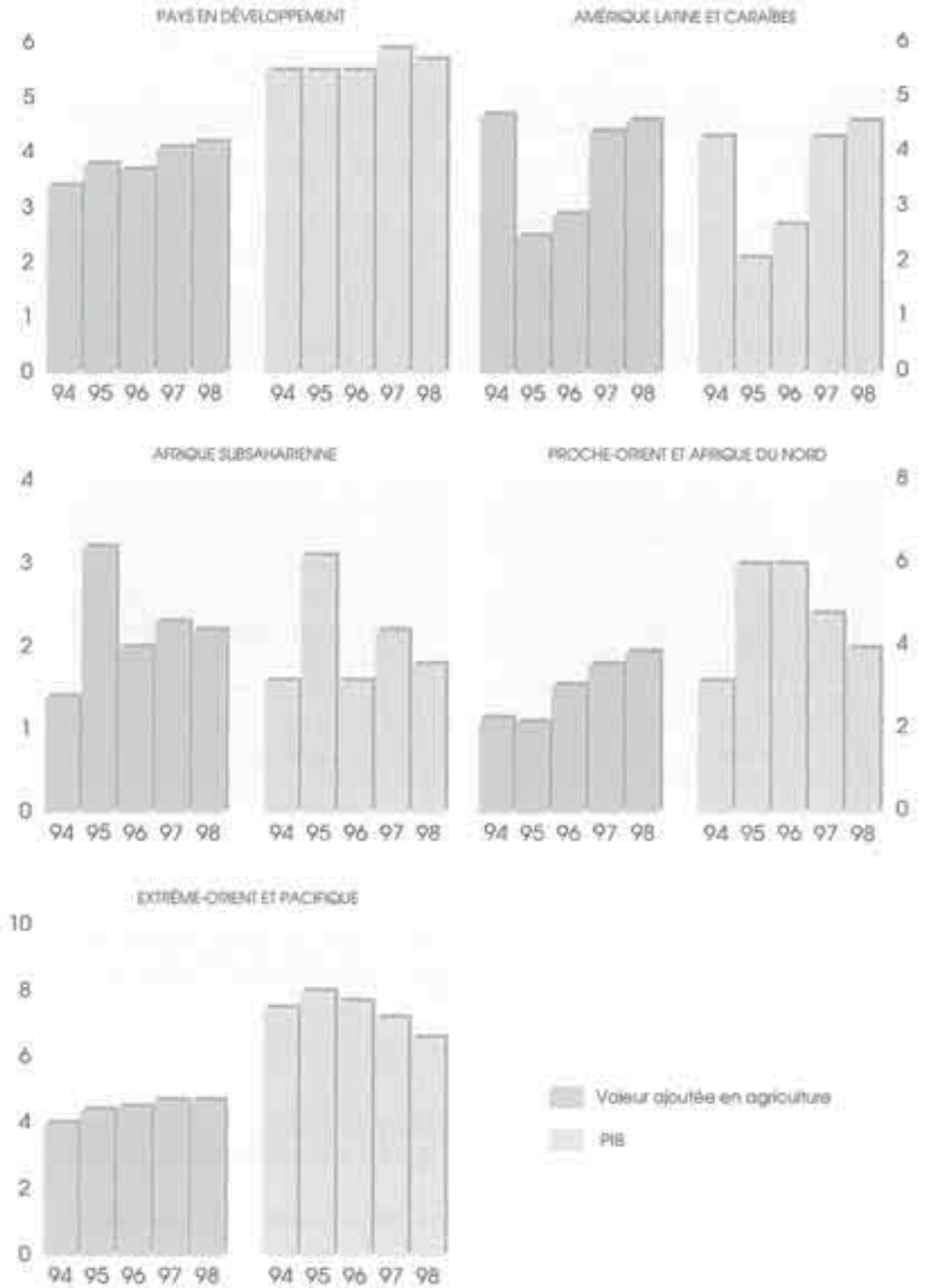
[2] L'élasticité-revenu de la demande de produits agricoles dans les pays en développement est généralement de l'ordre de 0,1 à 0,4, contre 0,7 à 3,4 pour les articles manufacturés.

[3] La part du PIB qui est imputable à l'agriculture est estimée à 18 pour cent en Afrique subsaharienne, 24 pour cent en Asie et Pacifique (dont 35 pour cent en Chine), 17 pour cent au Proche-Orient et Afrique du Nord, 9,6 pour cent en Amérique latine et Caraïbes.

Figure 4

CROISSANCE PRÉVISIONNELLE DU PIB TOTAL ET DE LA VALEUR AJOUTÉE EN AGRICULTURE, RÉGIONS EN DÉVELOPPEMENT

(variation en pourcentage par rapport à l'année précédente)



Source: Projet LINK et FAO

Note: tous les chiffres sont des projections

- En effet même si l'agriculture dans la région Asie et Pacifique est moins dynamique que les autres secteurs, il n'en reste pas moins que son taux de croissance sera le plus élevé du monde en développement. Cette position ne fait que confirmer la tendance des années précédentes, tout comme à l'autre extrémité du tableau l'Afrique subsaharienne conservera le dernier rang quant au taux de croissance agricole. En Amérique latine et dans les Caraïbes, les taux prévus pour la période 1995-1998 seront en progrès considérable par rapport à la lente croissance des années 80 et du début des années 90.

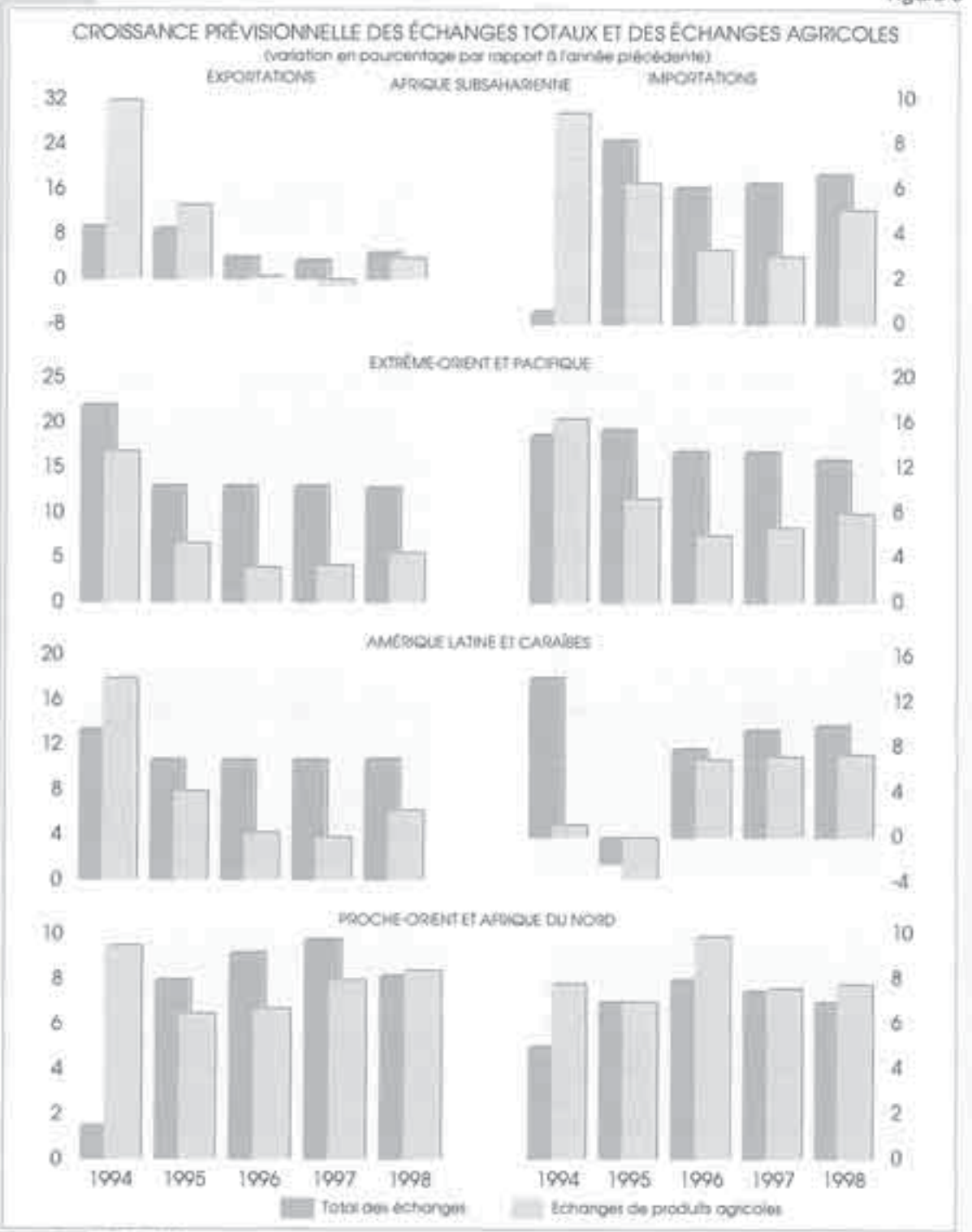
Les prévisions des échanges totaux et des échanges agricoles des régions en développement sont résumées sur la figure 5. Les traits marquants sont les suivants: les exportations totales, gonflées par un bond des exportations agricoles, augmenteront nettement en 1994 et en 1995; les années suivantes, la croissance des exportations agricoles ralentira et seules les exportations totales resteront très fortes; enfin les balances commerciales s'amélioreront considérablement grâce à la nette décélération des importations tant globales qu'agricoles. On examinera dans la section suivante comment ces tendances générales se manifestent en particulier dans les pays les plus tributaires des échanges agricoles.

Perspectives des économies des pays en développement fortement tributaires des exportations agricoles.

La présente section décrit les perspectives de l'économie et de l'agriculture de deux groupes de pays étudiés chaque année dans *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*: d'une part, ceux qui sont largement tributaires de leurs exportations agricoles et, d'autre part, les pays à bas revenu et à déficit vivrier qui ont des difficultés à financer leurs importations alimentaires (voir la composition de ces groupes aux tableaux 1A et 1B). On trouvera dans le sous-chapitre suivant une analyse particulière des problèmes spécifiques des pays à déficit vivrier.

La hausse récente des prix des produits de base devrait considérablement améliorer la position des pays fortement tributaires de leurs exportations agricoles. Le taux de croissance de ces dernières devrait faire un bond entre 1993 et 1994, passant de 4 à 10 pour cent, pour se stabiliser aux environs de 6 pour cent entre 1995 et 1998. L'aubaine que représente la flambée des prix des produits agricoles sera plus spectaculaire pour les pays d'Afrique fortement tributaires des exportations agricoles que pour ceux d'Amérique latine et des Caraïbes, mais elle sera de courte durée. Le taux de croissance des exportations agricoles africaines dépassera 20 pour cent en 1994, pour retomber ensuite à 3 ou 4 pour cent en 1995/96. En effet, ces pays ne possèdent qu'un potentiel agricole limité et leurs exportations sont

Figure 5



Source: Projet LINK et FAO

Note: tous les chiffres sont des projections

TABLEAU 1A

Pays largement tributaires de leurs exportations agricoles[1]

Amérique latine et Caraïbes	Asie et Pacifique	Afrique subsaharienne
Argentine	Sri Lanka	Côte d'Ivoire
Paraguay	Thaïlande	Malawi
Honduras	Afghanistan	Zimbabwe
Cuba	Viet Nam	Mali
Uruguay	Malaisie	Soudan
Brésil		Madagascar
Guatemala		Burundi
Costa Rica		Cameroun
Colombie		Ghana
Saint Vincent et les Grenadines		Libéria
Equateur		Ouganda
Guyana		Kenya
Bélize		Ethiopie
Dominique		Rwanda
Nicaragua		Swaziland
El Salvador		Maurice
République dominicaine		République centrafricaine
Sao Tomé-et-Principe		République-unie de Tanzanie
		Tchad
		Burkina Fasso
		Somalie
		Bénin
		Guinée-Bissau
		Gambie

[1] Pays dont les exportations de produits agricoles, des pêches et des forêts ont rapporté au moins 20 pour cent de leurs recettes d'exportations, ou payé au moins 20 pour cent des importations totales pour 1988-1990.

dominées par des produits spécifiques tels que le cacao pour lequel les perspectives du marché ne semblent guère prometteuses à long terme.

Le raffermissement des prix des produits devrait favoriser une nette amélioration des termes de l'échange, du pouvoir d'achat des exportations agricoles et de la balance commerciale de ces pays. Mais ces améliorations ne dureront pas quand les prix retomberont. Dans les pays d'Afrique fortement tributaires de leurs exportations agricoles, les termes nets de l'échange des exportations agricoles, qui depuis longtemps ne cessaient de se détériorer, ont remonté de quelque 25

TABLEAU 1B

Pays à déficit vivrier ayant des problèmes particuliers pour le financement des importations alimentaires (PDV)[2]

Afrique subsaharienne	Amérique latine et Caraïbes	Asie et Pacifique	Proche-Orient et Afrique du Nord
Cap-Vert	Haïti	Samoa	Egypte
Gambie	Nicaragua	Bangladesh	Yémen
Lesotho	République dominicaine	Cambodge	Soudan
Djibouti		Afghanistan	
Mozambique		Népal	
Guinée-Bissau		Laos	
Somalie		Sri Lanka	
Comores		Maldives	
Sierra Leone			
Ethiopie			
Burkina Faso			
Togo			
Sénégal			
Bénin			
Rwanda			
Mali			
Mauritanie			

[2] Pays à déficit vivrier dont les importations alimentaires coûtaient au moins 25 pour cent de leurs recettes d'exportations en 1988-1990.

pour cent en 1994 et devraient s'améliorer encore de 7 pour cent en 1995, conduisant à un bond du pouvoir d'achat des exportations agricoles d'environ 24 pour cent en 1994 qui s'améliore encore de 3,3 pour cent en 1995. Mais ces gains devraient céder les années suivantes si, comme on le prévoit, les termes de l'échange agricole recommencent à baisser en 1996. Les tendances prévues pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes fortement tributaires de leurs exportations agricoles sont analogues, mais moins marquées. En particulier, l'accroissement du pouvoir d'achat des exportations agricoles sera plus modeste en 1994/95; toutefois la détérioration ultérieure devrait être elle aussi plus graduelle et modérée.

La situation des pays à déficit vivrier est plutôt paradoxale, car, alors que leur économie repose en grande partie sur leurs exportations agricoles, ils sont en même temps fortement tributaires de leurs importations alimentaires. En fait, plusieurs pays appartiennent à la fois aux deux catégories. La hausse des prix des exportations de produits de base y exercera donc des effets contrastés. D'une part, les

coûts de leurs importations alimentaires, en hausse, grèveront plus lourdement leurs ressources financières (cependant la hausse des prix des céréales découlant du Cycle d'Uruguay et de la réforme agricole dans les principaux pays exportateurs sera probablement moins considérable que prévu – voir chapitre 3, page 199). D'autre part, ces pays bénéficieront de la hausse des prix de plusieurs de leurs grands produits d'exportation. Le résultat net de ces effets divergents devrait être positif à court terme car en 1994/95, le coût des importations vivrières des pays à déficit vivrier augmentera moins vite (+ 7 pour cent par an environ) que les recettes qu'ils tirent de leurs exportations agricoles (+ 18 pour cent). Toutefois, à plus long terme (1996-2000), les coûts des importations alimentaires augmenteront de plus de 8 pour cent par an, tandis que la croissance des recettes d'exportation agricole décèlera fortement pour tomber en dessous de 2 pour cent en 1996/97 et peut-être plus bas par la suite. Le déficit des échanges agricoles devrait s'atténuer (tombant de 2,5 milliards de dollars en 1993 à 2 milliards en 1994 et 1,8 milliard en 1995) pour remonter par la suite à 3 ou 3,5 milliards. Le déficit global de la balance commerciale estimé à environ 17 milliards de dollars en 1994 (soit à peu près autant qu'en 1993) devrait augmenter légèrement en 1995, puis de façon plus nette les années suivantes.

Plusieurs conclusions se dégagent de l'analyse ci-dessus. Deux facteurs principaux vont déterminer les perspectives de l'économie en général et de l'agriculture en particulier dans les pays en développement: premièrement, la poursuite de l'amélioration de l'environnement économique mondial, à laquelle les pays en développement participeront à la fois comme acteurs et comme bénéficiaires; deuxièmement, le raffermissement des cours internationaux de plusieurs produits d'exportation importants. Ces deux facteurs sont interdépendants dans la mesure où, d'une part, l'amélioration de la conjoncture économique devrait raffermir la demande et les prix des produits agricoles tandis que, d'autre part, les gains exceptionnels résultant de la reprise des marchés des produits devraient non seulement donner un coup de fouet à l'économie mal en point de nombreux pays, mais aussi les aider à faire progresser la stabilisation et la réforme, pour mieux profiter de l'amélioration de la conjoncture. Toutefois, ce dernier effet sera lui-même conditionné par plusieurs éléments. Après une longue période de restrictions, il est bien connu que les pays, comme les individus, qui bénéficient soudain de gains exceptionnels ont tendance à consommer davantage plutôt qu'à investir. Un optimisme excessif quant à la nature et à la durabilité des gains accroît encore ce risque.

Dans le scénario le plus pessimiste, les gains exceptionnels n'ont à long terme guère d'effets positifs sur la croissance et le bien-être. A court terme, ils créent des problèmes immédiats de gestion finan-

cière et entraînent le «syndrome hollandais» qui conduit à une surévaluation de la monnaie et à une perte de compétitivité. En d'autres termes, les gains exceptionnels risquent de créer autant de problèmes qu'ils en résolvent et de ramener les pays concernés à la situation précédente.

Toutefois, un tel scénario peut être évité si des mesures efficaces sont prises en temps opportun. Il convient tout d'abord de prendre conscience du caractère éphémère d'une flambée des prix toujours précaire; il faut ensuite que les gouvernements investissent les gains exceptionnels dans le développement au lieu de céder à la tentation de l'opportunisme politique à court terme; troisièmement, il faut examiner toutes les options possibles et déterminer les priorités. Par exemple, les ressources exceptionnelles peuvent être investies dans les secteurs les plus productifs ou dans ceux qui élargissent la participation des groupes les plus défavorisés de la société. Ou encore, les autorités peuvent soit choisir de réduire les déséquilibres macroéconomiques et la dette, soit décider de privilégier les investissements productifs. Troisième alternative: les ressources financières peuvent être investies dans des équipements, des programmes ou des projets nationaux ou au contraire servir à diversifier le portefeuille international afin de réduire les risques. Le pour et le contre de ces diverses options dépendent des besoins et de la situation de chaque pays. Quoi qu'il en soit, il importe d'accorder une priorité indispensable au secteur agricole, car il apporte la sécurité alimentaire et l'équilibre économique des pays concernés. Il ne faut pas oublier les conséquences désastreuses des politiques passées qui ont négligé ou pénalisé ce secteur.

LA SITUATION MONDIALE

III. Quelques constats qui s'imposent

ÉVOLUTION DES IMPORTATIONS ET DES EXPORTATIONS ALIMENTAIRES DES PAYS À BAS REVENU ET À DÉFICIT VIVRIER AYANT LE PLUS DE MAL À FINANCER LEURS IMPORTATIONS

Introduction

Bien que leurs économies soient en général dominées par l'agriculture, beaucoup de pays en développement à faible revenu sont depuis longtemps importateurs nets de produits alimentaires, et dans la plupart d'entre eux, la balance du commerce des produits vivriers tend à se détériorer depuis 20 ans. Ni la production, ni les ressources financières nécessaires pour payer les importations n'ont augmenté aussi vite que la demande de denrées alimentaires. La capacité de payer ces importations est étroitement conditionnée par les recettes d'exportation, qui sont souvent insuffisantes. Le problème est particulièrement aigu dans les 31 pays étudiés ci-après qui ont le plus de mal à financer leurs importations vivrières sur les 88 pays classés par la FAO dans la catégorie des pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV).

La dépendance excessive de beaucoup de pays pauvres à l'égard des importations alimentaires occupe depuis toujours une place importante dans le débat sur le développement, mais elle est particulièrement d'actualité depuis la conclusion récente du Cycle d'Uruguay: la libéralisation des échanges devrait en principe faire monter les cours mondiaux des produits agricoles. En outre, plusieurs des pays considérés devront payer une part croissante de leurs importations aux prix du marché à mesure que leurs fournisseurs réduiront leurs subventions à l'exportation. Peut-être cela donnera-t-il aux pays importateurs l'occasion d'améliorer la production agricole et l'emploi rural, mais il faut pour ce faire que les hausses de prix soient répercutées sur les producteurs. Quels que soient à long terme les avantages en termes de production intérieure, le fait de favoriser les produits d'exportation et de substitution des importations, créera des problèmes immédiats d'accroissement de la facture d'importation alimentaire et d'une probable hausse des prix à la consommation.

Nombre de pays ayant des difficultés à financer leurs importations alimentaires reçoivent un volume important d'aide alimentaire et autres secours d'urgence. Ils bénéficient aussi d'une aide financière extérieure et de divers apports non liés à l'exportation. Mais il faudra trouver des solutions plus durables car les perspectives de l'aide extérieure ne sont

guère prometteuses et les ressources disponibles pour l'aide alimentaire, qui déclinent déjà depuis plusieurs années, pourraient, dans le sillage du Cycle d'Uruguay, diminuer encore en raison de la réduction probable des stocks de produits alimentaires. Les pages suivantes sont consacrées à l'évaluation de certains des facteurs déterminants qui serviront de base à l'élaboration de politiques à long terme.

Evolution et structure des importations de produits alimentaires

Parmi les 88 pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV), 31 pays ont consacré au moins le quart de leurs recettes totales d'exportations en 1988-1990 aux importations alimentaires. C'est le critère retenu pour cette étude des pays qui ont le plus de mal à financer leurs importations alimentaires (ci-dessous dénommés PDV, pays à déficit vivrier).

Le tableau 2 présente quelques données de base sur ces pays. La plupart sont relativement petits: 10 d'entre eux seulement ont plus de 10 millions d'habitants. Toutefois, leur population globale est passée de 270 millions d'habitants en 1972 à 400 millions en 1991, signe d'un taux de croissance démographique généralement élevé. Ce sont en outre, par définition, des pays à faible revenu où le PNB par habitant en 1991 était inférieur à 1 000 dollars. Au Mozambique, en Guinée-Bissau, en Somalie, en Sierra Leone, en Ethiopie et au Népal, il ne dépassait pas 200 dollars.

L'ampleur du problème du financement des importations est très variable (tableau 3). En 1989-1991, la valeur des importations alimentaires exprimée en pourcentage des recettes d'exportation allait de 24,2 pour cent (Maldives) à 493,5 pour cent (Cap-Vert). Parmi les pays dont les recettes d'exportations totales étaient insuffisantes pour financer la facture d'importation, on peut citer la Gambie (où la valeur des importations alimentaires correspond à 168,8 pour cent de celle des exportations), le Lesotho (173,7 pour cent), la Guinée-Buissau (109,9 pour cent) et Samoa (166,5 pour cent). Au vu de tels chiffres, on peut se demander comment ces pays parviennent à financer leurs importations alimentaires, pour ne parler que de celles-ci. La réponse est à chercher dans les sources de financement non liées aux exportations; par exemple les transferts publics nets (très importants pour beaucoup de PDV et notamment le Cap-Vert et la Guinée-Bissau); les transferts de salaires des émigrés (par exemple les travailleurs migrants du Lesotho, qui sont pour la plupart en Afrique du Sud); les recettes provenant du tourisme (secteur florissant dans certains PDV comme Samoa ou la Gambie); la non-prise en compte des réexportations dans les statistiques officielles (par exemple en Gambie), et enfin, dans bien des cas l'aide alimentaire entrant pour une part importante dans les importations vivrières totales. En dehors de ces cas extrêmes, beaucoup de pays consacrent un pourcentage très élevé de leurs recettes d'exportation à leurs importations alimentaires. Pour les PDV dans leur ensemble, ce pourcentage est un peu supérieur

TABLEAU 2

Population et PNB par habitant dans les PDV

	1972		1991	
	Population	PNB par habitant	Population	PNB par habitant
	(milliers d'habitants)	*($EU)*	*(milliers d'habitants)*	*($EU)*
Cap-Vert	273	150	380	750
Gambie	489	130	958	340
Lesotho	1 110	110	1 812	580
Djibouti	198	...	467	...
Mozambique	9 845	...	16 108	80
Guinée-Bissau	551	160	1 001	200
Somalie	4 559	90	7 805	120
Comores	279	110	510	510
Sierra Leone	2 760	160	4 243	200
Ethiopie	30 476	70	52 954	120
Burkina Faso	5 848	70	52 954	120
Togo	2 121	150	3 770	410
Sénégal	4 405	230	7 624	730
Bénin	2 800	140	4 886	380
Rwanda	3 954	80	8 707	250
Mali	5 564	80	8 707	250
Mauritanie	1 277	180	2 024	510
Haïti	4 677	100	6 593	380
Nicaragua	2 204	370	3 773	300
République dominicaine	4 672	430	7 197	940
Samoa	...	...	...	...
Bangladesh	80 000	80	112 000	210
Cambodge	7 114	...	8 774	...
Afghanistan	14 356	...	19 062	...
Népal	11 890	80	19 401	180
Laos	2 844	...	4 384	250
Sri Lanka	12 861	190	17 247	500
Maldives	127	...	227	...
Egypte	34 253	260	53 571	610
Yémen	6 549	...	12 999	520
Soudan	15 167	230	25 812	...

Sources: Banque mondiale, *Tableaux mondiaux, 1994*; et documentation FAO.

TABLEAU 3

Valeurs des importations alimentaires et part dans les échanges totaux des PDV (par région)

	Valeurs des importations alimentaires	Importations alimentaires en pourcentage des importations totales	Importations alimentaires en pourcentage des recettes d'exportation	Importations alimentaires par habitant
	(... $EU ...)	(... % ...)	(... % ...)	(... $EU ...)
1961-63				
Afrique sub-saharienne	136 132	19,0	27,9	2,2
Amérique latine et Caraïbes	29 091	11,7	10,2	3,2
Asie et Pacifique	237 337	24,1	27,6	2,5
Proche-Orient et Afrique du Nord	256 547	19,6	29,9	5,8
TOTAL	659 107	20,2	26,5	3,2
1975-77				
Afrique sub-saharienne	604 016	18,8	32,6	6,7
Amérique latine et Caraïbes	188 456	12,1	13,2	14,9
Asie et Pacifique	652 072	28,2	46,0	4,9
Proche-Orient et Afrique du Nord	1 419 944	22,8	61,9	23,3
TOTAL	2 864 488	21,5	41,0	9,7
1989-91				
Afrique sub-saharienne	1 626 928	20,8	47,7	13,1
Amérique latine et Caraïbes	452 089	15,9	36,7	26,1
Asie et Pacifique	1 197 395	14,9	31,2	6,6
Proche-Orient et Afrique du Nord	3 144 237	25,3	82,4	35,2
TOTAL	6 420 685	20,6	52,2	15,6

Source: FAO.

à 50 pour cent en moyenne; il atteint 82,4 pour cent au Proche-Orient et en Afrique du Nord; 47,7 pour cent en Afrique subsaharienne et environ 33 pour cent dans les deux autres régions.

Plus inquiétante encore que les pourcentages eux-mêmes est la rapidité de leur augmentation. En 1961-1963, les PDV consacraient en moyenne 26 pour cent de leurs recettes d'exportation à leurs importations vivrières, soit moitié moins qu'aujourd'hui. Dans une certaine mesure, cette tendance pourrait être accentuée par l'accroissement des

recettes non liées aux exportations et par les apports non officiels de ressources.

Une autre façon d'évaluer les importations alimentaires des PDV serait de calculer la part qu'elles représentent dans leurs importations totales de marchandises; c'est là un indicateur important des priorités et des besoins d'un pays en matière d'importation. Si les produits alimentaires occupent une grande place dans les importations totales, on peut penser qu'au delà de la difficulté à financer ces importations de survie, le pays concerné ne peut pas importer les intrants nécessaires à son développement. Cette situation est typique dans les PDV, où les produits alimentaires représentent en moyenne un cinquième des importations totales, et ce de façon assez constante depuis 30 ans; pour l'ensemble des pays en développement, cette proportion est d'environ 10 pour cent. La gravité du problème varie beaucoup selon les pays. En Mauritanie et en Sierra Leone par exemple, les produits alimentaires représentent plus de la moitié des importations totales.

Près de la moitié des importations alimentaires des PDV sont des céréales (tableaux 4 et 5). Cette proportion est assez stable depuis 30 ans, à l'exception du milieu des années 70 où, après la crise alimentaire mondiale, elle avait provisoirement atteint 60 pour cent. Si elle suit une courbe générale ascendante en Afrique subsaharienne, elle reste inchangée en Amérique latine et dans les Caraïbes ainsi qu'au Proche-Orient et en Afrique du Nord, mais elle diminue dans la région Asie et Pacifique.

Provenance des importations

Le tableau 6 présente la provenance des importations totales et des importations de produits alimentaires de l'ensemble des pays en développement (voir aussi: diversification des marchés et intensification des échanges intrarégionaux, page 214). Il n'existe pas de statistiques indiquant spécifiquement la provenance des importations des PDV, mais on peut assumer qu'elles se répartissent à peu près comme celles de l'ensemble des pays en développement.

En 1991, les importations de produits alimentaires provenaient à 57 pour cent des pays développés à économie de marché, à 35 pour cent des pays en développement et à 8 pour cent des pays d'Europe centrale et orientale et des pays socialistes d'Asie. La part provenant des pays développés à économie de marché était un peu plus élevée en 1970 et 1980, mais il faut noter que les pays en développement dépendent désormais encore plus étroitement des pays développés à économie de marché pour les importations non alimentaires.

Composition des exportations et exportations agricoles

Comme on l'a vu, les PDV sont fortement tributaires de leurs importations de produits alimentaires ainsi que des recettes d'exportation fournies par le secteur agricole (tableau 7A et 7B).

TABLEAU 4

Part des céréales dans les importations alimentaires (par pays)

	1961	1975-1977	1989-1991
	(..... pourcentage .....)		
Cap-Vert	49,0	46,5	48,4
Gambie	50,0	50,1	30,5
Lesotho	2,7	23,1	14,4
Djibouti	54,4	25,0	28,8
Mozambique	37,2	70,9	67,7
Guinée-Bissau	40,5	60,0	73,0
Somalie	45,8	62,9	74,5
Comores	84,9	65,7	57,5
Sierra Leone	25,3	22,6	54,3
Ethiopie	19,4	61,4	75,5
Burkina Faso	15,8	34,9	48,6
Togo	14,4	14,7	43,6
Sénégal	3,2	45,5	47,5
Bénin	21,6	38,8	51,8
Rwanda	0,0	10,8	24,1
Mali	7,7	41,6	32,1
Mauritanie	40,8	37,1	35,3
Haïti	48,0	64,0	48,3
Nicaragua	43,7	30,5	50,8
République dominicaine	44,3	64,8	42,2
Samoa	23,3	23,4	18,7
Bangladesh	96,1	93,3	52,6
Cambodge	17,7	88,5	80,4
Afghanistan	33,6	6,4	38,0
Népal	3,4	0,5	3,7
Laos	88,5	92,3	44,3
Sri Lanka	46,4	85,2	40,5
Maldives	29,7	41,8	54,2
Egypte	66,8	68,7	54,9
Yémen	23,9	31,3	42,3
Soudan	18,2	16,8	56,9

Source: FAO.

TABLEAU 5

Part des céréales dans les importations alimentaires (par région)

	1961-1963	1975-1977	1989-1991
	(..... pourcentage .....)		
Afrique Subsaharienne	32,1	43,6	48,4
Amérique latine et Caraïbes	45,1	56,9	45,8
Asie et Pacifique	63,2	82,1	42,9
Proche-Orient et Afrique du Nord	52,1	57,8	52,6
TOTAL	51,1	60,3	49,2

Source: FAO.

TABLEAU 6

Provenance des importations (importations totales et produits alimentaires)

Provenance	Total			Total Produits alimentaires		
	1970	1980	1991	1970	1980	1991
Pays développés à économie de marché	72,2	62,7	63,5	61,4	62,7	57,1
Pays en développement	19,0	29,6	29,2	28,5	27,7	34,9
Europe centrale et orientale	6,9	5,9	1,7	4,6	3,9	1,6
Pays socialistes d'Asie	1,8	1,8	5,6	5,5	5,6	6,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: CNUCED Manuel de statistiques du commerce international et du développement, 1993.

En 1990, les produits agricoles représentaient plus de 80 pour cent des exportations totales dans 10 des 26 pays pour lesquels on disposait de données. Dans cinq autres, cette part dépassait 60 pour cent. Mais d'une façon générale, elle tend à baisser depuis 30 ans, à cause du manque de dynamisme de la production agricole destinée à l'exportation.

Les articles manufacturés représentaient plus de 20 pour cent des recettes totales d'exportation dans 11 pays seulement sur les 26 qui sont à l'étude. Dans trois d'entre eux, l'Afghanistan, l'Egypte et dans une moindre mesure le Sénégal, les combustibles tiennent une place importante dans les exportations.

Dans beaucoup de PDV, l'essentiel des exportations concerne un seul produit agricole, parfois quelques-uns (tableau 8 page 50). Parmi ceux pour lesquels on peut dégager une tendance entre 1961 et 1992, envi-

TABLEAU 7A

Composition des exportations par grandes catégories de produits (pourcentage de la valeur totale des exportations)

Pays	Produits alimentaires		Matières premières agricoles	
	1970	1990	1970	1990
Cap-Vert	80,6	83,3 [2]	1,9	-
Gambie	99,8	87,3 [8]	0,2	1,6 [4]
Lesotho	...	...	...	...
Djibouti	...	...	...	...
Mozambique	57,2	65,7 [7]	23,1	4,0 [7]
Guinée-Bissau	...	...	...	...
Somalie	85,5	85,6 [8]	8,2	11,1 [3]
Comores	69,3	71,0 [7]	0,4	1,6 [7]
Sierra Leone	16,4	31,1 [7]	0,7	0,5 [7]
Ethiopie	85,9	77,2 [8]	10,7	16,8 [8]
Burkina Faso	67,9	24,5 [8]	27,6	43,2 [8]
Togo	67,2	22,1 [7]	2,2	16,2 [7]
Sénégal	64,8	45,6 [7]	4,1	2,6 [7]
Bénin	70,9	61,8 [3]	18,3	25,0 [3]
Rwanda	60,7	79,5	3,2	11,0
Mali	64,8	22,6	23,9	65,8
Mauritanie	8,3	64,1 [9]	2,5	0,2 [1]
Haïti	51,7	21,7 [7]	5,8	1,0 [7]
Nicaragua	56,8	73,4 [9]	23,8	13,8 [4]
République dominicaine	87,8	22,0	0,1	0,5
Samoa	94,4	89,1 [1]	1,0	3,4 [1]
Bangladesh	9,8 [1]	15,0 [7]	26,4 [1]	7,7 [7]
Cambodge	...	...	...	...
Afghanistan	36,1	23,9 [8]	35,8	16,0 [8]
Népal	28,6 [1]	22,1 [7]	39,8 [1]	11,6 [1]
Laos	5,5	30,9 [3]	27,6	38,6 [3]
Sri Lanka	72,6	34,0	25,3	8,6
Maldives	...	...	...	...
Egypte	21,3	8,9 [7]	46,3	11,4 [7]
Yémen	82,7	50,0 [9]	7,6	6,2 [9]
Soudan	24,6	38,7	74,6	58,4

[1] Donnée enregistrée en 1975.
[2] Donnée enregistrée en 1980.
[3] Donnée enregistrée en 1985.
[4] Donnée enregistrée en 1986.
[5] Donnée enregistrée en 1987.
[6] Donnée enregistrée en 1988.
[7] Donnée enregistrée en 1989.

(suite du tableau page suivante)

TABLEAU 7B

Composition des exportations par grandes catégories de produits (pourcentage de la valeur totale des exportations)

Pays	Combustibles		Minerais et métaux		Articles manufacturés	
	1970	1990	1970	1990	1970	1990
Cap-Vert	-	-	11,0	2,8 [a]	6,5	11,1 [a]
Gambie	-	-	-	-	-	10,2 [a]
Lesotho	...	...	...	...	...	...
Djibouti	...	...	...	...	...	...
Mozambique	8,1	0,1 [f]	2,1	12,1 [f]	9,5	17,5 [f]
Guinée-Bissau	...	...	...	...	...	...
Somalie	-	0,2 [b]	0,1	0,2 [b]	4,9	1,9 [b]
Comores	-	-	-	0,8 [f]	30,2	26,6 [f]
Sierra Leone	2,6	3,5 [f]	18,9	43,4 [f]	60,8	20,6 [f]
Ethiopie	1,2	3,0 [a]	0,6	0,2 [a]	1,6	2,7 [a]
Burkina Faso	-	-	0,1	0,2 [a]	4,4	7,3 [a]
Togo	-	-	24,9	53,4 [f]	5,7	7,1 [f]
Sénégal	2,9	18,6 [f]	9,3	7,0 [f]	18,8	25,9 [f]
Bénin	0,2	4,2 [a]	0,1	1,1 [a]	10,6	3,4 [a]
Rwanda	-	-	35,0	1,4	-	1,5
Mali	0,1	0,1	0,7	0,1	9,6	6,8
Mauritanie	0,1	3,9 [b]	88,3	31,2 [b]	0,8	0,4 [b]
Haïti	-	-	16,9	1,0 [f]	23,7	71,9 [f]
Nicaragua	0,1	1,0 [a]	3,2	1,3 [a]	16,0	7,3 [a]
République dominicaine	-	-	7,5	1,5	3,6	70,4
Samoa	-	-	-	-	1,3	-
Bangladesh	-	1,2 [f]	-	-	63,6 [a]	75,2 [f]
Cambodge	...	...	...	...	...	...
Afghanistan	16,9	42,9 [a]	-	-	10,9	17,1 [a]
Népal	-	-	-	-	37,7 [a]	65,8 [f]
Laos	-	-	36,1	22,5 [a]	30,8	7,6 [a]
Sri Lanka	-	6,2	0,7	1,5	1,4	49,3
Maldives	...	...	...	...	...	...
Egypte	4,8 3	0,5 [f]	0,6	10,2 [f]	27,1	39,0 [f]
Yémen	-	6,2 [a]	9,5	1,4 [a]	0,1	33,6 [a]
Soudan	0,4	0,4	0,4	0,3	0,1	1,3

Source: CNUCED, Manuel de statistiques du commerce international et du développement, 1993.

TABLEAU 8

Part des principales denrées d'exportation dans les exportations agricoles totales

Pays	1961	1970	1980	1992	Produits
Cap-Vert	...	...	...	...	...
Gambie	85,5	47,9	54,7	23,2	Arachides
Lesotho	50,5	63,8	35,1	26,9	Bovins, laine
Djibouti	...	...	...	...	...
Mozambique	28,7	20,3	34,8	...	Coton, noix de cajou
Guinée-Bissau	33,2	70,0	29,2	38,4	Arachides, noix de cajou
Somalie	49,2	29,2	27,8	20,4	Bananes, bovins, caprins
Comores	59,9	45,8	81,2	93,9	Vanille, clous de girofle
Sierra Leone	50,8	43,0	45,7	17,2	Palmistes, café
Ethiopie	58,6	64,4	69,6	55,2	Café
Burkina Faso	57,8	23,2	49,8	70,8	Coton, bovins
Togo	35,3	60,4	50,2	62,9	Fèves de cacao, coton
Sénégal	43,6	46,0	28,0	...	Huile d'arachide
Bénin	15,7	19,9	26,0	71,6	Huile de palme, cacao, coton
Rwanda	85,6	87,5	66,8	58,4	Café
Mali	28,5	44,3	41,6	60,0	Bovins, coton
Mauritanie	50,9	33,0	46,9	74,3	Bovins, crustacés (frais, congelés et séchés)
Haïti	52,7	63,9	80,5	37,7	Café
Nicaragua	32,7	24,1	44,1	23,6	Café, coton
République dominicaine	46,6	55,7	55,6	40,6	Sucre
Samoa	...	...	...	...	...
Bangladesh	84,5	73,1	58,7	33,3	Jute
Cambodge	32,6	16,8	97,6	69,0	Caoutchouc sec, grumes (de feuillus)
Afghanistan	24,1	18,2	41,7	41,9	Raisins secs, fourrures, peaux
Népal	18,1	...	19,7	33,7	Cannes à sucre, jute, lentilles
Laos	32,7	84,6	66,6	41,0	Noix de muscade, sciage, café
Sri Lanka	67,4	58,2	54,9	50,9	Thé
Maldives	100,0	100,0	69,7	...	Copra, poisson
Egypte	81,4	66,3	62,5	12,8	Coton
Yémen	22,1	23,9	33,7	17,4	Café, coton, pastèques
Soudan	52,4	62,5	42,6	31,9	Coton
Total	49,3	49,9	50,5	44,3	

Source: FAO, *Tableaux par pays*, diverses années, Département des politiques économiques et sociales, Rome.

ron 60 pour cent ont diversifié leurs exportations; ceux qui ont accru leur dépendance à l'égard d'un seul produit ou d'un petit nombre de produits sont minoritaires.

Il importe de distinguer, parmi les produits agricoles d'exportation, ceux qui sont en concurrence avec les produits des pays développés et ceux qui ne le sont pas, car les politiques ne seront pas les mêmes dans un cas et dans l'autre. Selon qu'ils produisent tel ou tel type de produit, les PDV pourront soit chercher à se tailler une plus large part des marchés des pays développés en pratiquant des prix plus compétitifs soit au contraire se contenter de satisfaire la demande de leurs produits agricoles «sans concurrent». En d'autres termes, les pays qui se spécialisent dans des produits inexistants dans les pays développés entrent en compétition entre eux pour gagner des parts sur les marchés des pays développés déjà saturés ou dont les perspectives de croissance à long terme sont limitées. Au contraire, les marchés de plusieurs produits entrant en concurrence avec ceux des pays développés sont plus dynamiques et peuvent profiter de la levée des soutiens et des barrières consécutive au Cycle d'Uruguay.

La distinction entre ces deux types de produits est une tâche difficile, qui frôle parfois l'arbitraire. Nous adopterons ici la définition de J. Riedel[4] qui dénomme «produits pratiquement sans concurrent» les denrées qui proviennent, à plus de 80 pour cent, des pays en développement. Ce sont le cacao, le café, le thé, les bananes, les épices, le copra, l'arachide, l'huile de palme, l'huile de coco, le jute, le caoutchouc naturel, le sisal et la soie.

Le tableau 9 montre que le degré de dépendance à l'égard des exportations de produits «sans concurrent» varie beaucoup selon les PDV. Ces produits représentent plus de 90 pour cent de l'ensemble des exportations agricoles pour certains de ces pays (par exemple le Rwanda, dont toute l'économie repose sur le café ou certains Etats insulaires comme les Comores et le Cap-Vert dont le patrimoine naturel est très limité) tandis que pour d'autres, cette part est négligeable (par exemple les pays exportateurs de coton, tels que l'Egypte, le Mali et le Soudan). Quoi qu'il en soit, la plupart de ces pays cherchent tous à accroître la proportion des exportations en concurrence avec les produits des pays développés. Cette tendance, ainsi qu'une certaine réduction de la dépendance à l'égard de quelques grands produits d'exportation, montre que même les pays les plus pauvres et les moins bien dotés en ressources naturelles commencent à exploiter les possibilités d'une diversification des exportations. Cette diversification devrait faciliter l'expansion

---

[4] **J. Riedel. 1984. Trade as the engine of growth in the developing countries revisited, dans *Economic Journal*, p. 56 à 73.**

TABLEAU 9

Pourcentage des produits «sans concurrent» par rapport aux exportations agricoles totales

	1961	1991
Cap-Vert	80,1	95,3
Gambie	85,1	46,4
Lesotho	0,0	0,0
Djibouti	...	...
Mozambique	30,8	15,2
Guinée-Bissau	71,2	1,2
Somalie	50,8	8,7
Comores	100,0	100,0
Sierra Leone	25,5	87,5
Ethiopie	62,8	56,9
Burkina Faso	0,0	0,4
Togo	80,2	26,4
Sénégal	43,0	7,6
Bénin	67,5	2,6
Rwanda	85,9	92,7
Mali	30,3	0,1
Mauritanie	0,0	0,0
Haïti	72,3	49,8
Nicaragua	37,4	42,9
République dominicaine	32,1	24,1
Samoa	98,1	26,7
Bangladesh	72,2	87,5
Cambodge	2,9	0,0
Afghanistan	0,0	0,0
Népal	3,3	7,0
Laos	61,0	35,1
Sri Lanka	94,0	85,0
Maldives	100,0	0,0
Egypte	0,7	3,7
Yémen	28,0	22,8
Soudan	9,3	2,2

Source: FAO.

TABLEAU 10

Indicateurs de l'évolution des exportations agricoles dans certains PDV

	Taux de croissance annuel des exportations		Termes nets de l'échange des produits agricoles	Pouvoir d'achat des exportations agricoles
	1971-1980	1981-1990	1992-1993	1992-1993
	(%)		(1979-1981 = 100)	
Afghanistan	5,2	-11,6	107	20
Bangladesh	1,7	0,4	71	56
Sri Lanka	1,8	2,2	54	48
Egypte	-4,8	-1,9	30	37
Ethiopie	0,8	1,0	87	31
Mauritanie	-1,4	-3,6	125	78
Mozambique	-5,4	-8,5	73	16
Sierra Leone	-2,2	-2,9	31	12
Soudan	4,4	3,3	50	57
République dominicaine	-1,7	-4,3	59	36
Nicaragua	5,6	-0,1	56	27

Note: Les termes nets de l'échange des produits agricoles sont les prix agricoles à l'exportation déflatés par les prix à l'importation des articles manufacturés et du pétrole brut; le pouvoir d'achat des exportations agricoles est calculé en déflatant la valeur des exportations par les prix à l'importation. La différence entre les deux indices s'explique par la variation du volume des exportations. Par exemple en Afghanistan, les termes de l'échange agricole se sont améliorés de 7 pour cent entre 1979-1981 et 1992-1993, mais à cause de la chute des volumes exportés, le pouvoir d'achat des exportations agricoles a perdu 80 pour cent pendant la même période.
Source: FAO.

et la stabilisation des recettes d'exportation agricole des PDV. Pourtant, ceci n'a pas été le cas car les exportations agricoles des PDV sont restées dans l'ensemble décevantes (tableau 10); cela tient aux conditions désastreuses dans lesquelles ces pays ont démarré leur diversification, à la conjoncture des marchés mondiaux et aux politiques régissant encore le commerce agricole (voir chapitre 3, page 199). Ces pays auront beau accroître leur efficience et diversifier leurs exportations, les gains concrets qu'ils pourront en retirer dépendront de manière décisive des progrès réalisés en matière de libéralisation des échanges et d'accès aux marchés des pays développés.

La dépendance d'importations alimentaires massives peut-elle durer?
Le fait que les PDV soient largement tributaires de leur agriculture et qu'ils financent très difficilement des importations aussi essentielles que

leur nourriture, est l'indice de graves problèmes de développement. On a vu également que leur dépendance à l'égard des importations, continue à s'aggraver. Cela implique que les coûts budgétaires vont croissant, que cette dépendance croissante à l'égard de l'étranger se situe sur tous les plans, que toute occasion de développement leur est retirée puisqu'ils ne sont pas en mesure d'importer des biens d'équipement, que leur sécurité alimentaire repose sur une base précaire.

La FAO a récemment dirigé une étude pour chiffrer l'impact des facteurs qui influent sur les importations alimentaires de ces pays[5]. Les résultats de cette étude sont révélateurs, tant par ce qu'ils montrent que par ce qu'ils laissent dans l'ombre: s'ils confirment que les variations des prix à l'importation, du pouvoir d'achat des exportations et surtout de la production intérieure sont des facteurs déterminants pour les importations alimentaires, ils démentent cependant parfois les prévisions ou du moins laissent une grande marge d'incertitude, malgré les techniques économétriques complexes utilisées. En outre, ils révèlent que des facteurs aussi cruciaux que l'évolution des revenus par habitant et des réserves en devises ne semble pas avoir d'effet sur les importations alimentaires. Ces résultats paradoxaux et douteux induisent qu'il existe d'autres facteurs, d'autres causes qu'il faudrait étudier au cas par cas; mais ils suggèrent aussi une remarque d'ordre général: on a observé que les importations alimentaires dans beaucoup de PDV dépassent de loin ce que peuvent financer les exportations; or, une grande part de ce déficit de la balance commerciale est couvert, comme nous l'avons vu plus haut, par l'aide financière ou alimentaire et par d'autres sources plus ou moins précaires comme, par exemple,les versements des émigrés[6]. Il n'est donc pas étonnant que dans bien des cas, les importations soient indépendantes du niveau des exportations, du moins dans le court terme. Les apports considérables, mais irréguliers, de ressources ne provenant

---

[5] G. Zanias. *Food imports and export performance in low-income food-deficit countries with the lowest capacity to finance imports.* A paraître dans la collection des Etudes FAO, Développement économique et social. Rome. FAO.

[6] Selon des données du FMI, la forte dépendance à l'égard des importations alimentaires n'est dans ces pays qu'un aspect des grands déséquilibres de l'ensemble de leurs comptes courants. Leur balance du commerce des marchandises et des services accuse un déficit chronique, estimé à quelque 17 milliards de dollars ces dernières années. Ce déficit n'est qu'en partie couvert par des transferts courants nets de l'ordre de 14 milliards de dollars. Lourdement endettés (leur dette extérieure équivaut actuellement à plus de 450 pour cent de leurs recettes annuelles d'exportation), ces pays ont toutefois bénéficié de diverses mesures d'allégement de la dette qui ont permis de maintenir à des niveaux relativement bas les montants annuels des remboursements.

pas des exportations expliquent donc en partie pourquoi les importations alimentaires ne semblent guère réagir aux variations de paramètres aussi fondamentaux que les prix à l'importation, les revenus intérieurs ou les réserves de devises.

De telles situations présentent des risques évidents. On peut craindre qu'il ne soit pas possible, à long terme, d'assurer le financement des importations au moyen de ressources qui ne proviennent pas du commerce, car il est alors à la merci de facteurs aussi imprévisibles que les décisions arbitraires des donateurs. La combinaison d'une forte dépendance, sans cesse croissante, à l'égard des importations alimentaires et de modes de financement précaires ou instables risque de conduire à des situations explosives.

La variable qui semble avoir le plus d'effet sur les importations alimentaires des PDV est la production alimentaire intérieure. Cette constatation n'est pas surprenante, mais il faut en tirer les conséquences. Cela signifie, premièrement, que ces pays réussissent, essentiellement grâce aux diverses formes d'assistance extérieure sur lesquelles ils peuvent compter, à importer davantage de vivres quand leur production baisse, même si la conjoncture du marché international ou d'autres paramètres pertinents sont défavorables. Deuxièmement, quand l'offre intérieure augmente, les importations alimentaires diminuent d'autant, ce qui confirme que l'agriculture a un rôle fondamental à jouer pour réduire la dépendance à l'égard de l'assistance extérieure et des importations.

La spécialisation de l'agriculture n'a pas permis à ces pays de se doter d'un fort potentiel d'exportation agricole ni de développer suffisamment leur production vivrière. Pourtant, la plupart n'ont guère d'autre option qu'un développement tiré par l'agriculture, car il leur faudra beaucoup du temps pour diversifier de façon appréciable leur économie et devenir compétitifs dans d'autres secteurs. Quelques-uns toutefois ont un potentiel agricole qui, mis en valeur, doit pouvoir assurer un développement rentable et réduire leur dépendance à l'égard des importations ou accroître leurs recettes d'exportation. La tendance à la diversification des exportations agricoles observée dans un certain nombre de PDV est encourageante à cet égard. En effet le renforcement du potentiel de production de l'agriculture nationale est sans doute le meilleur moyen d'instaurer la sécurité alimentaire et l'autonomie financière en tirant le meilleur parti des possibilités de développement.

LE CONSOMMATEUR FACE AUX RÉFORMES

Depuis le début des années 80, les réformes entreprises dans de nombreux pays ont privilégié l'économie de marché et l'ouverture sur l'extérieur. Elles ont eu des effets directs et indirects sur les déterminants de la demande alimentaire et, partant, sur les consommateurs eux-mêmes, mais les producteurs aussi ont été affectés par la modification des poli-

tiques agricoles. On verra ci-après dans quel contexte et pour quelles raisons ces réformes ont été décidées et quels pourront être leurs effets sur les consommateurs.

La plupart des économistes qui ont analysé les effets des réformes, ont cherché à chiffrer l'impact de la libéralisation du marché et du commerce agricole sur les producteurs et sur le bien-être national. Beaucoup plus rares sont ceux qui ont étudié leurs effets sur les contribuables et surtout sur les consommateurs. C'est cette approche théorique, appuyée dès que faire se peut par les rares données quantitatives dont on dispose, que l'on va étudier maintenant.

Quelle place les politiques font-elles aux consommateurs?

Pourquoi s'intéresse-t-on si peu aux consommateurs de produits vivriers? Tout d'abord, lorsque les macroéconomistes analysent les effets des mesures de macropolitiques sur les secteurs de l'économie comme l'agriculture, leur propos est de déterminer si ces mesures ont un effet positif ou négatif sur l'ensemble du pays. Il n'est pas toujours politiquement judicieux de faire ressortir les avantages (et encore bien moins les pertes) qui en découlent pour des groupes particuliers; d'ailleurs, le plus souvent, les données nécessaires pour une telle analyse manquent ou sont d'une qualité insuffisante. En effet, la plupart des analyses économiques sont commandées par les ministères de l'agriculture ou du commerce dont la clientèle respective est composée soit des agriculteurs, soit des exportateurs.

En deuxième lieu, bien que – ou peut-être parce que – tout le monde doit se nourrir, les consommateurs ne sont en général pas organisés pour exercer des pressions qui pourraient infléchir les politiques contraires à leur intérêt. Dans un nombre croissant de pays, des associations s'emploient à informer les consommateurs pour que ceux-ci jouent leur rôle. Lorsqu'il s'agit de pays à haut revenu, ces associations de consommateurs concentrent leurs efforts sur des objectifs particuliers tels que le renforcement du contrôle de la viande et des abattoirs, l'interdiction des hormones de croissance, l'amélioration des apports nutritifs ou sur le problème plus général de l'innocuité des aliments. A mesure que les revenus des ménages augmentent, la part consacrée à l'alimentation diminue et le modèle de consommation se modifie, pour des raisons objectives ou subjectives, en faveur de produits plus onéreux; ainsi on est prêt à acheter de la viande et des œufs plus cher pour autant que leur mode de production se soit déroulé «humainement»; il devient évident dès lors que les intérêts divergent entre les différentes classes de revenu et que les associations de consommateurs sont enclines à défendre d'abord les intérêts des milieux aisés et socialement organisés. Dans les pays en développement, au contraire, les préoccupations qui unissent de façon généralement non structurée les consommateurs, surtout les consommateurs des villes, sont la pénurie alimentaire, les prix et surtout

leurs hausses brutales. Le mécontentement des consommateurs peut provoquer des manifestations, parfois des émeutes et même peut aller jusqu'à faire tomber un gouvernement. C'est pourquoi le prix de vente des produits alimentaires aux consommateurs urbains est subventionné dans beaucoup de pays en développement. Comme c'est en général aux ministères de l'agriculture et du commerce que les consommateurs mécontents s'en prennent, ceux-ci attachent un grand prix à démontrer que l'effet de leurs politiques sur les consommateurs ne les laisse pas indifférents.

Où vont les réformes?

Dans les pays en développement, les politiques pratiquées par les gouvernements ont faussé les rapports de prix et donc entraîné une mauvaise allocation des ressources. Vollrath[7] cite des études quantitatives selon lesquelles les politiques commerciales et macroéconomiques ainsi que les politiques de prix sectorielles appliquées dans les pays en développement depuis le début des années 50, ont créé des situations discriminatoires. Celles-ci ont pénalisé d'abord la production de biens destinés au commerce international, puis, dans ce secteur, ceux qui entraient en concurrence avec les importations; dans le domaine des exportations, ces politiques ont pénalisé les produits agricoles au profit des articles manufacturés et, dans le secteur agricole, les produits d'exportation au profit des cultures vivrières. Pour corriger ces distorsions, les ajustements ont été douloureux.

Les pressions qui s'exercent depuis une quinzaine d'années en faveur d'une réforme de ces politiques proviennent de quatre sources. Premièrement, beaucoup de pays qui avaient contracté une lourde dette extérieure pendant les années 70 ont soudain constaté au début des années 80 que leur situation économique avait basculé et que le poids de leur dette était intolérable. L'austérité et la réforme sont devenues les consignes à l'ordre du jour. Les ajustements structurels se sont en général manifestés par une compression des dépenses publiques, une réduction des interventions de l'Etat ou même son retrait complet des marchés des intrants et des extrants agricoles, une suppression graduelle des subventions, la privatisation des fonctions précédemment exercées par des offices para-étatiques et la dévaluation des taux de change: il s'agissait donc là de mesures de rééquilibrage des prix.

Deuxièmement, dès le début des années 80, plusieurs pays, surtout dans le monde développé, ont constaté que leur budget n'était plus à même d'assurer aux agriculteurs le niveau de vie auquel ils s'étaient

---

[7] **T.L. Vollrath. 1994. The role of agriculture and its prerequisite in economic development, dans *Food Policy*, 19(5): 469-478.**

habitués. Une bonne partie des réformes ont été incitées par le souci de réduire les dépenses à la charge du budget public. Elles ont consisté à mieux cibler l'aide apportée aux groupes bénéficiaires, à réduire le niveau du soutien, à découpler les aides du niveau de la production et à réduire la présence de l'Etat.

Troisièmement, la fin des années 80 et le début des années 90 ont vu l'effondrement du dirigisme dans les pays d'Europe centrale et orientale et dans les républiques de l'ex-URSS ainsi que la naissance d'un processus difficile et douloureux de transition vers l'économie de marché. Les premières étapes de cette transition ont bouleversé la structure traditionnelle des échanges, provoqué un effondrement des revenus réels par habitant, réduit la demande et perturbé la production, la transformation et la distribution. Ce n'est que tout récemment que certains pays d'Europe centrale et orientale ont commencé à se rétablir. Pendant cette période de transition il a fallu créer de rien les institutions juridiques et économiques de base qui devaient stimuler le fonctionnement du secteur privé dans le cadre d'une économie de marché opérationnelle.

Quatrièmement, même les pays qui ne se classent dans aucune des catégories ci-dessus ont été gagnés par la tendance générale à réduire la présence de l'Etat dans les domaines où le secteur privé est plus efficace et à libéraliser les marchés et les échanges.

Depuis une quinzaine d'années le rôle même de l'Etat dans une économie de marché est sérieusement remis en question. Presque tous les pays ont donc entrepris, par choix ou par nécessité, des réformes plus ou moins poussées dans le sens d'une libéralisation. Conséquence d'importance: les prix des denrées alimentaires sont de plus en plus déterminés par les forces du marché, c'est-à-dire par les interactions entre l'offre et la demande. Les effets des réformes sur les prix des denrées à la consommation dépendent donc de l'impact relatif des mesures récemment abandonnées et des nouvelles politiques envisagées sur les déterminants de l'offre et de la demande au niveau de la consommation. Il est toutefois difficile de prévoir l'évolution probable des diverses variables parce que l'ensemble des réformes appliquées dans le cadre, soit de l'ajustement structurel, soit du passage à l'économie de marché dans les pays en transition, soit encore de l'application de l'accord du GATT (et évidemment de toute combinaison des trois) auront des effets très divers sur le fonctionnement de l'offre et de la demande. L'effet global sur les prix à la consommation et le volume des achats dépendra de l'évolution des courbes de l'offre et de la demande ainsi que de l'élasticité-prix de la demande et de l'offre.

Par ailleurs, la période d'ajustement qui suit les grandes réformes peut être longue. Pour libérer les prix et les soumettre aux lois du marché, il faut libéraliser tous les aspects du système de production et de commercialisation. L'expérience montre qu'au départ, la libéralisation et la privatisation des secteurs de la transformation et de la distribution s'ac-

compagnent souvent de sérieux ralentissements de la production et ne restaurent pas toujours aussitôt une saine concurrence. En effet, il est rare que les filières privées de transformation et de distribution soient assez développées pour pouvoir prendre immédiatement la relève du secteur public. Quant à la concurrence, elle ne saurait se rétablir quand un monopole privé se substitue à l'ancien monopole d'Etat, car le changement de propriété ne fait que transférer au secteur privé la rente de monopole. Ainsi, pendant la période d'ajustement, les signaux de prix passent mal dans les deux sens d'un bout à l'autre de la filière de commercialisation. En d'autres termes, les signaux émis par les consommateurs au niveau du détail ne sont pas correctement transmis par la filière intermédiaire de transformation, de distribution et de commerce de gros jusqu'aux agriculteurs. Ces derniers ne sont donc pas en mesure de modifier en conséquence leurs décisions de production. De même, cette filière ne transmet pas correctement aux consommateurs les signaux concernant l'offre de produits alimentaires, que ceux-ci émanent des producteurs ou d'un quelconque stade du circuit de commercialisation. Dans ces conditions, il se peut que la nécessité de réduire les prix à la consommation ou de répondre à l'évolution de la demande des consommateurs en améliorant l'efficience structurelle et l'efficacité immédiate de la commercialisation, n'ait dans le court et le moyen termes aucun effet sur les prix de détail dont le niveau a monté à la suite de la suppression des subventions. Beaucoup de gouvernements n'ont pas encore adopté de politiques appropriées pour résoudre ces problèmes.

En fait, toute la question de l'offre au niveau de la consommation, c'est-à-dire des relations entre les volumes des différentes denrées offertes au détail et les prix de détail, est extrêmement complexe car elle dépend d'un grand nombre de variables parmi lesquelles les diverses mesures réglementaires jouent un rôle prédominant. La politique macroéconomique, notamment en matière de taux de change et de contrôle des changes, les politiques commerciales et budgétaires, le régime de soutien à l'agriculture (et la façon dont il est appliqué) et toutes les autres mesures qui ont des effets sur le développement des filières de transformation et de distribution des produits alimentaires, ont du même coup un effet sur l'offre à la consommation (c'est-à-dire l'offre au niveau du détail). De plus, le degré de corrélation entre l'offre de denrées au niveau du détail et l'offre au niveau de la production (de produits agricoles bruts ou transformés) varie beaucoup, non seulement d'un pays à l'autre, mais, dans le même pays, d'une saison à l'autre et selon les produits considérés. Les interactions sont si complexes que même si l'on pouvait avoir une idée assez précise des effets de telle ou telle réforme sur la fonction de l'offre agricole intérieure, la relation entre l'offre au départ de l'exploitation et l'offre au niveau de la consommation est soumise à des influences trop diverses pour pouvoir être déterminée a priori.

Consommation et demande de denrées alimentaires

Les agriculteurs produisent des denrées alimentaires parce que les consommateurs les achètent. Cette constatation peut sembler un truisme, mais c'est un fait trop souvent oublié. On attache la plus grande attention à tous les aspects de la production alimentaire et agricole, mais on ne s'occupe guère des utilisateurs finaux. Cela tient probablement à ce que l'on a trop souvent tendance à confondre consommation et demande.

La consommation est un phénomène matériel qui peut se mesurer en unités physiques. La demande au contraire est une notion économique. La fonction de demande décrit la corrélation entre le prix d'un produit et la demande de ce produit (c'est-à-dire qu'elle indique le volume de la demande qui correspond à chaque niveau de prix), toutes choses égales d'ailleurs. La consommation peut changer soit sous l'effet des variations de prix, il y a alors un déplacement le long de la courbe de la demande, soit sous l'effet d'autres facteurs tels qu'une variation des revenus, c'est alors la courbe de la demande elle-même qui se déplace, c'est-à-dire qu'elle varie indépendamment du prix du produit (voir encadré 2).La demande de produits alimentaires au niveau de la consommation détermine, par la voie d'une demande d'élaboration ou de «marketing» connexes (transformation primaire et secondaire, conditionnement, distribution), la demande dérivée de produits agricoles au niveau de l'exploitation. C'est cette demande induite que perçoit le producteur, ou du moins qu'il devrait percevoir si les signaux du marché n'étaient pas faussés par les influences de mesures en tous genres décrites plus haut.

Beaucoup de réformes ont eu une incidence directe sur la demande totale de denrées alimentaires et sur la composition du panier de la ménagère, par leurs effets sur les revenus des ménages ou sur les prix absolus et relatifs des denrées alimentaires. Les programmes classiques d'ajustement structurel se sont généralement traduits à court et à moyen termes par une baisse des salaires réels, souvent accompagnée d'une montée du chômage et donc d'une réduction du nombre de travailleurs par ménage. Ce phénomène n'a pas épargné les pays en transition vers une économie de marché. La baisse des revenus réels des ménages a été considérable et le rétablissement sera lent.

Plusieurs réformes peuvent avoir des effets sur les prix à la consommation des denrées alimentaires. Ainsi, la suppression des subventions conduit à une hausse des prix. Certains pays ne subventionnaient que les aliments de base importés, achetés principalement par les citadins. Dans d'autres, la subvention à la consommation prenait la forme d'une aide massive au secteur agricole, mais leur suppression a fait monter les prix à la consommation de toutes les denrées alimentaires, aussi bien dans les campagnes que dans les villes. La surévaluation des taux de change équivaut, elle aussi, à une taxation des exportations et à une

ENCADRÉ 2

FACTEURS INFLUANT SUR LA DEMANDE ALIMENTAIRE

La demande d'un produit alimentaire est fonction de plusieurs variables: le prix du produit considéré, les prix des produits complémentaires ou de substitution, les revenus, certains paramètres démographiques, les goûts et habitudes. A court ou moyen terme, les principaux déterminants sont les prix et les revenus, et ce sont aussi les variables qui ont le plus de chance d'être immédiatement modifiées par le changement de politique. On notera à ce propos que la modification du prix d'un produit a deux effets, un effet de revenu et un effet de substitution. Ce dernier joue *toujours* dans le même sens, c'est-à-dire que toute baisse de prix du produit entraîne invariablement un accroissement de la quantité demandée. Mais l'effet revenu n'est pas le même selon que le produit est de qualité courante ou non. Dans le cas d'un produit de qualité courante, l'accroissement du revenu qu'implique la baisse de son prix provoque une augmentation de la quantité demandée et renforce donc l'effet de substitution. Mais s'il s'agit d'un produit «inférieur», l'effet revenu est négatif et compense donc en partie l'effet de substitution puisqu'il joue en sens inverse. Cependant, dans le cas des produits «inférieurs», l'effet net d'une baisse de prix est toujours un accroissement de la demande et vice versa. Au contraire, quand ce sont les revenus qui changent sans que le prix du produit ne bouge, tout accroissement de revenu se traduit par un accroissement de la demande de produits de qualité courante, alors qu'il entraîne une baisse de la demande de produits «inférieurs».

La demande des différentes denrées alimentaires au niveau des ménages dépend aussi de plusieurs paramètres démographiques, notamment le nombre et l'âge des membres de la famille et l'âge de la personne qui achète la nourriture. L'âge des membres de la famille joue de deux façons. Premièrement, les enfants et les personnes âgées mangent en moyenne moins que les autres. Deuxièmement, la structure de la consommation des enfants n'est pas la même que celle des adultes. L'effet de l'âge de la personne qui achète la nourriture peut tenir au fait que les besoins changent dans une vie, car chaque génération a ses préférences. La taille des ménages peut elle aussi influer sur la demande car il peut y avoir un effet d'échelle à ce niveau.

Les goûts et les habitudes alimentaires peuvent par exemple entraîner des variations saisonnières de la consommation pour des raisons qui ne sont pas liées à la variation saisonnière des prix, mais à des tabous religieux ou sociaux, voire simplement à une méfiance face à une nourriture inhabituelle.

Les fonctions de demande font intervenir différents paramètres d'élasticité dont chacun mesure la réponse de la demande aux changements d'une variable déterminée. Le coefficient d'élasticité peut être défini comme la variation en pourcentage de la demande provoquée par une variation de 1 pour cent de la variable considérée, *toutes choses restant égales* par ailleurs. Les principaux coefficients d'élasticité sont:

- l'élasticité directe de la demande: la variation de la quantité demandée est proportionnelle à la variation du prix du produit considéré.
- l'élasticité croisée de la demande: la variation de la quantité demandée est propor-

tionnelle à la variation du prix d'un autre produit.

L'élasticité croisée peut être positive ou négative, selon que les produits considérés sont interchangeables ou complémentaires.

• l'élasticité-revenu de la demande: le changement de la quantité demandée est proportionnel à la variation du revenu.

Il existe deux mesures de l'élasticité-revenu: l'élasticité-revenu des dépenses consacrées au produit considéré et l'élasticité-revenu de la quantité achetée de ce produit. En toute rigueur, ces mesures devraient être identiques quand le produit est défini de façon précise puisqu'elles sont calculées en supposant que tous les autres paramètres sont constants. Mais en pratique ceci est rarement le cas. Voyons par exemple ce qui se passe pour le riz. On a observé en Afrique occidentale et en Asie que les variétés locales sont vendues plus cher que les variétés importées. Il est donc possible que les familles dépensent davantage pour acheter du riz quand leur revenu réel augmente, sans pour autant en acheter une plus grande quantité. Inversement, il se peut que la quantité totale achetée augmente sans que les dépenses changent si les ménages dont le revenu réel baisse remplacent le produit de qualité plus onéreuse par le produit le moins cher.

subvention des importations. Les corrections de change font remonter le prix des marchandises entrant dans le commerce international par rapport à celui des autres biens. Le prix des produits d'exportation, libellé en devises, baisse. Ceci entraîne une demande accrue sur le marché extérieur et, par voie de conséquence, une pression à la hausse sur les prix intérieurs. De même, le prix intérieur des marchandises importées augmente, ce qui freine la demande. On constate donc de toute façon une augmentation des prix des denrées faisant l'objet d'échanges internationaux, qu'il s'agisse de produits exportables ou de produits importés. Certains pays ont directement taxé les exportations de produits agricoles pour en limiter le volume; cette mesure contient les prix agricoles intérieurs et réduit ainsi les prix à la consommation, pour peu que la baisse soit transmise. Inversement, la suppression des taxes à l'exportation fera monter les prix à la consommation. La réduction des droits de douane et l'assouplissement des restrictions à l'importation auraient en revanche tendance à faire baisser les prix.

La réduction des revenus nominaux et réels entraîne un déplacement de la courbe de la demande, de sorte que pour un prix donné, la quantité de denrées achetées diminue. Dans les pays qui subventionnaient les prix à la consommation dans les villes ou sur tout le territoire, les diverses réformes entraînant une hausse des prix, dont la suppression des subventions entraînent également une réduction du volume des achats. Tant la baisse des revenus réels que les variations des rapports de prix (non seulement entre les différentes denrées alimentaires, mais aussi entre ces dernières et les autres biens de consommation) modifient la composition du panier de la ménagère.

L'expérience prouve que dans tous les pays, quel que soit le niveau de revenu, l'élasticité-prix et l'élasticité-revenu de la demande alimentaire varient en raison inverse des revenus des ménages, de sorte que la réduction de la consommation frappera plus durement les plus pauvres, tant au niveau quantitatif qu'en valeur nutritionnelle[8]. Cet effet sera encore plus marqué si les ménages pauvres paient, pour leur nourriture, des prix unitaires plus élevés que les ménages riches; ceci est le cas par exemple s'ils ne disposent pas du montant suffisant pour profiter des réductions sur les achats en quantité ou s'ils n'ont pas de quoi accéder aux moyens de transport pour se rendre dans les centres commerciaux qui cassent les prix. Quand les revenus baissent et que les prix montent, les ménages continuent à s'approvisionner en consacrant une part plus grande de leur revenus à la nourriture et en achetant les denrées les

---

[8] Voir par exemple: C. Waterfield. 1985. Disaggregating food consumption parameters, dans *Food Policy*, novembre 1985, 337-351; et B. Senauer. 1990. Household behaviour and nutrition in developing countries, dans *Food Policy*, octobre 1990, 408-417.

moins chères. Ils s'efforcent aussi d'améliorer leur ravitaillement au moyen de transferts interindividuels (par exemple en se procurant des vivres auprès de parents qui vivent à la campagne) ou encore, quand ils le peuvent, en cultivant leur légumes et en élevant eux-mêmes des animaux en zone urbaine et périurbaine, ce qui dans certains cas peut entraîner des problèmes d'environnement et d'hygiène.

La réforme et le prix des denrées alimentaires

Les effets de la réforme sur les prix à la consommation dépendent avant tout de la conjoncture économique et de la situation des divers produits agricoles au moment de la libéralisation, ainsi que du rythme d'application des réformes. Reusse* a fait observer que les pays qui ont appliqué des réformes fondamentales (suppression des subventions, déréglementation, ajustement des taux de change) entre 1985 et 1987 ont bénéficié d'une conjoncture favorable, caractérisée par la baisse du dollar et des taux d'intérêt ainsi que des prix du pétrole, par la faiblesse du cours international des produits alimentaires de base, notamment les céréales et les produits animaux, et par de bonnes récoltes sur leurs territoires. L'effet conjugué de tous ces facteurs a tempéré l'impact immédiat des réformes sur les prix à la consommation. La conjoncture a-t-elle été moins favorable pour les pays qui ont entrepris des réformes depuis 1987? Seules des analyses comparatives permettraient de répondre à cette question. Ce qui est certain, c'est que dans les pays en transition qui ont abandonné la planification centrale, les réformes ont eu un effet très négatif sur les prix à la consommation; il faut toutefois préciser que la consommation était subventionnée indirectement par un très fort soutien à l'agriculture et non pas au travers d'aides directes aux importations alimentaires.

Dans les pays où depuis la réforme le soutien de l'agriculture est pris en charge par les contribuables et non plus par les consommateurs, on devrait s'attendre à ce que les consommateurs pauvres profitent plus que les riches de la baisse des prix, du fait de la progressivité de l'impôt sur le revenu. Mais comme la fiscalisation du soutien de l'agriculture prend en partie la forme d'une taxe à la valeur ajoutée sur les denrées alimentaires, elle a des effets très régressifs et pèse surtout sur les plus pauvres. On peut se demander dans quelle mesure les réformes ont effectivement fait baisser les prix à la consommation, car, sauf peut-être dans le cas des fruits et légumes frais périssables et saisonniers, les prix de détail présentent une relative viscosité. Celle-ci tient sans doute au pouvoir qu'exercent sur le marché les transformateurs, les distributeurs

* E.Reusse. 1987. Liberalization and agricultural marketing, dans *Food Policy*, novembre 1987, 299-317.

ou les détaillants. En outre, la part du prix au détail d'une denrée alimentaire qui correspond au prix sortie-exploitation du produit agricole de base est d'autant plus faible que la valeur ajoutée dans la filière de commercialisation est élevée. Ainsi, aux Etats-Unis, la valeur du blé contenu dans un pain vendu 1,20 dollar est de l'ordre de six cents (0,06 dollar). La baisse récente des prix de soutien dans le cadre de la politique agricole commune de la CE n'a pas encore amené de modification sensible des prix à la consommation dans les Etats membres. Les effets de l'adhésion à l'Union européenne dans les nouveaux Etats membres dépendront du niveau et des modalités du régime actuel de soutien à l'agriculture. Par exemple en Finlande et en Autriche, où l'agriculture était beaucoup plus protégée qu'ailleurs, on s'attend à ce que l'adhésion à l'Union européenne se traduise par une baisse considérable des prix à la consommation. Au contraire, dans les pays en transition d'Europe centrale et orientale, où les consommateurs ont déjà dû s'adapter à la suppression ou à la réduction de la subvention des denrées alimentaires, l'adhésion à l'Union européenne entraînera de nouvelles hausses des prix, pour ne pas parler d'une éventuelle taxe à la valeur ajoutée[18].

La tendance des gouvernements à prêter l'oreille aux revendications de l'électorat urbain a masqué les effets de la réforme sur les ménages ruraux agricoles en tant que producteurs mais aussi en tant que consommateurs. Dans les pays en développement, une forte proportion de la population, et souvent la plus pauvre et la plus mal nourrie, se compose de familles d'agriculteurs qui vivent pratiquement en autarcie. Il est évidemment moins aisé de déterminer comment ces familles réagissent aux variations des prix des denrées alimentaires. On utilise souvent, comme méthode d'analyse, un modèle intégrant les décisions de production et de consommation des ménages agricoles. Quand la production d'une denrée alimentaire est destinée en partie à l'autoconsommation et en partie à la vente, la hausse du prix accroît les bénéfices des producteurs, et donc le revenu des ménages, au point de compenser totalement l'effet négatif de la hausse de prix; si le gain est important et que l'élasticité-revenu de la demande du produit considéré est élevée, la hausse de prix peut permettre aux ménages agricoles d'accroître la part qu'ils réservent à leur consommation.

> «Sur le plan de la nutrition, cela signifie que la hausse des prix alimentaires peut améliorer l'alimentation des ménages agricoles parce que l'accroissement des bénéfices augmente leurs revenus. Et même s'ils consomment moins du produit dont le prix a augmenté, il leur est loisible, grâce à l'augmentation

[18] Le taux de la taxe à la valeur ajoutée sur les produits alimentaires varie beaucoup d'un pays à l'autre au sein de l'Union européenne: la fourchette va de 0 au Royaume-Uni à 25 pour cent au Danemark.

des revenus et des bénéfices, d'acheter d'autres denrées alimentaires et en plus grande quantité, d'où une amélioration de l'apport nutritionnel ... si la baisse des prix des vivres améliore le bien-être et probablement la nutrition dans les ménages urbains, du moins à court terme, la hausse des prix améliore le bien-être et la nutrition des ménages d'agriculteurs et ceux des autres familles rurales dont les revenus dépendent de l'agriculture, comme les familles d'ouvriers agricoles»[11].

Protection des consommateurs vulnérables

Pour amortir l'effet négatif des réformes et en particulier de la suppression des subventions des denrées alimentaires sur les plus pauvres et les plus vulnérables, certains gouvernements ont cherché à mieux cibler les aides en leur faveur. On peut par exemple cibler les aides sur une zone géographique ou sur une classe de revenu déterminée ou limiter la subvention à des produits «autociblés» (voir ci-après). L'inconvénient de ces systèmes, qui peuvent par exemple prendre la forme de tickets d'alimentation ou de rationnement, est qu'ils entraînent des frais considérables d'administration et d'information et qu'ils incitent le public à tricher. Si le système n'est pas bien conçu, il peut être aussi coûteux pour le budget qu'une subvention générale ou, s'il coûte nettement moins, cela veut en général dire qu'il n'inclut qu'un pourcentage beaucoup trop faible des gens qui devraient être aidés. Ces inconvénients sont-ils inéluctables? Il faudrait pour répondre à cette question procéder à des évaluations rigoureuses, au cas par cas, ce qui ne semble guère avoir été entrepris.

Ces programmes de soutien souffrent d'un autre inconvénient: la base d'informations disponibles pour déterminer les bénéficiaires du programme est nettement insuffisante. Certes, les analystes se plaignent toujours de manquer de données fiables dans les pays en développement; mais en l'occurrence, le problème est plus complexe. C'est la validité des méthodologies utilisées et des hypothèses concernant la nature des données pertinentes pour une politique efficace qui est mise en doute.

On a récemment étudié au Kenya et aux Philippines[12] la fiabilité des chiffres sur la consommation alimentaire recueillis dans le cadre des enquêtes sur les dépenses des ménages. Il en ressort que les données sur lesquelles reposent la plupart des analyses de la demande surestiment systématiquement l'élasticité-revenu des produits alimentaires de base. Cette erreur est due à deux causes principales: tout d'abord, il n'est pas possible de mesurer les quantités ou le montant des dépenses alimen-

---

[11] **Senauer, *op. cit.*, note 8, p. 63**

[12] **H. Bouis, L. Haddad et E. Kennedy. 1992. Does it matter how we survey demand for food?, dans *Food Policy*, octobre 1992, 349-360.**

taires indépendamment du revenu si, comme c'est souvent le cas, on confond les dépenses totales et les revenus (en fait, cette approche est valable pour les consommateurs à très bas revenu qui, dans les cas types, consacrent jusqu'aux deux tiers de leur revenu à la nourriture). Deuxièmement, les transferts de nourriture des ménages riches aux ménages pauvres sont sous-enregistrés. On entend par là, par exemple, le partage des repas des employeurs avec des employés ou d'autres invités.

On pourrait, de prime abord, penser qu'il s'agit là de simples subtilités techniques; mais ces problèmes ont des conséquences politiques très importantes. Par exemple, si on utilise des chiffres d'élasticité-revenu beaucoup trop forts pour projeter la demande globale d'aliments de base à partir des taux de croissance globale des revenus, on aboutira à une surestimation des besoins. Les effets sur la sécurité alimentaire des ménages de diverses mesures destinées à créer des revenus seront également surestimés. De plus, il n'a pas été suffisamment tenu compte de la répartition de la nourriture entre les membres de la famille, de la qualité nutritionnelle ni des conditions d'hygiène. Des sondages relevant en détail la consommation de chaque type d'aliment au cours des 24 heures écoulées permettraient probablement d'obtenir des estimations plus justes de la demande et seraient donc plus utiles que des enquêtes sur les disponibilités alimentaires pour décider des politiques.

Quant à la répartition des aliments entre les membres de la famille, c'est une question qui doit être étudiée plus avant si l'on veut protéger efficacement les groupes vulnérables. En effet, une mauvaise répartition peut accentuer les effets de la pénurie sur certains membres d'une famille qui ne disposerait pas d'une quantité suffisante pour nourrir tout le monde. Les études font apparaître des variations considérables de la répartition des aliments dans les ménages d'un pays à l'autre. Dans certains cas, les hommes et les garçons sont privilégiés aux dépens des femmes et des filles. Dans d'autres, ce sont les adultes qui sont privilégiés par rapport aux enfants. Parfois encore, l'âge et le sexe sont également discriminatoires et la part revenant à l'homme, chef de famille, est disproportionnée. Si les enquêtes sur la répartition des aliments dans les ménages révèlent une distorsion de ce genre, on peut utiliser cette information pour concevoir des programmes d'intervention spécialement destinés à la protection des groupes vulnérables identifiés. Ces programmes peuvent comprendre la distribution d'une nourriture d'appoint aux femmes enceintes, aux mères allaitantes ou aux enfants en bas âge par exemple, ou encore la fourniture de repas ou de lait dans les écoles soit à tous les enfants d'âge scolaire, soit, si approprié, aux filles seulement.

Cette question est indissociable de celle du pouvoir de décision dans les ménages, qui est souvent exercée par celui qui gagne un salaire. Il semble que la nutrition, en particulier celle des enfants, soit meilleure quand ce sont les femmes qui gèrent l'argent. C'est pourquoi on a pu

s'inquiéter des mesures et des réformes visant à inciter les petits agriculteurs à commercialiser leur production et à produire des cultures de rente. En effet, les hommes ont alors tendance à considérer que cela entre dans le patrimoine dont ils ont seuls la gestion, tandis que dans l'agriculture traditionnelle, notamment en Afrique, les femmes ont en général la haute main sur les cultures de subsistance et les recettes provenant des ventes du surplus. Cette observation donne à penser que même si l'on a surestimé l'effet des politiques de création de revenus sur la sécurité alimentaire des ménages en général, des politiques qui aideraient les femmes à disposer personnellement de ces revenus pourraient avoir des effets bénéfiques sur la nutrition et la santé des enfants. On pourrait par exemple encourager la commercialisation du produit des activités généralement réservées aux femmes, telles que la fabrication de savon et la culture de plantes potagères, à condition que la demande de ces produits existe.

On s'intéresse de plus en plus à la possibilité de mettre en place des subventions «autociblées»: c'est dans ce domaine que des informations lacunaires peuvent avoir des conséquences graves. Le principe consiste à lier la subvention à un produit consommé uniquement ou presque uniquement par les groupes à bas revenu. Pour choisir ces produits, il faut différencier les agrégats de la consommation alimentaire afin d'obtenir des estimations directes et croisées de l'élasticité-revenu et de l'élasticité-prix de chaque produit et pour chaque groupe de revenus. Une analyse séparée pour les villes et pour les campagnes est également utile, car les modes de consommation des citadins et des ruraux ne sont pas les mêmes. Il s'est révélé particulièrement intéressant de chercher à identifier les denrées alimentaires «inférieures». Dans ce contexte, le terme technique d'«inférieur» désigne un produit dont la consommation varie en raison inverse des revenus et qui est donc principalement acheté par les groupes les plus pauvres. La subvention de ce produit en ferait augmenter la consommation et améliorerait la ration calorique des consommateurs les plus pauvres. En outre, la baisse de prix d'un produit «inférieur» laisserait aux consommateurs des disponibilités pour acheter davantage de denrées moins ordinaires.

Les tentatives qui ont été faites de désagréger les paramètres de consommation alimentaire pour des interventions nutritionnelles ciblées ont été étudiées en 1985[11]. Cette étude montre qu'il serait nécessaire d'améliorer et de normaliser les techniques d'enquête ainsi que les méthodologies et les modèles. Elle conclut que la désagrégation des données pourrait fournir des informations utiles pour concevoir des programmes de nutrition permettant de mieux cibler les ressources limitées de l'Etat

[11] Waterfield *op. cit.*, note 8, p. 63.

sur les populations les plus nécessiteuses. Ces informations aideraient probablement aussi à mieux identifier les véritables «pauvres». Mais tout cela ne permettrait pas nécessairement de choisir le produit adéquat pour une subvention autociblée.

> «Il peut arriver que les paramètres ventilés de la consommation obtenus au prix d'une enquête laborieuse et coûteuse ne permettent pas de trouver le produit idéal. Par exemple, au Brésil, on n'a pu identifier aucun produit consommé uniquement par les pauvres. Certaines denrées, telles que le riz de qualité inférieure, pourraient être mieux adaptées que d'autres, mais le ciblage de la subvention de l'alimentation au Brésil est loin de donner satisfaction»[14].

Si le produit choisi n'est pas suffisamment «inférieur», le coût de la subvention peut être gigantesque. Il faut par ailleurs signaler que même si l'on identifie un produit inférieur adapté, il ne suffira pas de le subventionner pour régler tous les problèmes de nutrition dans le pays. Un programme de subvention autociblée portant sur un seul produit peut tout au plus être un élément d'une stratégie plus vaste faisant intervenir toute une gamme de mesures telles que des programmes spéciaux d'intervention, des stocks régulateurs et des tickets d'alimentation (ou d'autres formules permettant des transferts de revenus) afin d'améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition des ménages.

La Zambie a essayé, en 1986, de mettre en place une subvention autociblée portant uniquement sur la farine de maïs de qualité inférieure, tandis que la farine de qualité supérieure, préférée par les consommateurs, devait être vendue à un prix commercial, ce qui impliquait une hausse de 120 pour cent. Ce fut un désastre. Des émeutes éclatèrent et il fallut renoncer au programme. D'aucun affirme que l'échec tient moins à la nature du programme qu'à la façon dont il fut appliqué.

> «Apparemment, il aurait fallu étudier préalablement la question de l'offre et déterminer la structure de la demande des différentes qualités de farine de maïs qui s'établirait avec le nouveau rapport de prix. Comme rien n'a été fait dans ce sens, la farine de qualité inférieure a immédiatement disparu du marché de détail et le prix de la farine de qualité supérieure est monté en flèche, si bien que la plupart des consommateurs n'ont eu, du jour au lendemain, aucune opportunité de bénéficier de la subvention de la farine de maïs ni aucun délai pour s'adapter à un autre modèle de consommation»[15].

Après cet échec, la Zambie a changé de méthode. Elle a commencé par distribuer des rations aux seuls consommateurs urbains; ensuite, des tickets d'alimentation ont été remis aux ménages remplissant certaines conditions; le critère retenu était, pour les travailleurs employés dans le

---

[14] *Ibid.*

[15] R. Pearce. 1991. Urban food subsidies in the context of adjustment, dans *Food Policy*, décembre 1991, 436-450.

secteur structuré, le revenu du ménage; pour les autres, le nombre de personnes à charge pouvant prétendre à des tickets était plafonné.

Les aides ciblées ont-elles jamais donné de bons résultats? La réponse à cette question est controversée. Pinstrup-Andersen[18] a étudié, en 1988, 10 pays qui appliquaient largement des programmes de subvention de la consommation dans le cadre d'une profonde réforme. Il constata que, entre 1980 et 1988, aucun de ces pays n'avait réussi à cibler correctement ce type de subvention sur les indigents et que rien ne permettait de penser que le rapport coût-efficacité des programmes avait augmenté. Toutefois, sept ans se sont écoulés depuis lors et il pourrait être utile d'analyser en détail les résultats obtenus dans d'autres pays qui ont tenté cette expérience avec plus ou moins de succès, afin de définir quels sont les systèmes les mieux adaptés et d'un meilleur rapport coût-efficacité dans le nouveau contexte des réformes actuelles.

Quelques remarques finales

Les réformes touchent directement les consommateurs car elles ont un impact sur les déterminants de la demande alimentaire, à savoir, du moins à court et à moyen termes, sur les prix absolus et sur les prix relatifs des différentes denrées alimentaires et les revenus des ménages. Malgré l'insuffisance des données et les problèmes de méthodologie, on a pu déterminer que dans tous les pays, les groupes à bas revenu sont plus sensibles aux variations de ces facteurs et que les plus pauvres, quelle que soit la définition de la pauvreté, sont particulièrement vulnérables à court et à moyen termes aux changements qui devraient améliorer leur sort à long terme. Mais la façon dont les consommateurs vulnérables réagissent aux variations des revenus des ménages et des prix des denrées alimentaires est loin d'être a priori évidente. Une analyse fine des comportements des consommateurs doit permettre de déterminer les différents types de réaction de la demande dans les ménages à bas revenu; ceci aiderait les pouvoirs publics à concevoir et à mettre en œuvre une politique efficace pour améliorer la protection de ceux qui sont le plus gravement touchés par les grandes réformes. La nature de ces interventions dépend d'un large éventail de facteurs et en particulier des ressources que le pays en question peut y consacrer. Aucune conclusion définitive n'a pu être formulée jusqu'ici; les études ont tout juste permis d'indiquer les domaines dans lesquels il est possible d'intervenir sans compromettre l'objectif ultime du programme de réforme. On rappellera aussi que, s'il est justifié de faire de la protection des plus pauvres un objectif hautement prioritaire des politiques, il ne faut pas moins

---

[18] **Pinstrup-Andersen. 1988. Macroeconomic adjustment and human nutrition, dans *Food Policy*, février 1988, 37-46.**

savoir que les groupes «vulnérables» de consommateurs ne se limitent pas nécessairement à la catégorie des ménages les plus pauvres. Il y a encore beaucoup à faire pour définir certains facteurs délicats dans le cadre de l'analyse de la demande des consommateurs, tels que le partage de la nourriture et du pouvoir de décision à l'intérieur des ménages ou les différences entre consommateurs urbains et consommateurs ruraux, ou encore la réaction des ménages qui sont à la fois consommateurs et producteurs de denrées alimentaires.

La malnutrition est un problème qui ne touche pas exclusivement les pauvres, même si ceux-ci sont incontestablement les plus menacés. Les goûts et les habitudes alimentaires ainsi que la composition du panier de la ménagère évoluent en général graduellement et non de façon brutale. Il peut cependant arriver qu'une réforme radicale modifie les prix *relatifs* des denrées alimentaires et fasse chuter les revenus si vite et dans de telles proportions qu'elle bouleverse le modèle traditionnel de consommation et justifie une intervention des pouvoirs publics.

L'identification des problèmes et l'élaboration d'un cadre conceptuel ne sont toutefois qu'une première étape. Les pays qui ont entrepris ou prévoient d'entreprendre un grand programme de réformes ont besoin de mieux connaître et de mieux comprendre les effets de ces réformes sur les consommateurs, et surtout sur les groupes vulnérables, dont l'identification ne doit pas être considérée comme allant de soi. Comme le fait observer Pinstrup-Andersen[17], on dispose de deux pistes pour obtenir l'information nécessaire: 1) entreprendre des analyses pour mieux comprendre l'effet que les diverses mesures ou ensembles de mesures les plus couramment employées dans les programmes d'ajustement ont sur les revenus, la consommation alimentaire, la nutrition et la santé de groupes déterminés de consommateurs à bas revenu et 2) suivre et surveiller en permanence le bien-être des divers groupes de consommateurs à bas revenu au moyen d'indicateurs tels que le niveau nutritionnel, la mortalité, les disponibilités alimentaires des ménages, les revenus et les prix pendant les périodes d'ajustement. Des organismes internationaux, tels que la FAO et l'UNICEF, en collaboration avec des instituts de recherche et des universités, pourraient aider efficacement les gouvernements à obtenir et à analyser les informations nécessaires.

---

[17] *Ibid.*

CHAPITRE 2
SITUATION PAR RÉGION

SITUATION PAR RÉGION

I. Régions en développement

AFRIQUE SUBSAHARIENNE

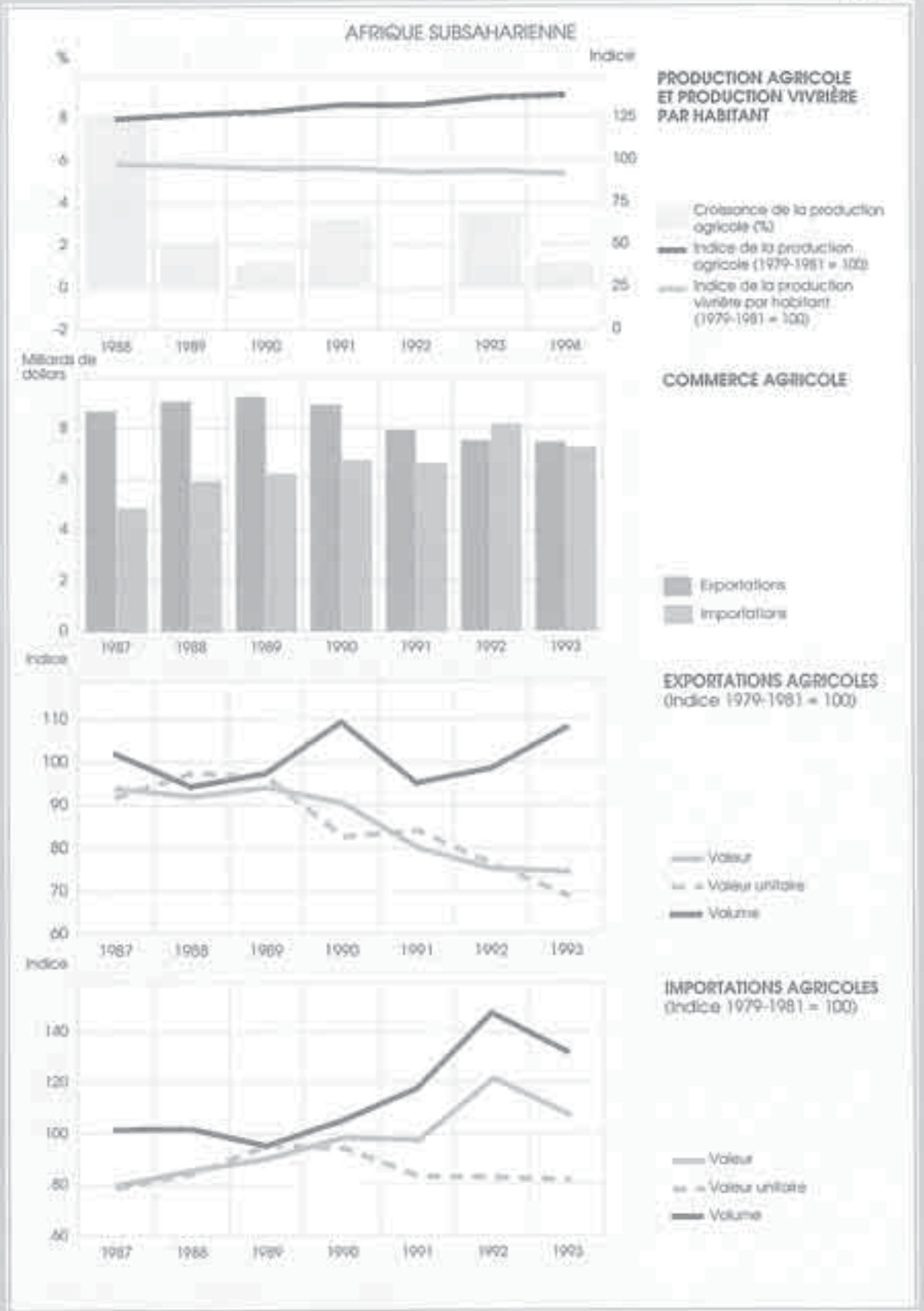
VUE D'ENSEMBLE

Evolution économique

La croissance économique de l'Afrique subsaharienne semble avoir décollé, alors qu'en 1993, elle n'avait pas dépassé 0,5 pour cent, elle a atteint environ 2 pour cent en 1994. Ce taux reste toutefois nettement inférieur à celui de la croissance démographique, de sorte que la baisse du revenu par habitant se poursuit; selon la Banque mondiale, cette baisse aurait atteint 15 pour cent en vingt ans.

Quoi qu'il en soit, dans beaucoup de pays de la région, les perspectives économiques à court terme sont meilleures qu'elles ne l'ont été depuis longtemps: l'environnement extérieur est plus favorable; les prix des produits agricoles se sont raffermis; certains conflits sont en voie d'apaisement notamment en Afrique australe; la dévaluation du franc CFA a eu des effets positifs; la stabilisation et la libéralisation de l'économie progressent; enfin, l'Afrique du Sud est de plus en plus intégrée dans l'économie mondiale (voir section suivante). Selon les projections de la Banque mondiale, la production augmentera de 3,8 pour cent par an entre 1995 et l'an 2000. La Banque mondiale reconnaît toutefois que ces projections sont peut-être optimistes. Leur réalisation dépendra pour beaucoup de trois facteurs d'ordre économique et politique: premièrement, les pays réussiront-ils à utiliser à des fins productives la manne que représente pour eux la hausse du prix des produits sans céder à la tentation de laisser la consommation s'envoler jusqu'à des niveaux insupportables? Deuxièmement, auront-ils la volonté politique de poursuivre la réforme à un moment où les contraintes extérieures se relâchent et les pressions intérieures s'atténuent? Troisièmement, pourront-ils améliorer leur stabilité politique et sociale? Il ne faut pas se leurrer: le boom du prix des produits ne sera pas éternel et il est possible que l'assistance extérieure diminue beaucoup au cours des années à venir.

Figure 6



Source: FAO

Performances de l'agriculture

Dans le secteur agricole, qui, d'une manière générale, fournit un tiers du PIB et emploie plus des deux tiers de la population active, le dernier quart de siècle a été caractérisé par une baisse régulière de la production par habitant. Après avoir culminé en 1975, elle n'a cessé de diminuer depuis lors, si ce n'est brièvement pendant la deuxième moitié des années 80, de sorte qu'elle était en 1993 de 20 pour cent inférieure à la crête de 1975. L'évolution de la production vivrière a été à peu près identique, avec une baisse globale par habitant qui a atteint 23 pour cent. Après une modeste amélioration en 1993, la production vivrière totale n'ayant augmenté que de 1,1 pour cent, la production par habitant a baissé de 2 pour cent en 1994. Pour 1995, les perspectives varient selon les sous-régions. Les approvisionnements alimentaires semblent en général satisfaisants en Afrique occidentale et centrale, car la plupart des pays ont engrangé des récoltes supérieures à la moyenne, à l'exception du Libéria, où la production et la distribution ont été perturbées par les troubles civils.

En revanche, l'Afrique australe est menacée en 1995/96 d'un vaste déficit céréalier suite aux sécheresses qui ont sévi dans de nombreux pays, notamment au Botswana, au Lesotho, en Namibie, en Afrique du Sud et dans certaines parties du Swaziland, du Zimbabwe, du Malawi, du Mozambique et de la Zambie. Les besoins d'importations céréalières de la sous-région flamberont et des interventions d'urgence seront nécessaires localement pour secourir les victimes de ces sécheresses. En Afrique de l'Est, d'importants secours seront aussi nécessaires pendant toute l'année 1995, bien que les récoltes n'aient pas été mauvaises partout. Au Burundi et au Rwanda, la production vivrière, dévastée par les troubles civils, n'est pas remontée au niveau antérieur, et un grand nombre de personnes déplacées à l'intérieur de ces pays ont encore besoin d'une aide alimentaire d'urgence. En Somalie, des problèmes de ravitaillement pourraient resurgir si la sécurité se dégrade à la suite du départ de l'Opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM).

Commerce agricole

Les nouveaux créneaux créés par l'évolution récente du marché des produits ont donné une impulsion sensible à l'économie de beaucoup de pays de la région. La hausse des prix des produits de base autres que le pétrole entre 1993 et 1994/95 a amélioré considérablement les termes

de l'échange. Vingt pays, dont 13 sont des pays d'Afrique subsaharienne[1], ont vu leur PIB faire un bond de 4 pour cent en moyenne. Les gains résultant de l'amélioration des termes nets de l'échange ont atteint 12 pour cent du PIB en Côte d'Ivoire, près de 7 pour cent au Ghana et de 4 à 5 pour cent au Tchad, au Cameroun et au Zaïre. A court terme, cela devrait être très bénéfique tant pour les producteurs et les exportateurs du secteur agricole que pour l'ensemble de l'économie (voir Chapitre 1). Toutefois, comme on l'a vu plus haut, il faut s'attendre à ce que les prix des principaux produits d'exportation de l'Afrique retombent graduellement.

Dévaluation du franc CFA

Le secteur d'exportation et l'économie en général des 14 pays de la zone franc ont aussi bénéficié de la dévaluation du franc CFA intervenue au début de 1994 et qui fut accompagnée d'une assistance financière internationale[2]. Un an et demi après, les pronostics semblent favorables, en dépit de problèmes de gestion sociale et économique provoqués par l'effet immédiat de cette opération sur les prix et les incertitudes qui pèsent sur son succès à long terme. La dévaluation a aussitôt provoqué une augmentation brutale des prix des marchandises importées, y compris les aliments de base, ce qui a déclenché une vague de grèves et de manifestations dans plusieurs pays. Grâce à une rigoureuse austérité budgétaire et monétaire, les taux d'inflation ont été ramenés au cours des mois suivants à quelque 20 à 40 pour cent par an, donnant un démenti à ceux qui prédisaient une hyperinflation. Toutefois, des symptômes de dérapage de l'inflation sont apparus récemment dans quelques pays, ainsi que des brèches dans la discipline budgétaire. En outre, les séquelles de la dévaluation continuent de créer des problèmes sociaux. A l'issue d'une réunion organisée en février 1995 par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'UNESCO, les participants ont conclu que dans les 14 pays concernés, les niveaux de vie avaient baissé dans les villes, que les services de santé s'étaient dégradés, que le budget de l'éducation avait beaucoup souffert.

D'un autre côté, la dévaluation a donné une forte impulsion aux recettes d'exportation et a beaucoup aidé à réduire les déficits extérieurs. Cela a soulagé les tensions économiques, mais il reste beaucoup à faire pour renforcer la compétitivité et équilibrer la balance courante. Les exportateurs de produits agricoles ont beaucoup gagné à

[1] Banque mondiale. 1995. *Global economic prospects and the developing countries*. Washington.

[2] On trouvera dans *La situation mondiale de l'alimentation et l'agriculture 1994*, un premier aperçu de cette opération.

cette dévaluation qui a coïncidé avec une période de forte hausse du cours mondial de plusieurs de leurs principaux produits d'exportation. Ainsi, l'activité économique de la Côte d'Ivoire, enlisée dans la récession depuis le milieu des années 80, a progressé de près de 2 pour cent en 1994 et devrait augmenter encore de 5 pour cent en 1995, principalement grâce au dynamisme des exportations. Les gains sont attribuables à plusieurs produits, en particulier aux exportations de cacao. La croissance économique devrait s'accélérer aussi au Sénégal, pour atteindre 3,5 pour cent en 1995 (contre 1,8 pour cent en 1994) grâce en grande partie aux exportations d'arachide qui ont bénéficié de la dévaluation tandis que les cours mondiaux se maintenaient au niveau le plus élevé enregistré depuis 1990. Dans les autres pays, la performance des exportations a été plus mitigée. Après une flambée initiale, les exportations agricoles du Burkina Faso, sauf celles de coton, ont perdu leur dynamisme. Diverses mesures ont été appliquées dans le secteur alimentaire pour amortir l'effet de la dévaluation sur les consommateurs (contrôle des prix, réglementation du commerce extérieur, filets de protection sociale, etc.).

Contrôle des prix. La première mesure prise par la plupart des gouvernements après la dévaluation a été de resserrer les contrôles ou de bloquer les prix. Des pénuries et des ruptures d'approvisionnements en ont résulté et les prix ont dû être relevés ou libérés, mais non sans à-coups. Il est difficile d'adapter les politiques de prix à des situations changeantes, le Cameroun en montre l'exemple: le 19 janvier, le gouvernement annonce un relèvement de 85 pour cent du prix du pain et de la farine de blé; trois jours plus tard, il annule cette décision et bloque les prix pour six mois; à la fin du mois, il est de nouveau contraint de renoncer à ce blocage et annonce que le prix du blé et de la farine de blé augmente de 30 à 40 pour cent; la hausse est considérable, certes, mais bien inférieure à celle qui avait été annoncée le 19 janvier. Le prix du pain a été maintenu au niveau d'avant la dévaluation, mais les boulangers ont été autorisés à réduire le poids des pains. En juin 1994, le gouvernement a abrogé le contrôle des prix de cinq aliments de base, y compris le riz et la farine.

Au Mali, le tableau est le même: les prix d'un panier d'aliments de base sont d'abord bloqués; peu après, ceux de 34 produits de première nécessité, y compris les céréales, sont relevés. Le stockage abusif et les pénuries continuant, une hausse modérée des prix est alors autorisée.

Au Congo, à la suite de la dévaluation, une hausse brutale des prix est aggravée par des troubles civils qui perturbent les transports ferroviaires. Pour parer aux effets des pénuries qui en résultent, les prix officiels du pain et de la farine sont bloqués jusqu'au début du mois de mars. Un prix plafond est ensuite fixé pour la farine de blé. Au Niger et au Togo, les prix ont également été bloqués, mais le contrôle s'est très vite assoupli.

Modifications du régime du commerce extérieur. Plusieurs gouvernements ont d'abord réussi à réagir à la crise en réduisant les droits de douane sur les denrées alimentaires et autres articles de première nécessité. Au Cameroun, les droits sur le blé et le riz ont été suspendus du 17 février au 30 juin et fixés à 5 pour cent après cette date. Au Congo, le gouvernement a cessé de percevoir les impôts sur les produits de base importés. La Côte d'Ivoire avait importé des volumes considérables de riz et constitué des stocks avant la dévaluation, ce qui l'a aidée à amortir le choc sur les consommateurs urbains. Après la dévaluation, qui a fait doubler le prix c.a.f. (coût assurance, fret) du riz importé, les droits de douane sur la plupart des produits alimentaires et des boissons, y compris deux qualités de riz très consommées dans les villes, ont été réduits. Au Sénégal, les droits de douane sur tous les produits ont été ramenés de 15 à 10 pour cent en février, tandis que le riz et le blé ont non seulement été admis en franchise, mais exonérés de certains impôts intérieurs. Les droits d'importation ont aussi été beaucoup réduits au Niger et au Gabon.

Filets de protection sociale. La plupart des gouvernements ont mis en place des filets de protection pour préserver les populations pauvres, fût-ce à titre transitoire. Ces efforts ont été appuyés par une assistance internationale directement ou indirectement ciblée sur l'action sociale. En particulier, le gouvernement français a alloué 300 millions de francs français (51 millions de dollars) à des «fonds sociaux» pour les pays de la zone franc.

Les mesures de protection sociale ont varié selon les pays: programmes alimentaires et nutritionnels et programmes intensifs de travaux publics au Tchad; programme spécial de création d'emplois dans les travaux publics et l'entretien des infrastructures au Cameroun; accroissement du budget social et création d'une caisse de développement communautaire aux Comores; relèvement des traitements, salaires et pensions dans plusieurs pays, notam-

ment en Côte d'Ivoire, au Mali et au Niger. Au Gabon, des crédits ont été alloués au budget de 1994 pour subventionner temporairement les biens de consommation essentiels tels que le pain. En Côte d'Ivoire, les subventions à la consommation, appliquées temporairement pour amortir le choc de la hausse des prix provoquée par la dévaluation, doivent être maintenues au moins jusqu'en octobre 1995.

Politiques agricoles

L'agriculture de l'Afrique subsaharienne est restée soumise à l'influence dominante des politiques générales de libéralisation économique, de privatisation et de désengagement de l'Etat. Toutefois, les mesures de libéralisation du secteur agricole ont été la plupart du temps partielles et fragmentaires et elles ont alterné avec des retours à un régime d'intervention qui a parfois pris des formes nouvelles. Cette discontinuité s'explique, dans certains cas, par les impératifs sociaux et économiques et par l'état du marché, mais dans d'autres cas, les crises à répétition témoignent d'une incapacité politique à maintenir un cadre cohérent pour installer la réforme. La libéralisation de marchés autrefois très réglementés, et qui le sont encore bien souvent, est particulièrement difficile dans la région. Les problèmes sociaux ne laissent qu'une marge étroite de manœuvre et l'efficacité des mesures est limitée par des contraintes financières, administratives et infrastructurelles. Les pays ont cherché de diverses façons à surmonter ces contraintes.

En ce qui concerne les interventions sur le marché, la *Côte d'Ivoire* a conclu avec la Banque mondiale un accord qui a amené à redéfinir le rôle de l'Office national des produits agricoles: le rôle de l'Etat dans la commercialisation diminuera, les exportateurs et producteurs privés jouiront de plus d'autonomie.

Au *Kenya*, l'Office national des céréales et des produits agricoles, ne pouvant pas payer les livraisons de blé et de maïs, a encouragé les producteurs à chercher d'autres débouchés. Au lieu de soutenir directement les prix à la production, le gouvernement oriente son aide aux populations rurales en améliorant les routes d'accès et en développant les services d'études de marché, de recherche et de vulgarisation; c'est une stratégie qui se répand largement dans la région. La privatisation du secteur caféier sera graduelle de façon à assurer le maintien de la qualité sur les marchés intérieurs. Ainsi, des licences sont

désormais délivrées à des grilleries privées et les enchères se tiennent en dollars EU.

Au *Sénégal*, la subvention des engrais a été pratiquement supprimée et le crédit agricole réduit. Le contrôle du prix du riz de qualité a été supprimé mais l'Etat continue d'intervenir sur la production et la commercialisation du coton, du riz et de l'arachide. Une déclaration de politique de développement agricole a été promulguée en avril 1994: elle annonçait des programmes de libération des prix et de privatisation qui bénéficiaient d'un prêt d'ajustement structurel consenti par la France, l'Allemagne, le Fonds européen de développement et les Etats-Unis. La libéralisation du marché du riz se poursuivra, de même que la privatisation. Il a été décidé notamment de privatiser l'Office de l'arachide, mais les modalités de cette privatisation sont encore à l'étude.

En *Ethiopie*, une loi a été promulguée pour améliorer la gestion des entreprises publiques et supprimer le monopole et les pouvoirs de certaines sociétés publiques de commercialisation et de commerce extérieur. Depuis avril 1992, les entreprises privées peuvent commercialiser et distribuer les semences et les engrais.

Dans le domaine du commerce extérieur, la politique d'ouverture est maintenue, mais dans beaucoup de pays, la libéralisation procède par a-coups, avec des retours en arrière et des relâchements. Au *Kenya*, les importations de maïs et de blé, à l'exclusion des secours humanitaires, ont été suspendues pour six mois, au milieu de 1994. Pour le maïs, l'interdiction a été levée à la fin de 1994, mais des droits variables ont été mis en place. Ces mesures visaient à freiner les importations de maïs qui avaient atteint des proportions considérables à la suite d'une sécheresse grave et prolongée. Il fallait protéger les producteurs kényans contre la crise que risquait de provoquer la libéralisation de la commercialisation du maïs. Les problèmes financiers et les déséquilibres du marché résultant de la dépendance excessive à l'égard des importations ont amené le gouvernement à adopter pour le secteur alimentaire une stratégie officielle visant principalement à accroître le taux d'autosuffisance vivrière. Plusieurs mesures ont été adoptées à cet effet, notamment dans le domaine du commerce: exonération de l'impôt sur le revenu pour les producteurs de maïs; allocation prioritaire de devises et subventions aux importateurs d'engrais pour arrêter la baisse de la consommation de ces produits; crédit subventionné aux petits agriculteurs; renforcement du crédit agricole; protec-

tion de la production nationale de céréales vivrières de base, notamment par des droits d'importation.

Au début de 1994, le gouvernement du *Nigéria* a interdit les importations de maïs, d'orge et de riz. Cette mesure a été annulée au début de 1995 pour le riz, mais elle a été remplacée par un droit de douane de 100 pour cent.

A la fin de 1994, l'instabilité de l'offre en maïs dans la *Copperbelt* en *Zambie* a amené les autorités locales à en interdire la sortie hors de cette zone. On prévoit pour 1995 un déficit de 270 000 tonnes de maïs; la consommation nationale de cette céréale est de 212 000 tonnes par mois.

Les pénuries alimentaires aiguës provoquées par la sécheresse en *Tanzanie* ont amené le gouvernement à encourager les milieux d'affaires locaux à importer des vivres pour éviter la famine. Les exportations de produits alimentaires ont été interdites à la fin de 1994, car la contrebande provoquait une hémorragie de quelque 95 000 tonnes de céréales par an au profit des pays voisins.

La *Sierra Leone*, autrefois exportatrice nette de riz, a vu ses approvisionnements se détériorer sous l'effet de troubles civils et d'actions menées par les rebelles; elle est peu à peu devenue importatrice nette. Pour stimuler la production, le gouvernement a récemment institué un droit de douane de 15 pour cent sur cette céréale et exonéré le riz de production nationale de la taxe de 10 pour cent sur le chiffre d'affaires.

AFRIQUE DU SUD

La démocratisation de l'Afrique du Sud et l'abandon des institutions du régime d'apartheid ont été consacrés en 1994 par la tenue d'élections générales au suffrage universel. La rentrée de l'Afrique du Sud dans le concert des nations est un événement de première grandeur, non seulement pour le pays lui-même, mais pour toute l'Afrique australe. Il annonce le passage d'un climat de conflit, d'hostilités et de défiance mutuelle à un climat de paix, de stabilité politique et de coopération économique dont bénéficieront tous les pays de la région.

Avec un revenu par habitant de 2 800 dollars par an, l'Afrique du Sud se classe en haut de l'échelle des pays à revenu moyen. Elle possède plusieurs caractéristiques d'un pays développé: bonne infrastructure, industries de pointe, systèmes financiers bien établis. Toutefois, les divers indicateurs nationaux et notamment le niveau moyen du revenu risquent d'induire en erreur parce qu'ils masquent parfois d'énormes disparités, tant sur le plan de la répartition des richesses que de l'accès aux infrastructures, entre la minorité blanche et une population noire misérable dont le niveau de vie se rapproche de celui des pays en développement les plus pauvres[3]. On se propose dans les pages qui suivent d'analyser les problèmes de développement du secteur agricole et rural qui se posent à la nouvelle Afrique du Sud au moment où elle devient un membre à part entière de la communauté mondiale.

Géographie, population et climat

La République sud-africaine s'étend sur 3 000 km de l'Atlantique Sud à l'Océan indien. Sa superficie est de 1 221 000 km². La majeure partie du territoire est située à une altitude comprise entre 1 200 et 1 800 m. Le climat est tempéré; la pluviométrie moyenne est de 511 mm par an, mais elle connaît d'amples fluctuations annuelles et elle est plus élevée à l'Est qu'à l'Ouest. Cette diversité de climats locaux limite les effets des graves sécheresses et protège le pays contre le risque de récoltes catastrophiques généralisées.

En 1993, la population était estimée à 39,8 millions d'habitants, dont 50 pour cent en zones rurales. L'agriculture occupe environ 12,8 pour cent de la population active[4]. Ce pourcentage diminue constamment (il atteignait 33,3 pour cent en 1960). Avant l'abolition de l'apartheid et de la politique de «développement séparé», quelques millions de personnes habitaient les quatre *homelands* «in-

[3] Dans un rapport établi par le gouvernement sud-africain à l'intention du GATT, il est dit que «l'Afrique du Sud, malgré son secteur moderne, est dans une large mesure un pays du tiers monde. Elle est aux prises avec les problèmes auxquels font face la plupart de ces pays: taux de croissance démographique élevé, montée du chômage, dégradation des niveaux de vie, taux d'alphabétisation insuffisant, urbanisation rapide, revendications de plus en plus grandes de programmes visant à améliorer les conditions socioéconomiques. GATT, 1993. *Examen de la politique commerciale de l'Afrique du Sud*, Vol. II, Genève.

dépendants» du Transkei, du Bophuthatswana, du Venda et du Ciskei (dits Etats TBVC).

Caractéristiques générales de l'agriculture

L'agriculture sud-africaine est caractérisée par un dualisme extrême. Le secteur commercial, composé de grandes exploitations à forte intensité de capital, pour la plupart entre les mains des Blancs, coexiste avec une petite agriculture d'autosubsistance misérable, dans laquelle les Noirs prédominent.

Depuis 1990, la part de l'agriculture dans le PIB fluctue autour de 5 pour cent et a tendance à diminuer; elle était de 12,4 pour cent en 1960 et de 7 pour cent en 1980. Le taux de croissance du secteur agricole a varié; faible pendant les années 60 et 80 (en moyenne 1,6 et 1,4 pour cent par an respectivement), il a été élevé pendant les années 70 (5,8 pour cent). Comme la population augmente de 2,6 pour cent par an, la croissance du PIB agricole par habitant a été négative pendant les années 60 et 80. L'agriculture joue un rôle capital en tant que source d'emplois, de vivres pour l'autosubsistance et de matières premières pour une industrie agroalimentaire très dynamique.

L'Afrique du Sud est autosuffisante pour la plupart des grandes catégories de produits agricoles, sauf la viande et les graines oléagineuses. L'indice d'autosuffisance est de 134 pour les cultures de plein champ, 152 pour les cultures maraîchères et 87 pour les produits animaux[3].

Environ 95 pour cent de la valeur brute totale de la production agricole est imputable au secteur commercial qui est entre les mains des Blancs. Les cultures de plein champ conservent une place dominante dans la production agricole, même si leur part est tombée à moins de 35 pour cent en 1990 (contre 47 pour cent dans les années 70 et 80). La valeur de la production maraîchère a augmenté de 2,8 pour cent par an entre 1960 et 1990; au début des années 90, elle représentait 21 pour cent du total. La part des produits animaux a aussi augmenté, passant de 36 pour cent en 1970 et 37 pour cent en 1980 à 45 pour cent en 1990. Le maïs est la principale culture de plein champ dont il représente 64 pour cent de la valeur totale; il occupe plus de terre qu'aucune autre culture (44 pour cent de la superficie consacrée aux cultures de plein champ) et représente 75 pour cent de la production céréalière totale. Viennent ensuite le blé (22 pour cent de la superficie), l'avoine (10 pour cent), le sorgho et l'orge[4]. La croissance du volume de la production maraîchère depuis vingt

[1] Ces chiffres sont ceux d'AGROSTAT; ils ne comprennent pas la population des *homelands* "indépendants" du Transkei, du Bophuthatswana, du Venda et du Ciskei. On manque de données sur la population active des *homelands*, mais, malgré les différences parfois considérables entre les diverses estimations, on peut admettre qu'au-delà des hausses cycliques annuelles, le nombre des actifs dans l'agricultures tend en général à diminuer. Voir par exemple: Van Rooyen, Kristen, Van Zyl et Vink. 1995. *Structural adjustment, policy reform and agricultural performance in South Africa*. University of Pretoria (document de travail non publié).

[3] Chiffres de 1989/90. Les indices ont été calculés par N.T. Christodoulou et N. Vink. 1990. *The potential for black smallholder farmers' participation in the South African agricultural economy*, mémoire présenté à une Conférence sur la réforme agraire et le développement agricole. Norwick Park Initiative, Royaume-Uni.

[4] Les statistiques de superficies donneraient à penser que l'avoine est une culture de première importance; toutefois, elle n'est qu'en partie récoltée. En valeur, l'orge et le sorgho ont plus d'importance.

ans est en partie due à l'essor des exportations qui a suivi la levée des sanctions internationales en 1989 et la dévaluation du rand. Le bond de la production animale (qui a augmenté de moitié entre les années 70 et les années 90) est dû essentiellement à la performance spectaculaire du secteur avicole[7].

On estime qu'en 1990, 28,9 pour cent de la valeur brute de la production agricole des *homelands* (soit 3,1 pour cent du PIB total des *homelands*) étaient commercialisés; le reste était destiné à l'autoconsommation[8]. La valeur de la production est imputable pour l'essentiel, et en parties égales, aux cultures de plein champ et à l'élevage. Dans les *homelands*, les virements des émigrés, les pensions et retraites sont une source de revenus plus importante que l'agriculture.

Place de l'agriculture dans la stratégie de développement de l'Afrique du Sud

Le dualisme du secteur agricole sud-africain reflète les contrastes socioéconomiques légués par l'ancien régime politique, économique et social dont s'inspirait la stratégie de développement. Les politiques concernant le secteur agricole doivent être considérées dans le contexte des objectifs stratégiques nationaux du moment. Avant la seconde guerre mondiale, l'aide à l'agriculture visait principalement à réduire les disparités intersectorielles des revenus dans la population blanche. Après la guerre, l'aide au secteur agricole a été accrue dans le cadre de la stratégie générale d'autosuffisance. Pendant les années 70 et 80, les sanctions et boycotts que la communauté internationale imposait ou menaçait d'imposer ont amené l'Afrique du Sud à renforcer encore cette politique.

Le dualité qui caractérisait le développement de l'Afrique du Sud était aussi apparente dans la politique agricole. Alors que de nombreux pays développés subventionnent l'agriculture, la plupart des pays en développement la pénalisent depuis longtemps, directement et indirectement, par des politiques aussi bien macroéconomiques (budgétaire, monétaire et de change) que sectorielles. L'agriculture a toujours été considérée comme un réservoir de ressources dans les pays en développement; son rôle est de produire un surplus de vivres, d'épargne et de devises à l'appui des stratégies d'industrialisation. En Afrique du Sud, les deux politiques, pression fiscale et subventions, coexistaient.

La petite agriculture des Africains était délibérément

---

[7] On trouvera des détails sur l'évolution de la production de diverses cultures dans: Banque mondiale. 1994. *South African agriculture: structure, performance and options for the future*. Informal Discussion Paper No. 6. Banque mondiale, Département de l'Afrique du Sud. Washington.

[8] Ces pourcentages sont calculés à partir des chiffres de l'Etude de la Banque mondiale, *ibid*. Voir aussi: Van Rooyen, Van Zyl et Fényes. 1987. A comparison of the contribution and relative performance of agriculture in Southern Africa, dans: *Development South Africa* 4(2). On manque de données fiables pour les *homelands* du fait que la production est pour l'essentiel destinée à l'autoconsommation et n'est donc pas commercialisée.

pénalisée et muselée afin de libérer de la main-d'œuvre pour les mines, les usines et les exploitations des colons blancs. En revanche, les grandes plantations, essentiellement entre les mains des Blancs, bénéficiaient de fortes subventions visant à assurer l'autosuffisance pour les principaux produits et à soutenir les revenus des agriculteurs blancs. Un bref rappel du rôle de l'agriculture dans le processus de développement est nécessaire pour mieux comprendre la situation actuelle et les problèmes à résoudre*. Les documents de la fin du siècle dernier montrent que l'agriculture africaine était alors dynamique, viable, dominée par des exploitations familiales ouvertes aux techniques nouvelles et capables de satisfaire la demande croissante des secteurs minier et manufacturier ainsi que des centres urbains. Les fermes familiales africaines bénéficiaient du soutien des sociétés foncières et des grands propriétaires qui touchaient les fermages. Elles soutenaient la concurrence des grandes exploitations des colons, tant sur le marché intérieur qu'à l'exportation. On peut distinguer trois grandes périodes dans l'évolution qui a abouti au cours du vingtième siècle à la structure actuelle de l'agriculture sud-africaine: dans un premier temps, de 1913 à 1948, les bases de la dualité se sont établies; entre 1948 et le milieu des années 80, l'intensité de capital a beaucoup augmenté dans le vaste secteur commercial, sous l'effet de politiques délibérées très incitatives; enfin, à partir de 1985, diverses réformes sectorielles ont été entreprises.

1913 - 1948. Après la création en 1910 de l'Union d'Afrique du Sud, toute une série de mesures appuyant l'agriculture commerciale des Blancs et pénalisant l'agriculture africaine ont été mises en place. Plusieurs lois agraires ont établi une ségrégation entre les agriculteurs blancs et les paysans noirs. La loi intitulée *Natives' Land Act* de 1913, qui a pris effet en 1916, établit une ségrégation territoriale en confinant les Africains dans des réserves auxquelles ont été alloués environ 7,8 pour cent de la superficie des terres; cette proportion a été portée à 13,7 pour cent par la loi dite *Native Trust and Land Act* de 1936[10]. Les Africains ne pouvaient pas acquérir de terre ni effectuer d'autres opérations foncières ailleurs que dans les réserves. Toute une série de dispositions limitaient le droit des ouvriers agricoles de changer d'emploi et empêchaient les paysans africains d'adhérer à des coopératives de commercialisation ou à des syndicats agricoles. Ces mesures limitaient beaucoup l'accès des paysans africains aux marchés,

---

*** On trouvera une description plus détaillée, mais néanmoins concise, de l'évolution de la structure agraire en Afrique du Sud, dans: Banque mondiale, *op. cit.*, note 7. Sur la question agraire, voir: Binswanger et Deininger. 1993. South African land policy: the legacy of history and current options, dans: *World Development*, 21(9). Voir aussi: Van Rooyen, Van Zyl et Fényes, *op. cit.* note 8.**

[10] La discrimination était apparue dès avant 1910, sous forme de divers taxes et redevances frappant les paysans africains: leur taux d'imposition était plus élevé que pour les agriculteurs blancs; deux fois plus d'impôts frappaient les métayers et les fermiers sans bail que les agriculteurs qui louaient de la main-d'œuvre.

au crédit et aux services agricoles. Dans ces conditions, les Africains ne pouvaient pratiquer l'agriculture de subsistance que dans les *homelands* et les divers régimes d'exploitation des terres qui existaient antérieurement, tels que le métayage, étaient en voie de disparition. Les paysans africains n'ont bientôt plus eu d'autre recours pour gagner leur vie que de louer leurs bras.

Au même moment, toutes sortes de dispositions favorisaient l'établissement d'exploitations commerciales et allouaient les terres aux agriculteurs blancs. Des mesures incitatives les aidaient à acheter ou à louer des terres; des institutions comme une banque agraire et des coopératives agricoles ont été créées pour leur faciliter l'accès au crédit et à divers autres services; enfin, la loi de 1947 a permis de mettre en place des circuits de commercialisation et des offices chargés de les gérer[11].

1948 - 1985. La ségrégation géographique entre les races s'est intensifiée après 1948. Les lois de 1951 à 1959 ont créé huit entités nationales, les *homelands* ou *bantoustans* autonomes, dont les limites coïncidaient avec celles des réserves créées par les lois de 1913 et 1936. La superficie des *homelands* a été fixée à 17 millions d'hectares en 1954. Les migrations d'Africains vers les zones «blanches» ont été assujetties à des règlements restrictifs. Entre 1960 et le début des années 80, quelque 3,5 millions de personnes, en majorité des Africains, ont été déplacées en application de toute une série de mesures (éviction des locataires noirs et des ouvriers en surnombre des fermes détenues par les Blancs, «nettoyages» de certains quartiers des villes, regroupement dans les *homelands*, etc.). L'aggravation de la misère et la dégradation croissante des terres dans les *homelands* ont amené le gouvernement à lancer des «programmes d'amélioration» qui, pendant les années 70 et au début des années 80, ont été complétés par de grands projets centralisés de développement agricole. La plupart de ces derniers n'ont souvent été que sources de gaspillage et n'ont en rien aidé la rentabilité de la petite agriculture. Leurs résultats ont été limités en matière d'expansion des superficies cultivées dans les *homelands*; et sur le plan social, l'objectif ne dépassait pas la création d'emplois en milieu rural.

Alors que dans les *homelands* l'agriculture africaine était assujettie à un lourd carcan, la grande agriculture du secteur blanc bénéficiait de toutes sortes d'incitations. Jusqu'aux années 60, ces aides, qui facilitaient en particulier

[11] Voir plus bas le rôle de ces offices de commercialisation.

l'acquisition et l'agrandissement des exploitations, favorisaient un modèle d'agriculture extensive, caractérisée par une répartition complémentaire des investissements entre les terres, les équipements et la main-d'œuvre. Au cours de cette période, les exploitants ont profité du fait que les terres et le travail ne valaient pas cher pour étendre leurs domaines et louer davantage de main-d'œuvre.

A partir des années 60 et plus encore pendant les années 70, les mesures d'incitation, en particulier la subvention des taux d'intérêt, ont rendu l'agriculture intensive plus rentable, et la mécanisation s'est développée, principalement pour la récolte des cultures de plein champ. Le modèle typique de l'exploitation sud-africaine où les machines et la main-d'œuvre étaient interchangeables est né pendant cette période. On a vu apparaître de grandes exploitations à fort coefficient de capital utilisant de grandes quantités de moyens intermédiaires.

Une telle capitalisation de l'agriculture semble paradoxale dans un pays où les salaires dans l'agriculture n'atteignaient pas 30 pour cent de ceux des secteurs manufacturier et minier. Cette segmentation du marché du travail reposait sur le régime des «laissez passer», qui interdisait les déplacements de la main-d'œuvre noire d'une exploitation à l'autre et de l'agriculture à d'autres secteurs ou les faisait payer très cher. Ce paradoxe apparent s'explique par les mesures d'incitation dont bénéficiait l'agriculture à forte intensité de capital. Presque tout au long des années 70, les taux d'intérêt réels sur les prêts de la Banque agraire et des coopératives agricoles ont été négatifs ou à peu près nuls. La grande agriculture bénéficiait d'avantages fiscaux, notamment, à partir de 1970, de la possibilité d'amortir dès la première année 100 pour cent des investissements. L'agriculture bénéficiait aussi d'une subvention pour les intrants, en particulier les engrais et les produits agrochimiques, ainsi que pour l'adduction et les réserves d'eau d'irrigation.

Influence du système de commercialisation, avant la réforme, sur la structure du secteur agricole

Le système de commercialisation sud-africain est le produit des lois de 1937 et 1968 qui ont mis en place des filières et des offices de commercialisation[12]. On peut distinguer quatre grands systèmes de commercialisation selon leur intervention sur le marché:

- *Filière unique, prix fixé:* dans ce système, qui s'applique au maïs et aux céréales d'hiver, l'office a un mo-

[12] Pour plus de détails sur l'histoire et le fonctionnement de ces offices et du système de commercialisation en général, voir: LAPS. 1993. *Agricultural marketing and pricing in a democratic South Africa*, Land and Agricultural Policy Centre, Policy Paper No. 2, Johannesburg, septembre 1993. Voir aussi: Food Studies Group. *Agricultural marketing and pricing in South Africa*. Projet établi pour la Banque mondiale. Ou encore: Banque mondiale, *op. cit.*, note 7, p. 86.

nopole de droit et publie les prix avant la campagne.

- *Filière unique, centrale de commercialisation:* Pour ce système, qui s'applique aux fruits frais, l'office a également un monopole de droit, les producteurs groupent leurs produits dans une centrale gérée par l'office et touchent le prix réalisé sur le marché par la centrale.
- *Ecoulement des excédents ou programme de soutien des prix:* l'office intervient pour maintenir des prix minima (viande, sorgho).
- *Contrôle et surveillance:* Pour les fruits destinés aux conserveries et le coton, l'Office exerce des fonctions de contrôle et de médiation entre producteurs et consommateurs.

Les offices étaient investis de nombreux pouvoirs, mais n'en exerçaient que quelques-uns: faculté de percevoir des prélèvements spéciaux pour financer leurs dépenses d'administration et de fonctionnement; pouvoir d'acheter les produits à un prix approuvé; filière unique de commercialisation (monopole réservé à l'office et à ses succursales); fixation du prix des produits et contrôle des importations et des exportations[13].

Avant les réformes les plus récentes, (voir: problèmes actuels et perspectives, page 97) près des deux tiers de la production agricole (en valeur) étaient assujettis à des systèmes de commercialisation caractérisés par des niveaux divers d'intervention, tandis que 10 pour cent étaient assujettis à un régime analogue à celui des offices de commercialisation, en vertu de législations spéciales. La plupart des importations agricoles faisaient l'objet de restrictions quantitatives, tandis que la production de viande de bovins et de vin était contingentée[14].

Des dispositions analogues (à savoir des offices de commercialisation dotés de pouvoirs statutaires) existaient dans les *bantoustans* mais, faute d'information, il est difficile de dire dans quelle mesure ils réussissaient à contrôler les échanges et à fournir des services de commercialisation appropriés. Les systèmes de commercialisation en République d'Afrique du Sud et dans les *bantoustans* présentaient une différence fondamentale: dans la première, les producteurs jouaient un rôle déterminant dans les institutions qui contrôlaient et géraient les divers systèmes, tandis que les petits producteurs des *bantoustans* pouvaient très peu intervenir dans la gestion des institutions de contrôle[15].

La structure de la commercialisation avait un effet con-

---

[13] Pour plus de détails, voir: *Report of the Committee of Inquiry into the Marketing Act*, du Comité Kassier d'enquête sur la loi sur la commercialisation, décembre 1992. Ce Comité a été créé en 1992 pour enquêter sur la commercialisation des produits agricoles. Voir également: Banque mondiale, *op. cit.*, note 7, p. 86.

[14] LAPS, *op. cit.*, note 12.

[15] LAPS, *op. cit.* note 12.

sidérable sur les prix des principaux produits agricoles tels que le maïs, le blé et les céréales d'hiver: les prix à la production et à la consommation fixés par les offices étaient généralement supérieurs aux cours mondiaux, ce qui se traduisait par des transferts de bien-être des consommateurs ou des contribuables aux producteurs. La régulation par les prix était d'autant moins efficace que les prix à la production étaient fixés pour l'ensemble du territoire. Les excédents occasionnels de maïs étaient exportés à perte, mais ces pertes étaient couvertes par des prélèvements de stabilisation. Pour le blé, le prix intérieur était fixé à un niveau supérieur au cours mondial (d'une marge de 11 à 46 pour cent entre 1980 et 1987) et les importations faisaient l'objet de restrictions quantitatives strictes pour protéger les prix intérieurs.

Le secteur agricole était en majeure partie replié sur lui-même et isolé de la concurrence des marchés extérieurs par ce système compliqué de règlement et de monopoles de commercialisation et par le recours général aux droits de douane et aux restrictions quantitatives. Le monopole de commercialisation empêchait l'entrée de nouveaux venus et la concurrence dans le secteur concerné, tandis que le système de licences (tel que celui dont était assorti le contingentement de la production de viande) a favorisé la concentration des activités de transformation et de distribution.

Effets économiques et sociaux de la politique agricole avant la réforme

Pendant la période qui a précédé le début des réformes, au milieu des années 80, l'agriculture sud-africaine, malgré les ressources limitées sur lesquelles elle reposait, avait remarquablement réussi à accroître la production de presque tous les principaux produits, dégageant même dans certains cas des excédents. Le vieil objectif de l'autosuffisance était ainsi pratiquement atteint. La diversité du patrimoine naturel qui permet un large éventail de productions ainsi que les compétences de gestion et le haut niveau de technicité des agriculteurs sud-africains ont contribué à cette réussite.

Malgré ces succès sur le plan de production agricole et de l'autosuffisance, la structure et le mode de croissance du secteur agricole, en grande partie déterminés par les réglementations et les interventions de l'Etat, se sont révélés non viables tant du point de vue strictement économique que du point de vue social.

Un des grands problèmes de ce secteur était l'inégalité d'accès aux ressources et aux services de soutien entre les grandes exploitations commerciales et les fermes des *homelands*. Quatre-vingt six pour cent des terres agricoles sont concentrées dans 55 000 grandes exploitations commerciales, presque toutes entre les mains de Blancs, et font vivre 5,3 millions de ruraux, tandis que 13,1 millions de résidents des *homelands* vivent sur 14 pour cent des terres agricoles[16]. Les dépenses publiques pour l'agriculture étaient quatre fois plus élevées dans le secteur moderne que dans les *homelands* pendant les années 80 (le ratio était de 14 pour 1 dans les années 50 et de 179 pour 1 avant la seconde guerre mondiale). Les grandes exploitations commerciales recevaient 96,7 pour cent des transferts budgétaires[17].

Cette répartition inégale des ressources reposait sur des politiques, des règlements et des interdictions délibérés; la concentration de la propriété agraire par le système des économies d'échelle n'est pas issue du libre jeu des forces du marché. Certes, même si la politique agricole ne l'avait pas favorisée, l'exploitation extensive aurait été rentable pour certaines activités de l'agriculture sud-africaine, par exemple pour l'élevage en zone aride, mais sûrement pas pour toutes les activités agricoles.

En dehors des conséquences sociales de cette politique, son coût économique, difficile à calculer avec précision, a probablement été considérable. Elle a affaibli l'agriculture africaine, si dynamique au début du siècle. Les restrictions auxquelles étaient assujettis les marchés de la terre et du travail empêchaient d'optimiser les relations entre propriétaires et locataires ou ouvriers agricoles qui auraient permis de maximiser les avantages pour toutes les parties. Les politiques en matière de taux d'intérêt et de traitement fiscal du capital, jointes aux restrictions auxquelles était assujettie l'activité du marché, ont favorisé le développement d'un secteur agricole à forte intensité de capital et faible intensité de main-d'œuvre, alors que cette dernière est abondante dans le pays.

Une forte capitalisation en présence d'un taux élevé de chômage caractérise non seulement l'agriculture mais toute l'économie sud-africaine; elle est due aux politiques de repli et de substitution des importations. L'application de cette politique dans les secteurs non-agricoles (par exemple par des droits de douane et des contingents) a nui non seulement à la productivité de l'économie nationale, mais aussi à la rentabilité de l'agriculture, car elle a obligé celle-

[16] Cela ne veut pas dire que ces 13,1 millions de personnes vivent du produit de 14 pour cent des terres. L'agriculture est la source d'environ 20 pour cent du revenu des *homelands*, le reste provenant des virements de parents travaillant hors des *homelands*, dans l'agriculture, l'industrie et les mines, ainsi que des pensions et retraites. L'inégalité de la répartition des terres s'explique en partie par le taux élevé de croissance démographique dans les *homelands*. La qualité de la terre joue aussi un rôle. Par exemple, la capacité de charge démographique des terres agricoles du Karoo et du Kalahari, occupées par des Blancs, est très faible; mais d'un autre côté, une partie des terrains dans les zones très pluvieuses des *homelands* sont en pente et donc très fragiles. Même si l'on tient compte de tous ces facteurs, la répartition des terres est extrêmement inéquitable.

[17] Banque mondiale, *op. cit.*, note 7, p. 86.

ci à n'utiliser que des intrants onéreux d'origine nationale. En fin de compte, la mauvaise allocation des ressources a fait stagner la productivité de l'agriculture. Pendant les années 70, l'agriculture commerciale, dont la rentabilité diminuait, n'aurait pas subsisté en l'absence des importants transferts de ressources provenant, soit directement des consommateurs qui payaient des prix plus élevés, soit indirectement des contribuables dont les impôts alimentaient les fonds publics.

Après 1985: la répercussion des réformes. La réforme de la politique agricole proprement dite n'a commencé qu'après 1980, mais les réformes financière et bancaire de la fin des années 70 et la dévaluation du rand ont eu d'importantes retombées sur le secteur agricole. Ainsi, les dispositions plus rigoureuses en matière de réserves des banques commerciales et l'augmentation des taux d'intérêt qui en a résulté ont empêché la banque agraire de continuer à subventionner les intérêts sur le crédit agricole[18]. La dévaluation du rand a fait monter le coût des intrants agricoles, en grande partie importés, tandis que la hausse des taux d'intérêt a accru l'endettement de l'agriculture commerciale, dont le passif était déjà excessif.

Les réformes des politiques touchant le secteur agricole (au sens large) ont été entreprises au début des années 80, dans un climat d'austérité budgétaire et de libéralisation économique, lui-même inspiré par la prise de conscience des effets négatifs des modèles de développement introverti sur la productivité des facteurs, la croissance économique et l'emploi[19]. Dans le secteur agricole, outre les considérations budgétaires (qui ont beaucoup motivé les réformes) plusieurs autres facteurs incitaient à changer de politique[20]: la productivité globale (productivité totale des facteurs) augmentait à peine ou stagnait dans les grands sous-secteurs contrôlés (tels que celui du maïs) tandis qu'elle augmentait dans les sous-secteurs libres (culture maraîchère, aviculture); les agriculteurs commerciaux et les industries qui ne bénéficiaient pas du système de contrôle combattaient énergiquement ce dernier et gagnèrent plusieurs procès contre les offices de commercialisation; le commerce parallèle de certains produits était florissant, ce qui rendait les contrôles inefficaces; et surtout de fortes pressions se sont exercées durant les négociations du GATT, lesquelles ont abouti à des accords sur la tarification et la suppression des restrictions quantitatives des importations. La politique agricole a abandonné son objectif d'autosuf-

[18] Voir: N. Vink, 1993. Entrepreneurs and the political economy of reform in South Africa, dans: *Agrekon*, 32(4). Voir aussi: Van Rooyen, Van Zyl et Fényes, *op. cit.*, note 8, p. 86.

[19] On trouvera ci-après des données sur l'évolution globale du PIB.

[20] Voir: Van Rooyen, Van Zyl et Fényes, *op. cit.* note 8, p. 86.

fisance vivrière à l'échelle nationale en faveur d'un objectif de sécurité alimentaire au niveau des ménages.

Après 1987, les problèmes budgétaires ont amené à réduire de plus de moitié en valeur réelle les crédits alloués au soutien des agriculteurs. Les subventions directes des prix à la production ont été supprimées (pour le maïs notamment). L'Etat a cessé de subventionner plusieurs sous-secteurs, notamment ceux du blé, du maïs et de la laiterie. Les prix du pain et de la farine ont été libérés en 1991. Les prix à la production administrés ont été réduits et le système reposant sur le calcul des coûts plus une marge bénéficiaire a laissé davantage de place au jeu des forces du marché. Depuis 1987, les prix réels à la production de produits de première importance tels que le maïs et le blé ont nettement baissé. Le code fiscal a également été réformé et l'amortissement des biens d'équipement doit désormais se faire sur trois ans et non plus en une seule année.

Le système de commercialisation a été profondément transformé. Le Comité Kassier d'enquête sur la loi relative à la commercialisation, institué en juin 1992 par le Ministre de l'agriculture, a rendu un rapport très défavorable au système de réglementation. La réforme des systèmes de commercialisation, entreprise dans certains cas au début ou au milieu des années 80, s'est intensifiée après la publication du rapport, qui a recommandé une déréglementation générale de la commercialisation. Ainsi, sur 21 programmes de commercialisation, 10 ont été supprimés (bananes, chicorée, thé rooibos, œufs, pommes de terre et haricots secs) tandis que d'autres ont été réformés et ont perdu leur monopole (tabac en feuilles, produits de l'autruche, maïs, luzerne). Ont été tour à tour supprimés: l'interdiction de construire des silos, l'enregistrement des minoteries et des industries de transformation des principales céréales; pour la viande rouge, les entraves à la circulation, de même que le système restrictif d'enregistrement des élevages, des abattoirs, des boucheries, des entreprises de distribution, de transformation et d'importation; le système de commercialisation du sorgho et de l'arachide a été remplacé par un système d'enlèvement des surplus.

Dans les *homelands*, la politique de développement rural «par le haut», favorisant les grandes exploitations, a été abandonnée au profit d'une politique privilégiant la fourniture de services agricoles de base (infrastructures, vulgarisation et recherche, amélioration de l'accès au crédit). En 1991, les lois agraires ont été abrogées.

Il est difficile d'isoler les effets à court terme de la réforme des effets de facteurs exogènes comme l'évolution économique d'ensemble. Pendant les années 80 et au début des années 90, sauf entre 1986 et 1988, le taux de croissance du PIB réel sud-africain a diminué. Sous l'effet du déclin continu de la productivité (la productivité totale des facteurs a baissé de 0,5 pour cent par an entre 1973 et 1984 et de 1,1 pour cent par an entre 1981 et 1988), la croissance du PIB par habitant a été négative à partir de 1982, malgré l'accroissement du ratio investissement:PIB. La situation s'est détériorée sous l'effet des sanctions financières imposées en 1985 ainsi que du climat d'incertitude et des troubles politiques qui régnaient dans le pays. Le PIB a baissé de 0,6 pour cent en 1990 et 1991, et de 2,1 pour cent en 1992, en partie à cause de la grave sécheresse qui a frappé le pays.

La réforme de la politique agricole a accéléré la compression de la marge entre les coûts et les prix de vente amorcée au début des années 70. Alors que la libéralisation des marchés des produits avait fait baisser les prix réels à la production, le coût des intrants agricoles n'avait pas diminué en proportion, en partie à cause de la forte protection et des monopoles dont jouissaient les industries produisant des machines et des outils agricoles.

Le déclin de la rentabilité du secteur agricole a sérieusement érodé la capacité de remboursement de beaucoup d'agriculteurs, tandis que le coût réel du crédit augmentait. Les taux d'intérêt réel négatifs en vigueur pendant plusieurs années avaient incité le secteur agricole à s'endetter lourdement. La dette agricole a culminé en 1985; elle diminue depuis lors, car les conditions de crédit sont devenues moins bonnes et la capacité d'endettement de beaucoup d'agriculteurs a diminué en même temps que la rentabilité de l'agriculture. Les agriculteurs doivent se contenter de crédits de campagne et le ratio entre leur dette à court terme et leur dette à long terme a beaucoup augmenté. Selon une étude sur la situation financière des agriculteurs, publiée en 1985 par le syndicat des agriculteurs sud-africains, 49 pour cent des exploitations avaient une situation financière saine à la fin de 1983, mais ce pourcentage serait tombé à moins de 39 pour cent à la fin de 1984[21]. De plus, l'endettement de 22,4 pour cent des exploitations avait atteint en 1983 un niveau critique et on estimait que cette proportion avait atteint 33 pour cent en 1984. Les problèmes d'endettement n'étaient pas uniformément répartis entre les sous-secteurs de l'agriculture:

[21] Voir: Van Rooyen, Van Zyl et Fényes, *op. cit.* note 8, p. 86.

52 pour cent des exploitations spécialisées dans les cultures d'été avaient un niveau d'endettement critique, tandis que la proportion n'était que de 22,6 pour cent parmi les exploitations produisant des cultures d'hiver.

Malgré le déclin de la rentabilité de l'agriculture, le niveau insoutenable d'endettement et la chute des revenus agricoles, diverses mesures ont permis d'éviter des faillites en série. Une aide financière a notamment permis aux agriculteurs de surmonter les séquelles de la sécheresse catastrophique de 1991/92. Des programmes d'assistance financière ont permis de limiter les faillites. Toutefois, le nombre annuel de ces dernières a augmenté, passant d'une moyenne de 80 pendant les années 60 et 70 à 141 en 1985, 317 en 1987 et 267 en 1990. Comptant sur le fait que l'Etat continuerait de sauver les exploitations en difficulté et craignant un effondrement du prix de la terre, les établissements financiers ont continué à accorder aux agriculteurs au bord de la faillite des crédits à court terme[22]. Si l'aide publique a permis aux exploitants (et en particulier aux céréaliculteurs, dont le passif constituait la majorité de la dette agricole) d'éviter la faillite, elle a freiné les ajustements nécessaires de la structure du secteur agricole, de la diversification des intrants et du déplacement de la production. En ce sens, cette assistance a eu un effet opposé à celui des mesures d'ajustement structurel prises depuis les années 80.

On commence à observer certains signes d'amélioration de l'efficience à la suite de la réforme de la politique agricole. L'intensité de capital a diminué et l'emploi dans l'agriculture a augmenté. La part du maïs dans les superficies cultivées a diminué de 12,5 pour cent entre 1981 et 1988. On observe une tendance analogue pour le blé, le sorgho, le tournesol, le soja et le coton. Au contraire, la production et les exportations de cultures maraîchères plus rentables (et qui exigent plus de main-d'œuvre) augmentent. Il semble aussi que les signaux de prix aient incité à modifier la proportion entre les divers intrants[23]. On a déterminé qu'entre 1983 et 1991, la productivité totale des facteurs dans l'agriculture a augmenté de 4,63 pour cent par an, ce qui a fait plus que compenser la baisse des termes de l'échange, qui eux n'ont diminué que de 3,11 pour cent par an.

C'est là un bond en avant par rapport à la décennie 1973-1983 pendant laquelle la productivité des facteurs n'augmentait que de 0,27 pour cent par an. Ce progrès s'explique peut-être en grande partie par une meilleure utilisation

[22] Banque mondiale, *op. cit.*, note 7, p. 86.

[23] J. Sartorius von Bach et J. Van Zyl. 1992. Comment: Returns to size and structure of agriculture – a suggested interpretation, dans: *Development South Africa*, 9(1).

du potentiel (par exemple la durée d'utilisation des tracteurs a augmenté)[24].

Problèmes actuels et perspectives de l'agriculture sud-africaine

La réforme des politiques à l'égard du secteur agricole, mise en œuvre essentiellement pendant les années 80 et au début des années 90, a préparé le terrain à l'émergence d'un secteur agricole plus souple et plus efficient. La refonte des systèmes de prix et de commercialisation, complétée par des réformes atténuant la concentration des marchés des intrants, de la transformation et de la distribution, a eu des effets bénéfiques et a réduit l'écart entre les prix à la production et les prix à la consommation.

Tout semble indiquer qu'un secteur agricole dominé par de grandes exploitations à forte intensité de capital pratiquant la monoculture ne peut survivre sans aide de l'Etat, du moins pour certaines cultures et dans certaines conditions agroclimatiques; on ne saurait toutefois en tirer une conclusion universelle sur la rentabilité des grandes exploitations. Etant donné la diversité des conditions agroclimatiques en Afrique du Sud, il n'existe pas de règle unique pour l'optimisation de la taille ou du degré de capitalisation des exploitations. La libéralisation des marchés des intrants et des produits et l'abrogation des mesures restrictives seront les principaux déterminants d'une structure agricole efficiente pour les différents types d'exploitations et de produits exploités. Là où les grandes exploitations à forte intensité de capital se révéleront non viables, une politique et des programmes spécifiques pourront être adoptés. Ces derniers pourront accélérer le processus de redistribution des terres par la mise en vente sur le marché et l'octroi d'aides spéciales aux populations rurales pauvres qui se porteraient acquéreurs. En matière de redistribution des terres, les interventions de l'Etat sont à la fois efficientes et équitables.

Options pour la redistribution des terres

Une réforme agraire en Afrique du Sud n'est pas justifiée par la seule rationalité économique; elle aura aussi d'importantes conséquences sociales et politiques qui elles-mêmes favoriseront le développement économique. L'agonie du secteur de l'agriculture africaine dans les *homelands* et sa faible productivité sont dans une large mesure le résultat d'une mauvaise politique d'allocation des terres, d'un défaut d'accès au crédit et d'un manque d'infrastructures

[24] Van Zyl, Van Schalkwyck et Thirtle. 1993. Entrepreneurship and the bottom line: how much of agriculture's profit are due to change in price, how much to productivity, dans: *Agrecon*, 32(4).

appropriées. L'expérience internationale montre que les pays qui ne remédient pas efficacement à l'inégalité d'accès aux ressources et à la marginalisations des groupes dépossédés préparent le chemin aux troubles sociaux, à la fuite des capitaux et au déclin économique[25].

Deux aspects de la réforme agraire sont actuellement à l'étude en Afrique du Sud: premièrement, la restitution. Il s'agit là d'une procédure administrative ou judiciaire de réallocation de terres aux personnes et aux communautés injustement évincées en application de lois agraires racistes; deuxièmement, la redistribution qui consiste à faciliter, pour certains groupes, l'accès à la terre et aux moyens d'exploitation. L'ampleur de la redistribution des terres, les critères de choix des bénéficiaires, les modalités d'acquisition de la terre à redistribuer et les services de soutien nécessaires à son exploitation efficace sont au centre du débat sur la restructuration rurale en Afrique du Sud.

Comme un des objectifs de la réforme agraire sera d'améliorer le bien-être, elle devra non seulement satisfaire les revendications des agriculteurs noirs dépossédés, mais aussi sauvegarder le dynamisme du secteur agricole pour que les communautés rurales et les autres secteurs sociologiques profitent des fruits de la croissance agricole. Il faudra concilier les objectifs économiques et les objectifs sociaux afin que ne soient pas écartées les populations auxquelles les critères sociaux donneraient un droit à la terre ou à d'autres formes d'aide, mais qui n'ont aucune expérience dans un quelconque mode d'exploitation des terres.

Dans toute bonne réforme agraire, le transfert des terres n'est qu'une première étape de la restructuration générale. Il faut ensuite que les communautés puissent accéder au capital financier, matériel et humain nécessaire pour exploiter de façon efficace et productive les terres redistribuées. Le type et le volume de l'assistance fournie aux nouveaux agriculteurs et aux nouvelles communautés ainsi que les modalités administratives de cette assistance sont des questions fondamentales qui doivent être résolues dès la conception du programme de redistribution des terres. La restructuration rurale implique une redistribution des ressources dont la terre est la plus importante, mais non la seule.

Les réformes récentes réduisant les soutiens dont bénéficiait le vaste secteur commercial vont faciliter le processus de réforme agraire dans la mesure où elles peuvent inciter les grandes exploitations incapables de survivre sans

---

[25] Nous nous proposons ici seulement de décrire la nature et les grandes lignes du programme de réforme agraire en Afrique du Sud et non d'analyser toutes les options possibles, leurs avantages et leurs inconvénients. Pour une étude plus complète, voir: LAPS. 1994. *Proceedings of the Land Redistribution Options Conference*, 12-15 octobre 1993, Johannesburg, Land and Agriculture Policy Centre. Voir aussi: Binswanger et Deininger, *op. cit.* No. 9, p. 87. Ce dernier volume contient aussi un chapitre spécial consacré aux leçons à tirer de la politique agricole de l'Afrique du Sud.

protection à vendre des terres. Mais cela ne suffira pas pour atteindre les objectifs du programme de réforme agraire. Dans un environnement politicoéconomique aussi incertain que celui de l'Afrique du Sud, la terre est une valeur refuge qui vaut donc plus que son potentiel de production, de sorte que les gros propriétaires vont probablement hésiter à la vendre même si les aides dont ils bénéficiaient sont réduites. Par ailleurs, les groupes exclus n'auront pas tous les moyens financiers pour intervenir activement sur le marché foncier, de sorte qu'il ne faut pas s'attendre à une réussite sociale totale et véritablement équitable de la réforme agraire.

L'histoire montre qu'un développement rural fondé sur une réforme agraire n'est réussie que si les droits fonciers et les régimes d'occupation des sols sont protégés par des dispositions législatives ou constitutionnelles. Ces dispositions doivent garantir la propriété privée et sanctionner les divers régimes d'occupation, aussi bien les titres de propriété privée que les systèmes communautaires qui prévalent en matière foncière dans les *homelands*. Les communautés locales ont la haute main sur la gestion foncière locale mais ils garantissent en même temps à leurs membres un minimum de droits démocratiques[26]. Un cadre juridique clair dissipe les points de litige, encourage l'investissement et la conservation de l'environnement.

On voit donc qu'il ne suffit pas de redistribuer les terres pour assurer la restructuration et la relance de l'économie rurale; celles-ci doivent se situer dans un cadre politique et être accompagnés de mesures d'application[27]. L'ampleur et les modalités précises du programme de redistribution sont encore à l'étude; mais, de l'avis général, compte tenu de l'expérience d'autres pays, une réforme fondée sur les forces du marché et tenant compte des réalités sud-africaines sera plus efficace pour optimiser la redistribution des terres qu'une réforme agraire étatique[28]. L'expérience du *Trust Land tranfer* en Afrique du Sud et du programme de réinstallation au Zimbabwe montre que les transferts de terre autoritaires peuvent demander beaucoup de temps, qu'ils tendent à être coûteux et improductifs; ils provoquent souvent en effet une hausse du prix de la terre et une dégradation des sols lorsqu'ils ont lieu avant que l'appui logistique ne soit mis en place[29]. Des formules inédites de réforme agraire fondée sur le marché doivent être imaginées. On peut envisager par exemple d'octroyer des crédits aux employés des grandes exploitations commerciales blanches pour qu'ils puissent acquérir des actions

---

[26] Binswanger et Deininger, *op. cit.*, note 9, p. 87. Voir aussi: Lipton et Lipton. 1993. Creating rural livelihoods: some lessons for South Africa from experiences elsewhere, dans: *World Developement*, 21(9).

[27] Le Programme sud-africain de reconstruction et de développement fait de la réforme agraire la principale force motrice du développement rural. La restitution des terres à ceux qui en ont été évincés, la redistribution aux sans terre et la réforme des régimes fonciers sont les trois éléments clés du programme de réforme agraire. Un tribunal et une commission des revendications foncières ont été établis pour instruire les demandes. Les pratiques actuelles en matière d'occupation des terres sont à l'étude et un programme pilote biennal de redistribution est en cours dans chaque province; il sera élargi à la lumière des progrès accomplis. Voir: République sud-africaine, Department of Land Affairs. 1994. *Land Reform Pilot Programme; a project of the Reconstruction and Development Programme.*

de ces exploitations, assorties de droits de propriété et de pouvoir décisionnel.

Pour que le programme de réforme agraire atteigne ses objectifs sociaux, il doit prévoir une subvention de base pour toute personne physique ou morale qui remplit les conditions nécessaires à l'acquisition d'un bien foncier (par exemple, d'un terrain à bâtir). Un programme de subventions égales à l'apport personnel permettra de sélectionner les personnes qui ont le plus de chances d'utiliser de façon optimale les terres ainsi acquises.

Etant donné le potentiel agricole du pays, les options sont limitées en ce qui concerne l'ampleur et les modalités de la redistribution des terres[30]. Comme il faudra par ailleurs restituer des terres à ceux qui en ont été dépossédés, les allocations de terres ne pourront se faire qu'en mettant en culture de nouvelles zones ou en redistribuant de façon autoritaire des terres déjà cultivées. Ainsi, cette redistribution ne saurait à elle seule résoudre le problème du paupérisme rural (ni, à plus forte raison, du paupérisme urbain) en Afrique du Sud, même si l'on résout le problème de l'accès au crédit et aux autres services[31]. L'amélioration des services agricoles (y compris du crédit) et des infrastructures dans les *homelands* devrait provoquer une expansion notable du secteur agricole. Etant donné l'effet multiplicateur de la petite agriculture sur les agro-industries situées en amont et en aval, cette expansion devrait stimuler l'emploi. Toutefois, la rareté des terres et la fragilité de celles-ci limitera cette expansion, sans parler du risque de dégradation de l'environnement. La redistribution des terres doit donc absolument être accompagnée de programmes d'aide sociale aux populations rurales (et urbaines) et d'amélioration de l'accès aux infrastructures sociales et économiques.

En forme de conclusion

Les perspectives d'une reprise de la croissance économique en Afrique du Sud semblent bonnes. Le PIB par habitant, qui baissait depuis 1982, a remonté en 1994. L'unification récente du taux de change et la libéralisation partielle des mouvements de capitaux se sont révélées efficaces. Ceci prouve la confiance des investisseurs étrangers dans l'économie sud-africaine et la crédibilité de la politique macroéconomique prudente du gouvernement. En même temps, l'Afrique du Sud resserre sa coopération avec ses voisins en adhérant à la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC) et en renégociant

[30] La réforme étatique consisterait en un rachat des terres par l'Etat qui les redistribuerait aux ayant-droits.

[31] Voir: M. Missiaen, 1995, *South Africa policy profile*, United States Department of Agriculture, Economic Research Service (document non publié).

[32] Dans les zones exploitées par les Blancs, moins de 16 pour cent des terres sont arables. Cette proportion tombe à 12 pour cent dans les *homelands*. Missiaen, *ibid.*

[33] Selon un modèle de la Banque mondiale, la redistribution de 30 pour cent des terres à de petits exploitants permettrait de créer en cinq ans un million d'emplois en milieu rural. Voir: Banque Mondiale, Summary: options for land reform and rural restructuring, dans: *Proceedings of the Land Redistribution Options Conference, op. cit.*, note 23, p. 98.

le traité relatif à l'Union douanière de l'Afrique australe (SACU) en vue d'en démocratiser les processus de décision et d'assurer une répartition plus équitable des avantages.

Plusieurs obstacles ardus restent à surmonter. Le gouvernement cherche à concilier l'amélioration des conditions de vie et de l'emploi revendiquée par la majorité noire jusqu'ici privée de tout droit, avec la nécessité de respecter l'austérité budgétaire et de libéraliser l'économie pour accroître la productivité. Des mesures immédiates sont nécessaires pour soulager la misère. Les statistiques montrent qu'elles sont particulièrement urgentes en milieu rural. On a estimé que 16,4 millions de Sud-africains (45 pour cent de la population totale) avaient en 1989 un revenu inférieur au niveau minimum de subsistance; 93 pour cent d'entre eux étaient des Noirs et environ 80 pour cent vivaient en milieu rural. Environ 2,3 millions de Sud-africains (dont 87 pour cent sont des Noirs), y compris des enfants de moins de 12 ans, des femmes enceintes et des mères allaitantes, souffrent de malnutrition[11]. D'où l'urgence d'un développement rural tiré par l'agriculture, à commencer par la redistribution des terres et l'abrogation des mesures qui entravent l'emploi de la main-d'œuvre.

[11] Voir LAPS. 1993. *Food security and food policy*, Land and Agricultural Policy Centre, Briefing No. 1. Johannesburg.

ASIE ET PACIFIQUE

VUE D'ENSEMBLE

Evolution économique

La région Asie-Pacifique est restée en 1994 la plus dynamique du monde; le taux de croissance économique s'est élevé à 8,2 pour cent. Un taux de croissance du PIB supérieur à 7 pour cent a été enregistré dans neuf pays, parmi lesquels certains sont les plus peuplés du monde: République populaire de Chine, Inde, Indonésie, République de Corée, Pakistan et Philippines. Les perspectives semblent également bonnes pour 1995 et 1996. La Banque asiatique de développement (BAsD) prévoit pour la région un taux moyen de croissance de 7,5 pour cent par an pour les deux prochaines années.

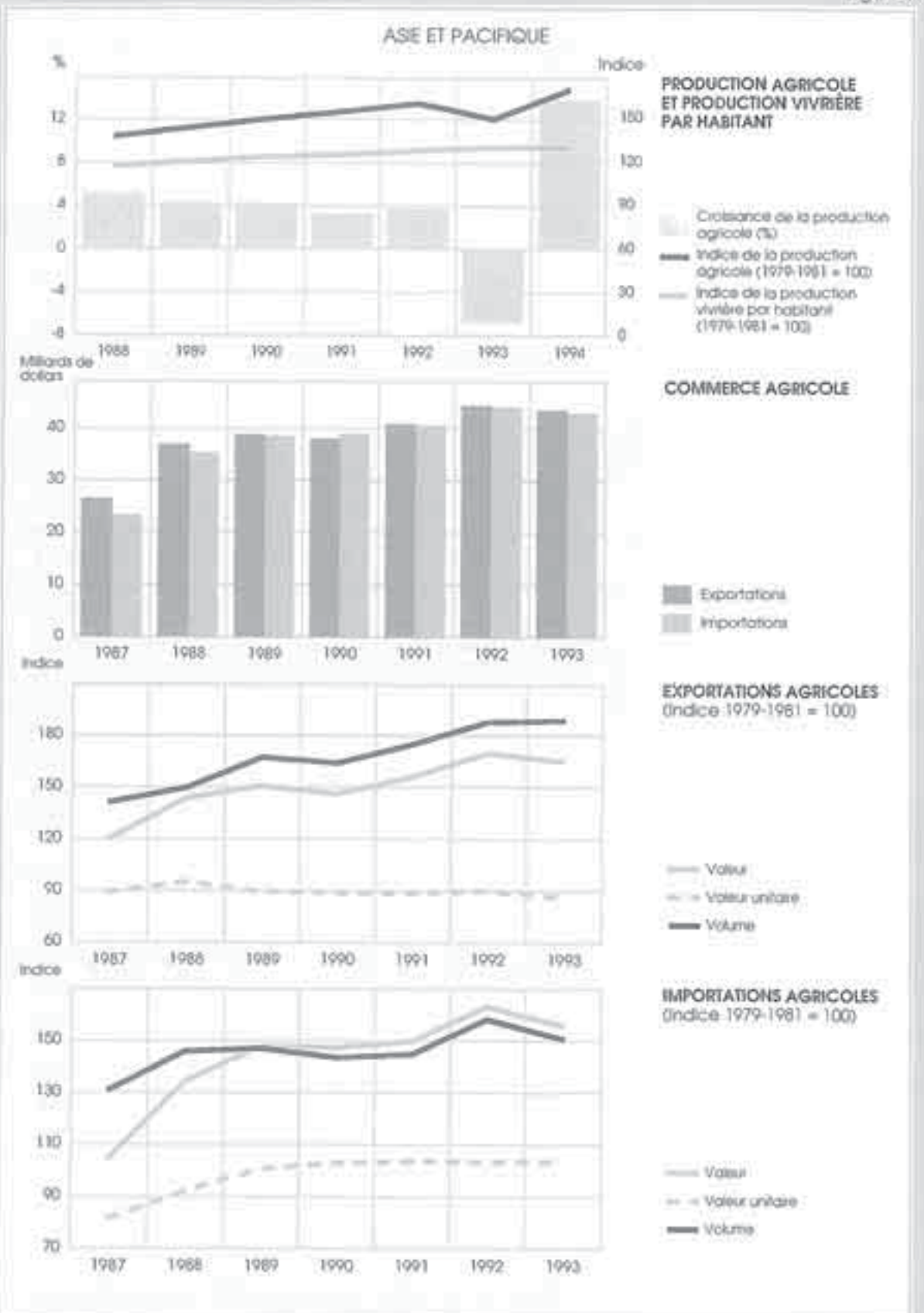
Les exportations de la région ont augmenté très vite: de 11 pour cent en 1993 et de près de 17 pour cent en 1994. Cette expansion s'explique en partie par la reprise dans certains pays de l'OCDE (en particulier les Etats-Unis), par les importants investissements effectués dans les industries de l'informatique et de l'électronique dans toute la région et par l'accroissement rapide des investissements étrangers, notamment en Asie du Sud.

Les échanges intrarégionaux ont continué à augmenter plus rapidement que le commerce avec le reste du monde tandis que la coopération économique, tant formelle qu'informelle, ainsi que l'intégration, se sont renforcées. En particulier, les pays cherchent à tirer les leçons de l'expérience positive des «triangles de croissance» afin d'encourager de nouvelles initiatives d'intégration économique sous-régionale[31]. La récente dépréciation du dollar EU par rapport au yen est l'unique point noir. Comme la dette de nombreux pays de la région est majoritairement libellée en yens, les recettes d'exportation qui sont, elles, libellées en dollars, ne leur permettront pas d'en assurer le service aussi facilement que les années précédentes.

En Chine, le taux de croissance économique, qui avait atteint en 1993 le chiffre exceptionnel de 13,4 pour cent, a encore été de 11,8 pour cent en 1994. La Chine a accéléré ses réformes économiques, et a entrepris d'unifier les taux de change, de renforcer la banque centrale et de réorganiser les banques commerciales. L'abandon du double taux de change s'est traduit par une dévaluation de fait de 50 pour cent, ce qui est une des causes du bond de 30 pour cent des exportations observé en 1994. Le gouverne-

[31] Une étude des "triangles de croissance" d'Asie figure dans le chapitre consacré à l'Asie dans: FAO. 1993. *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 1993*, Rome.

Figure 7



Source FAO

ment a continué à supprimer graduellement les subventions aux agriculteurs, aux consommateurs et aux entreprises d'Etat.

En Inde, pays classé au deuxième rang des pays en développement de la région, le taux de croissance a atteint 5,3 pour cent, contre 4,3 pour cent en 1993. C'est en grande partie au programme de stabilisation et à la libéralisation du marché entreprise en 1991 qu'est imputable l'accroissement récent des investissements privés, de l'épargne intérieure et des apports de capital étranger. La stabilisation et la réforme ont aussi progressé dans d'autres pays d'Asie du Sud. Avec un taux de croissance de 7 pour cent, le Népal a enregistré les meilleurs résultats économiques de la décennie; au Bangladesh, le taux de croissance de l'économie a atteint, en 1994, 4,6 pour cent sur le plan global et 13 pour cent dans le secteur manufacturier.

En Asie du Sud-Est, le dynamisme confirmé des trois pays de pointe, l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande, a permis d'améliorer encore tous les résultats en 1994. Contrairement aux années passées, les Philippines ont aussi participé à cette forte croissance. La reprise économique est tirée par le secteur industriel, dont l'activité a augmenté de 6,1 pour cent en 1994 (contre 1,6 pour cent en 1993). Au cours des prochaines années, l'agriculture des pays d'Asie du Sud-Est se ressentira non seulement des résultats du Cycle d'Uruguay, mais aussi de l'Accord de libre échange de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) car les produits agricoles ne seront pas exclus des réductions tarifaires prévues.

La croissance du PIB dans les îles du Pacifique a ralenti, tombant à 1,4 pour cent en 1994 (contre 11,8 pour cent en 1993) et les exportations ont un peu diminué. C'est à la Papouasie-Nouvelle-Guinée qu'est imputable l'essentiel du ralentissement de la croissance et des exportations sous-régionales. Toutefois, cette chute brutale du taux de croissance s'explique en grande partie par les méthodes de comptabilité nationale et ne correspond pas à un grave ralentissement de l'activité économique. En 1993, le taux de croissance de l'industrie avait atteint 35 pour cent grâce à la mise en valeur de nouveaux gisements de pétrole; en faisant abstraction de cet effet, la croissance du secteur industriel, pour 1994, a ralenti de plus de 4 points. Parmi les autres îles, la croissance s'est accélérée à Fidji (3,2 pour cent) et à Tonga (4,7 pour cent) tandis qu'elle s'est maintenue aux environs de 4 pour cent dans les îles Salomon.

Les hauts et les bas du secteur agricole

En 1994, la production agricole a augmenté de 2,5 pour cent dans la région Asie-Pacifique. Toutefois, la production céréalière a baissé de plus de 5 millions de tonnes, principalement à cause des intempéries qui ont sévi en Chine. Globalement, les résultats de l'agriculture de la région restent bons. Entre 1990 et 1994, la production agricole a augmenté de 13 pour cent et la production vivrière par habitant de 7 pour cent. Le tableau 11 présente les taux de croissance du PIB agricole de 1992 à 1994 et des estimations pour 1995.

En *Chine*, la croissance du secteur agricole a été limitée à 3,5 pour cent en 1994 à cause des intempéries: plus de 50 millions d'hectares de cultures ont été dévastés par des inondations ou des sécheresses. Pourtant, la production céréalière a à peine baissé par rapport au niveau record de 1993: elle a atteint 397 millions de tonnes contre 406. La production de coton a augmenté de plus de 13 pour cent, celle de graines oléagineuses de 10 pour cent et celle de fruits de 15 pour cent. Une progression de 12 pour cent a été enregistrée pour la viande, de 6 pour cent pour les produits laitiers et de 15 pour cent pour les produits de la pêche.

Les responsables de la politique agricole craignent que l'effet conjugué des prix d'achat relativement faibles des céréales livrées à l'Etat, de la forte hausse du prix des engrais et des autres intrants ainsi que de l'ouverture de nouveaux créneaux économiques dans les autres secteurs ne réduisent les investissements privés dans l'agriculture et la superficie consacrée à la céréaliculture. En outre, l'écart entre les revenus ruraux et les revenus urbains se creuse, ce qui accélère l'exode rural. Pour remédier à ces problèmes, le gouvernement prévoit pour 1995 d'améliorer l'approvisionnement en intrants et l'accès à ces intrants, de développer les réseaux d'irrigation et les infrastructures connexes, d'accroître les investissements dans la production d'engrais minéraux et de renforcer les services d'éducation, de recherche et de vulgarisation agricoles.

En *Asie du Sud*, l'Inde a engrangé une récolte céréalière record de 212,5 millions de tonnes en 1994, grâce à une bonne mousson (la politique agricole de l'Inde est présentée page 115). Au Sri Lanka, le PIB agricole a augmenté de 3,4 pour cent; s'il est vrai que la production de riz n'est qu'en légère hausse, celle de thé a dépassé de 4 pour cent le niveau de 1993 et de 35 pour cent celui de 1992. En octobre 1994, le nouveau gouvernement sri-lankais a ré-

TABLEAU 11

Taux de croissance du PIB agricole

Pays	1992	1993	1994	1995[1]
Bangladesh	2.2	1.8	1.8	2.6
Cambodge	1.9	-2.0	1.4	...
Chine	4.1	4.0	3.5	4.0
Inde	5.1	2.9	2.4	3.0
Indonésie	6.6	1.4	1.6	4.3
Laos	8.3	2.7	7.6	...
Malaisie	4.3	3.9	0.5	2.3
Mongolie	-3.9	-7.0	7.1	...
Myanmar	10.5	5.1	6.4	...
Népal	-1.1	-1.4	7.7	-1.0
Pakistan	9.5	-5.3	2.6	2.8
Philippines	0.4	2.1	2.4	3.0
Sri Lanka	-1.6	4.9	3.4	2.6
Thaïlande	4.2	-1.7	2.9	2.9
Viet Nam	7.2	3.8	3.9	3.5

[1] Projections

Source: BAsD, *Asian Development Outlook 1994*, Manille.

tabli le programme de subvention des importations d'engrais. Celui-ci a permis de réduire de 30 pour cent leur prix de vente, mais il a été remplacé par des subventions directes aux petits exploitants pour des raisons budgétaires.

Au *Pakistan*, le secteur agricole a enregistré en 1994 une croissance de 2,6 pour cent; la production de canne à sucre ainsi que de produits de la pêche, des forêts et de l'élevage a augmenté. Malheureusement le coton a été infesté par des maladies et des ravageurs. Or, le coton représente en moyenne quelque 50 pour cent des recettes d'exportation du Pakistan et la production de 1994 est inférieure de 30 pour cent au niveau record de 1991. Pour stimuler la production et les exportations, le gouvernement a autorisé le secteur privé à exporter du coton cette année et supprimé les taxes à l'exportation.

En *Indonésie*, la croissance du secteur agricole n'a pas dépassé 1,6 pour cent en 1994: la production de riz a diminué de 4 pour cent à cause des intempéries; la production de caoutchouc a souffert des incendies de forêts et d'une série de sécheresses dont la dernière a aussi affecté la crevetticulture. Selon un rapport du gouvernement,

10 pour cent des entreprises de crevetticulture ont également été victimes de pollutions industrielles en 1994. Inquiet de l'amenuisement des superficies agricoles, le gouvernement a interdit l'affectation de terres fertiles à des usages résidentiels ou industriels à Java et à Bali. Pour améliorer l'aménagement des forêts, une nouvelle législation sanctionne par la révocation des concessions toute vente ou entreposage de bois coupé illégalement, l'abandon d'une concession pendant deux années consécutives, le transfert d'une concession forestière à une partie tierce sans autorisation préalable et toute violation des lois sur la protection des forêts.

Au *Viet Nam*, bien que 200 000 hectares de rizières aient souffert des inondations dans le nord et le sud du pays, le PIB agricole a augmenté de près de 4 pour cent. La réforme récente du régime juridique a suscité un accroissement notable des investissements étrangers dans l'agriculture, l'agroforesterie, les pêches et la production de sucre. En 1994, le gouvernement a pris plusieurs mesures en vue d'intégrer davantage l'économie nationale: le Viet Nam a acquis le statut d'observateur au GATT (aujourd'hui Organisation mondiale du commerce) il est devenu membre de plein droit de la Conférence de coopération économique du Pacifique et il a adhéré à l'ANASE.

Les risques et les espoirs

Bien que la part de l'agriculture dans le PIB ait régulièrement diminué depuis le milieu des années 80, tombant de 30 pour cent à quelque 20 pour cent, celle-ci reste le principal moteur de l'économie et la principale source d'emplois dans beaucoup de pays d'Asie. Plus de 65 pour cent des habitants de la région vivent encore en zone rurale et l'agriculture emploie plus de la moitié des actifs. D'une façon générale, la production vivrière et les disponibilités alimentaires globales se sont beaucoup améliorées. A l'échelle de l'ensemble de la région, la ration calorique moyenne est passée de 2 314 kilocalories en 1980-1982 à 2 542 kilocalories en 1990-1992.

Grâce à une expansion économique rapide, à une croissance des revenus largement répartie et à l'essor des recettes d'exportation, beaucoup de pays de la région ont accru leur capacité d'importer des produits tels que la viande de bœuf et de volaille pour répondre à la nouvelle demande des consommateurs. Ainsi, la valeur des importations de viande augmente de plus de 6 pour cent par an depuis dix ans. Les pays de la région Asie-Pacifique sont

le marché d'importations agricoles qui connaît la plus forte croissance du monde. Ils absorbent 65 pour cent des importations agricoles du monde en développement. Mais, grâce au dynamisme de la production alimentaire, dans beaucoup de pays, notamment en Chine, en Inde, en Indonésie et en Thaïlande, les importations vivrières peuvent augmenter suffisamment pour faire face à l'évolution des habitudes alimentaires et à la croissance démographique sans que le ratio importations:consommation augmente.

La mesure dans laquelle la croissance de la production et des exportations agricoles pourra continuer à l'avenir dépendra beaucoup des possibilités de maintenir l'élan de la croissance économique malgré la limitation des ressources naturelles et la nécessité de sauvegarder l'environnement (voir dans l'encadré 3 une analyse des problèmes de dégradation des terres dans la région Asie-Pacifique).

Dans la plupart des pays de la région, la croissance économique a été soutenue par de sages politiques macroéconomiques qui ont freiné l'inflation et limité l'impasse budgétaire et le déficit de la balance courante. En outre, dans toute la région, y compris dans les ex-pays à économie planifiée, l'économie a été libéralisée par des réformes structurelles progressives qui ont permis au secteur agricole de s'adapter et de profiter de l'évolution de la conjoncture intérieure et extérieure. L'expérience des pays d'Asie où la réforme est la plus avancée montre l'importance des mesures d'accompagnement: suivi et évaluation attentifs; choix judicieux du calendrier et de l'échelonnement des nouvelles mesures; mise en place des institutions nécessaires pour appliquer sans délai des mesures correctives qui améliorent la sécurité alimentaire des groupes vulnérables touchés par la réforme.

Il est essentiel que ce processus d'ajustement visant à rationaliser l'utilisation des ressources et à stimuler l'investissement dans l'agriculture se poursuive dans la région. Selon plusieurs études récentes[34], il faut s'attendre à un déclin de la production agricole par habitant dans la région. Ce déclin sera plus marqué en Asie de l'Est qu'en Asie du Sud. Toutefois, une décélération de la croissance de la demande par habitant est également prévue. La demande de céréales devrait croître à peu près au même rythme que la production, notamment en Asie de l'Est, de sorte que les taux d'autosuffisance ne devraient guère changer globalement. Cependant, alors que les importations

[34] Parmi lesquelles: FAO. 1995. *L'agriculture mondiale: horizon 2010*. Chichester, Royaume-Uni, FAO - John Wiley & Sons.

céréalières nettes pourraient n'augmenter d'ici l'an 2010 que de deux millions de tonnes en Asie de l'Est, elles pourraient doubler, pour atteindre 10 millions de tonnes en Asie du Sud.

Sur vingt ans, de 1990 à 2010, la FAO estime que les taux globaux d'autosuffisance céréalière se maintiendront aux environs de 96-97 pour cent en Asie de l'Est mais tomberont de 102 à 97 pour cent en Asie du Sud. Il y a donc lieu de prévoir une augmentation régulière du volume des importations de blé dans les pays tropicaux, de riz dans les pays producteurs à coût élevé et de maïs dans les pays où le secteur de l'élevage se développe rapidement.

Dans certains pays, tels que la République de Corée, qui ne manquent pas de devises et où la production diminue, la dépendance à l'égard des importations céréalières augmentera probablement, notamment pour le blé et les céréales secondaires. Dans les pays à bas revenu et à déficit vivrier et dans la plupart des pays insulaires du Pacifique, l'évolution des habitudes alimentaires, l'accroissement des revenus et la stagnation de la production devraient se traduire par une augmentation des importations de céréales. Ailleurs, notamment en Indonésie, en Malaisie, aux Philippines et au Sri Lanka, le coût élevé de l'entreposage a amené les gouvernements à réduire les stocks alimentaires. Si d'autres pays font de même, l'effet régulateur des stocks nationaux sur la stabilité des prix et de l'offre internationaux risque de s'éroder.

ENCADRÉ 3

RESSOURCES NATURELLES ET AGRICULTURE DANS LA RÉGION ASIE-PACIFIQUE

Dans les pays de la région Asie-Pacifique, la poursuite de la croissance de la production agricole et alimentaire sera conditionnée par deux problèmes connexes, la dégradation des terres et la pénurie croissante d'eau. Une proportion importante des terres cultivées de l'Asie sont fragiles, qu'il s'agisse des terres arides et des terres semi-arides d'agriculture pluviale, des zones où les pluies sont parfois capricieuses, ou encore des terres en forte pente ou des sols pauvres. C'est dans ces zones que la dégradation de l'environnement et le paupérisme rural sont les plus graves.

La FAO estime que la «réserve» de terres cultivables non exploitées en Asie du Sud, qui représente actuellement 0,51 hectare par personne, diminuera de moitié en 20 ans; en Asie de l'Est (Chine non comprise), elle diminuera d'un tiers, tombant à 0,103 hectare par personne. La possibilité d'accroître les terres cultivées est donc plus limitée qu'en aucune autre région si ce n'est au Proche-Orient et en Afrique du Nord. Faute de nouvelles terres à cultiver, et en raison des pertes constantes de terres agricoles fertiles au profit d'autres utilisations des sols, l'accroissement de la production ne dépendra plus que de l'augmentation des rendements. Mais comment accroître les rendements alors que l'érosion et l'épuisement des éléments fertilisants des sols s'accélèrent, alors que les ressources en eau souffrent de la salinisation, de la pollution et d'une réduction générale. L'ampleur et la gravité de la dégradation des terres et des pénuries d'eau sont difficiles à mesurer, mais deux estimations récentes du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) concernant l'Asie en donnent une idée:

- La disponibilité d'eau par habitant, qui a diminué de moitié entre 1950 et 1980, pourrait chuter de 35 pour cent encore d'ici l'an 2000.
- La déforestation, le surpâturage et la mauvaise gestion des terres arables ont provoqué une érosion éolienne et hydrique ainsi que des dégradations physiques et chimiques sur 452 millions d'hectares, ce qui représente 40 pour cent des terres dégradées de la planète.

Dans les zones où le cercle vicieux de la pauvreté et de la dégradation de l'environnement s'est installé, des pratiques agricoles

non durables freinent l'accroissement des rendements. L'amenuisement des ressources disponibles par habitant a amené à intensifier encore leur exploitation et à empiéter sur des zones fragiles, d'où un appauvrissement continuel.

Cette dégradation est un problème suffisamment répandu dans la région pour devenir prioritaire. La stratégie d'attaque devra comporter une réorientation technologique qui favorise un modèle d'agriculture utilisant moins de moyens matériels et plus de connaissances (donc une meilleure information), qui établisse des droits de propriété ou d'usage bien définis sur les ressources publiques et privées, qui assure une participation populaire et une gestion décentralisée des ressources; enfin il conviendra d'internaliser les coûts écologiques directs et indirects dans les prix des produits agricoles.

L'INDE

Tableau économique

L'Inde, qui, après quatre ans de planification, a lancé en juin 1991 un programme de réformes structurelles, suscite aujourd'hui beaucoup d'intérêt dans le monde entier. L'importance de son économie, de sa population et de ses ressources naturelles, et surtout le niveau d'instruction et de qualification de sa main-d'œuvre et de son personnel scientifique la destinent à un rôle de premier plan dans la communauté des nations.

Avec environ 310 dollars par habitant en 1994, elle se classe parmi les pays à bas revenu. Contrairement aux autres pays d'Asie, elle a eu une croissance économique lente depuis la seconde guerre mondiale. C'est seulement pendant les années 80 que le taux de croissance du PIB a décollé, pour atteindre 5,4 pour cent par an, tandis que le PIB par habitant augmentait de 3,3 pour cent. A cette décennie de croissance rapide a fait suite, en 1990, une pénurie de devises d'une gravité sans précédent. Pour remédier à la crise, l'Inde a entrepris en juin 1991 un programme radical de stabilisation et d'ajustement structurel.

Peu après l'indépendance, l'Inde avait adopté une stratégie de développement planifié donnant au secteur public un rôle dominant dans la croissance, aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau des Etats. Le premier plan quinquennal, lancé en 1950-51, était basé sur le modèle Harrod-Domar et visait principalement à stimuler l'investissement dans l'irrigation, l'électricité et les autres infrastructures de base pour accélérer la croissance. La stratégie a radicalement changé en 1956: l'Inde adopta alors le modèle Nehru-Mahalanobis de développement industriel privilégiant l'industrie lourde qui relevait du secteur public. L'industrie était protégée par des droits de douane élevés, des taux de change administrés, des mesures restrictives et un régime de licences. C'est à cette stratégie de substitution des importations et de promotion de l'industrie qu'a été imputée la mise en place d'une structure industrielle non compétitive, très capitalistique, à faible productivité et à coût élevé. On l'a également accusée de pénaliser les cultures d'exportation à forte intensité de main-d'œuvre et de dissuader les exportations dans un souci excessif d'autosuffisance. On peut répondre à ces critiques que, au cours de cette période, l'Inde s'est dotée d'une solide infrastructure, non seulement dans le secteur de l'industrie lourde et des machines-outils, mais aussi dans celui de la production et de la distribution d'énergie élec-

trique, de l'irrigation, du crédit, de l'enseignement supérieur, de la recherche scientifique et de la formation.

Le milieu des années 60 et le début des années 70 ont été caractérisés par de graves problèmes économiques. D'abord, les guerres qui ont opposé l'Inde à ses voisins l'ont amenée à consacrer d'importantes ressources aux dépenses militaires, d'où une forte contraction des investissements publics qui a ralenti la croissance économique. Deuxièmement, la pénurie de devises a obligé l'Inde à dévaluer sa monnaie en 1966. Enfin, la production vivrière n'a pas augmenté aussi vite que la demande et le pays est devenu de plus en plus tributaire des importations alimentaires au titre de la Loi 480 des Etats-Unis. La situation est devenue critique au milieu des années 60, à la suite de deux mauvaises récoltes consécutives (en 1964/65 et en 1965/66) et l'Inde a dû importer de grandes quantités de céréales vivrières au titre de la Loi 480.

A la fin des années 60, la croissance de l'agriculture a repris grâce à l'adoption, dans certaines régions, des techniques de la révolution verte. En même temps, le secteur manufacturier, dont la croissance avait nettement décéléré entre 1964-65 et 1975-76, a de nouveau fait un bond entre 1977 et 1978. Pendant les années 80, l'économie indienne a crû au taux sans précédent de 5,4 pour cent par an. Ce fut aussi une époque de libéralisation limitée et de modernisation de certaines industries importantes, telles que celles du ciment, de l'acier, de l'aluminium et des centrales électriques.

Origines et causes de la crise de 1990

Entre 1950 et 1980, quand l'économie indienne croissait au taux relativement modeste de 3,6 pour cent, l'investissement intérieur dépassait l'épargne intérieure d'une marge encore assez faible; l'écart pouvait être comblé par des emprunts extérieurs modestes[31]. Mais entre 1979 et 1990, quand le taux de croissance du PIB est monté à 5,4 pour cent, le déficit de l'épargne s'est beaucoup creusé. Pour financer l'important volume d'investissements et d'importations de machines et de matières premières (y compris le pétrole) il a fallu largement emprunter à l'étranger. D'où un accroissement régulier de la dette extérieure et du poids de son service: la dette, qui ne dépassait pas 23,5 milliards de dollars en 1980, atteignait 63,4 milliards en 1991 et son service absorbait près de 28 pour cent des recettes d'exportation. L'augmentation du déficit de l'épargne s'explique principalement par le déficit croissant des finances

[31] **Au déficit de l'épargne intérieure fait pendant un excédent d'importations. Le déficit est financé par l'emprunt extérieur.**

publiques, qui a atteint 8,2 pour cent du PIB en 1990-91 contre 6,3 pour cent pendant le septième plan quinquennal.

Les importants déficits budgétaires ont plusieurs causes: d'une part, le coût exorbitant des subventions des engrais, des denrées alimentaires et des exportations pour le budget fédéral indien, ainsi que de celles de l'énergie, des transports et de l'irrigation pour le budget des Etats; d'autre part, le manque d'efficience de nombreuses entreprises publiques, tant au niveau central qu'à celui des Etats.

Enfin, en plus des opérations courantes, l'Etat indien et les entreprises publiques ont dû financer par des emprunts extérieurs leurs dépenses croissantes en compte capital. En 1990, la dette intérieure a atteint 53 pour cent du PIB contre 35 pour cent en 1980, et les intérêts n'absorbaient pas moins de 24 pour cent des dépenses publiques. Simultanément, les sources extérieures de capital changeaient: comme l'Inde ne pouvait plus compter sur les prêts à des conditions de faveur de l'Association internationale de développement, ni sur les prêts de gouvernement à gouvernement, elle dut se rabattre sur des prêts bancaires onéreux et sur les dépôts des Indiens de l'étranger.

Tant que la crédibilité internationale de l'Inde est restée bonne, le crédit a afflué et le pays pouvait continuer à vivre des emprunts extérieurs. Mais l'effet conjugué de plusieurs facteurs, notamment la flambée des prix à l'importation du pétrole et la détérioration de la solvabilité de l'Inde ont créé une crise de confiance qui a tari le crédit à court terme et provoqué un exode des dépôts des Indiens de l'étranger dans les banques indiennes. Ainsi, malgré les prêts du Fonds monétaire international (FMI), les réserves de devises se sont contractées. C'est sur cette toile de fond qu'a été introduite la nouvelle politique économique de réforme structurelle à laquelle les organismes multilatéraux ont subordonné leur intervention.

Les grandes lignes de la nouvelle politique économique

La nouvelle politique visait à restaurer un équilibre entre la demande intérieure et les ressources disponibles et à modifier la structure de l'offre et de la production afin de corriger les déséquilibres des comptes avec l'étranger. L'économie devait être peu à peu libéralisée et intégrée dans l'économie mondiale grâce au démantèlement des obstacles tarifaires, à la protection des investissements étrangers directs et à l'amélioration des techniques de production dans divers domaines. Les principes directeurs du

programme étaient: stabilité financière, ouverture sur l'extérieur et déréglementation des marchés intérieurs.

La réforme comprenait deux volets. Les mesures immédiates de stabilisation à court terme visaient à corriger les déséquilibres des comptes en devises en réduisant la demande, en réformant la politique commerciale, en réduisant le déficit budgétaire et en démantelant les obstacles à la libre circulation du capital. Une importante dévaluation du taux de change nominal devait améliorer la compétitivité sur les marchés étrangers.

Le programme d'ajustement structurel à moyen terme introduisait des réformes dans les domaines des finances publiques, des taux de change, des politiques commerciales et industrielles ainsi que des politiques concernant le secteur public, le secteur financier et le marché des capitaux. Ces réformes comportaient notamment la déréglementation des prix et des investissements, une restructuration du système fiscal et des dépenses publiques, des mesures de modération des hausses salariales, la privatisation des entreprises publiques et une intégration plus poussée dans l'économie mondiale.

Les politiques d'ajustement ne devaient pas s'appliquer exclusivement au secteur agricole mais concerner toute l'économie. Toutefois, étant donné l'importance du secteur agricole, son rôle prédominant dans la création de revenus et d'emplois et ses interactions considérables avec les autres secteurs par le biais des intrants, des extrants et de la consommation, ce secteur a été très touché par les effets du programme de stabilisation et d'ajustement structurel, notamment par ses effets macroéconomiques.

Pour bien comprendre tous ces effets, il est utile d'avoir présente à l'esprit l'histoire du développement agricole depuis l'indépendance.

Politique agricole de l'Inde à l'ère de la planification

Avant la libéralisation économique de juin 1991, le secteur agricole était planifié. Toutes les politiques macroéconomiques, notamment les politiques commerciales, budgétaires et monétaires étaient conçues en fonction des objectifs du plan. Pour le secteur agricole, le plan, et en particulier les objectifs de financement et de production, étaient décidés par le gouvernement indien et les gouvernements des Etats.

Dans le secteur agricole, la nature et le rôle du plan étaient déterminés par le fait que l'agriculture était entre les mains de millions de producteurs indépendants. La pla-

nification visait à créer des infrastructures rurales et à assurer l'approvisionnement en intrants modernes; elle s'appuyait sur un système d'incitations pour aider les agriculteurs à adopter les techniques modernes et à accroître leur production. Le ravitaillement était à cette époque à la fois un objectif fondamental du développement et l'un des principaux facteurs limitatifs de sorte que l'accélération de la production agricole et céréalière en vue d'assurer la sécurité alimentaire est devenue l'objectif central de la politique agricole de l'Inde. Les plans quinquennaux, à commencer par le premier, comportèrent plusieurs éléments concernant l'agriculture, dont le plus important fut la mise en œuvre, au milieu des années 50, de réformes agraires visant à supprimer les intermédiaires et à réduire les inégalités en matière de répartition des terres.

La deuxième composante agricole a été un programme massif d'investissements dans les infrastructures rurales. Les plans fédéraux et ceux des Etats ont accordé une haute priorité aux investissements publics dans de grands, moyens et petits projets d'irrigation et de production d'électricité. En même temps des systèmes de crédit institutionnel à bas taux et de subventions aux agriculteurs ont été mis en place pour encourager l'investissement privé dans l'irrigation. Le prix de l'électricité et de l'eau d'irrigation, fortement subventionné, était nettement inférieur au coût de production. Cette politique visait essentiellement à créer un environnement macroéconomique propre à inciter les agriculteurs à investir, de façon à stimuler la production. Des programmes incitatifs, notamment le programme spécial de production vivrière, la planification par zone agroclimatique et le programme de mise en valeur des terres et des eaux devaient aussi aider à accélérer le développement agricole.

Enfin de gros investissements ont également été consacrés à la mise en place d'un système de recherche sous l'égide du Conseil indien de la recherche agronomique et des universités d'agriculture des Etats. Parallèlement, un réseau de vulgarisation bien conçu a été créé pour diffuser les nouvelles techniques parmi les agriculteurs. Il en est résulté une expansion rapide des superficies cultivées avec des variétés à haut rendement.

De 1950 à 1967, le Programme de développement communautaire et le réseau de vulgarisation furent les principaux instruments de la transformation de l'agriculture traditionnelle. Leur action fut complétée, au début des années 60, par des programmes d'intensification de la production

dans quelques districts bien dotés en ressources naturelles.

Au milieu des années 60, la révolution verte a marqué un tournant dans la modernisation technologique de l'agriculture indienne. La recherche agronomique et la vulgarisation bénéficièrent d'une priorité particulière, d'une part pour adapter aux conditions locales les variétés de blé mexicaines et les variétés de riz de l'Institut international de recherche sur le riz (IRRI), d'autre part pour les faire accepter par les agriculteurs grâce à des programmes de vulgarisation et de formation.

Au départ, l'utilisation des nouvelles techniques était limitée à la production de blé dans les Etats du Nord-Ouest. Mais à partir du début des années 70, de nouvelles variétés de riz ont été introduites avec succès et la révolution rizicole s'est propagée non seulement au Pendjab et dans l'Haryana, mais aussi dans d'autres parties de l'Inde, y compris les zones côtières méridionales. Le principal objectif de la politique agricole fut alors de moderniser l'agriculture en généralisant l'emploi de semences améliorées et d'engrais dans différentes zones du territoire. Semences, engrais et autres intrants modernes ainsi que du crédit subventionné ont été fournis aux petits agriculteurs et aux agriculteurs marginaux pour les intégrer dans ce processus.

Le troisième volet de la politique agricole pendant l'ère de la planification était constitué par ce qu'on appelle les prix administrés. Dans un contexte de pénuries alimentaires récurrentes qui a duré jusqu'au milieu des années 50, la politique de prix dans le secteur agricole a été guidée par l'objectif central du plan, à savoir assurer la sécurité alimentaire en maintenant les céréales à bas prix. A la suite de la création, en 1965, de la Commission des prix agricoles, les prix ont été fixés à des niveaux rémunérateurs et des prix de soutien minima ont été garantis pour inciter les agriculteurs à accroître leur production. A partir de ce moment, la politique de prix a visé à concilier deux objectifs opposés: assurer aux producteurs une juste rémunération, et c'est le propos du volet suivant, aux consommateurs des prix raisonnables.

Le quatrième grand volet de la politique fut la création d'un vaste système public d'achats, de stockage et de distribution de céréales vivrières pour fournir aux consommateurs des aliments à des prix raisonnables. En période de disette, les achats aux prix de soutien et les achats du secteur public aux prix fixés étaient complétés par des li-

vraisons obligatoires, des taxes sur la meunerie, des restrictions dans certaines zones et d'autres mesures visant à permettre au système public de distribuer des céréales vivrières subventionnées. Les stocks alimentaires étaient maintenus à des niveaux suffisants pour assurer le fonctionnement du système public de distribution et pour permettre des interventions sur le marché en vue de stabiliser les prix.

Le cinquième volet concernait une réglementation très restrictive du commerce et du change. L'agriculture était pratiquement isolée des marchés mondiaux en raison de la main-mise presque totale sur les exportations et les importations, sauf pour quelques cultures commerciales traditionnelles. Les quantités à exporter ou importer étaient déterminées en fonction de l'excédent ou du déficit de la production par rapport aux besoins intérieurs. Des céréales vivrières, du sucre et de l'huile alimentaire étaient importés en période de pénurie pour empêcher la hausse des prix des produits de première nécessité et pour assurer une certaine stabilité des prix sur le marché intérieur dans l'intérêt tant des producteurs que des consommateurs. Le commerce extérieur de la plupart des produits agricoles était assujetti à diverses restrictions, notamment à des contingentements et à des prix minima.

Enfin, pour accompagner le plan quinquennal, la politique financière était tournée vers la mobilisation des ressources pour financer les dépenses de fonctionnement et d'équipement du secteur public. Un système de coopératives et d'institutions de crédit rural a été mis en place pour faciliter l'investissement privé dans l'infrastructure et encourager l'adoption des nouvelles techniques.

La planification dans le secteur agricole

Cette politique a permis d'atteindre une bonne partie des objectifs du gouvernement. Les mesures de réforme agraire, bien que modestes, ont réussi à faire du faire-valoir direct le principal régime d'exploitation. Toutefois, la législation limitant la superficie des exploitations a, pour l'essentiel, échoué. Quoi qu'il en soit, cette politique a permis d'accélérer la croissance de l'agriculture: la production agricole augmenta en moyenne de 2,7 pour cent par an entre 1949 et 1990, contre un taux inférieur à 0,25 pour cent entre 1904 et 1944; pour les céréales vivrières, le taux de croissance atteignit même 2,9 pour cent. L'introduction au milieu des années 60 des variétés à haut rendement a entraîné une accélération exceptionnelle de la production

de blé, puis de riz: pour le blé, la croissance moyenne annuelle a été de 5,1 pour cent de 1967 à 1990 et pour le riz, elle a été de 4,1 pour cent par an entre 1980 et 1990.

En outre, les nouvelles techniques, dont l'emploi était au départ limité aux zones irriguées du Pendjab, de l'Haryana et de l'ouest de l'Uttar Pradesh pendant la première phase (1967-1975), ont commencé à se répandre dans d'autres régions. Avec la percée dans le secteur de la riziculture, les nouvelles technologies se sont graduellement répandues dans les zones côtières irriguées de l'Andhra Pradesh, du Tamil Nadou et du Karnataka. Pendant les années 80, elles sont parvenues dans les Etats orientaux très peuplés du Bihar, de l'Orissa, du Bengale occidental et de l'Assam, où elles ont permis une augmentation notable de la production de riz.

Enfin, et surtout, l'accélération de la croissance de la production céréalière a permis d'améliorer la sécurité alimentaire et de réduire la dépendance à l'égard des importations, alors que la population augmentait rapidement. A la fin des années 70, grâce à la croissance régulière de la production, l'Inde était devenue pratiquement autosuffisante en céréales vivrières et les prix de ces dernières désormais accessibles. Les disponibilités de céréales par habitant ont augmenté de plus de 20 pour cent entre 1960 et 1990.

Grâce à la croissance rapide de la productivité, le prix réel du blé et du riz a baissé et les populations pauvres y ont eu peu à peu accès. Pendant les années 80, alors que les prix de gros de l'ensemble des produits de base augmentaient de 6,9 pour cent par an, la hausse n'a été que de 4,1 pour cent par an pour le blé et de 6,5 pour cent pour le riz. L'amélioration de la productivité a profité à la fois aux producteurs et aux consommateurs. Même si les termes de l'échange intersectoriel se sont détériorés pour les producteurs de blé et de riz, leurs termes de l'échange des revenus sont restés favorables grâce à l'accroissement des rendements et de la rentabilité.

L'accès des populations pauvres aux denrées alimentaires s'est aussi amélioré à mesure que la proportion des revenus nécessaires pour se nourrir diminuait. Alors que l'indice des revenus par habitant a augmenté de 545 pour cent entre 1970 et 1990, celui des prix des aliments n'a augmenté que de 280 pour cent. Les plus déshérités ont bénéficié de programmes de dépaupérisation tels que le Programme de développement rural intégré, le Programme d'emploi garanti des «sans terre», le Programme national

d'emploi rural et plus tard, le *Jawahar Rozgar Yojana*. Des programmes spéciaux d'emploi ont mis en place des dispositifs efficaces pour parer aux pénuries alimentaires et aux effets des sécheresses extrêmes.

La planification et le programme d'ajustement structurel.

S'il est en général reconnu que la politique indienne a réussi à accélérer la croissance et à améliorer la sécurité alimentaire d'une population toujours plus nombreuse, ces succès n'ont été obtenus qu'au moyen d'énormes subventions des engrais, de l'irrigation, de l'électricité, du crédit et des denrées alimentaires dont le coût était devenu insoutenable. La politique de commerce extérieur, la réglementation de l'agriculture et les distorsions qui en résultaient pénalisaient lourdement l'agriculture par rapport au secteur manufacturier. De plus, la réforme agraire n'ayant pas réussi à distribuer vraiment équitablement les terres, il reste de grandes disparités dans le secteur rural. Il faut enfin ajouter que les nouvelles techniques encouragées par les mesures de politique agricole et la réglementation étaient surtout adaptées aux régions irriguées et riches en ressources.

Les disparités de productivité et de revenus entre les régions sont donc restées considérables, et ont même, dans certains cas, augmenté. Les agriculteurs en général, mais surtout les petits exploitants et les exploitants marginaux, ainsi que les ouvriers agricoles sans terre, restent extrêmement pauvres dans les régions les moins riches en ressources. L'incidence de la pauvreté est très élevée tant dans les villes que dans les campagnes. Selon les dernières estimations de la Commission du plan, 39 pour cent des ruraux et 40 pour cent des citadins vivaient en-dessous du seuil de pauvreté en 1987-1988. Pas moins de 83 millions d'enfants indiens souffraient de malnutrition en 1991.

Jusqu'à une date récente, même si ces points noirs ont été soulignés par de nombreux observateurs, l'orientation générale de la politique agricole menée dans le cadre des divers plans n'avait jamais été sérieusement contestée. Mais après l'adoption, en 1991, de la nouvelle politique économique, tous les aspects de la planification et de la politique macroéconomique qui lui sont associés ont été remis en question:

- La stratégie de développement autocentré, axée sur le remplacement des importations, qui visait à accélérer l'industrialisation, avait provoqué un déplacement de

ressources de l'agriculture marchande vers l'industrie parce que les termes de l'échange étaient devenus défavorables à l'agriculture.

- La surévaluation de la monnaie revenait à subventionner les importations et pénalisait toutes les exportations, et surtout les exportations agricoles.
- La plupart des mesures sectorielles appliquées à tous les stades de la production, de la consommation et de la commercialisation des produits agricoles pénalisaient l'agriculture. Par exemple, la politique de prix était en pratique conçue essentiellement pour aider les consommateurs. D'une manière générale, les prix à la production administrés étaient maintenus très bas pour protéger les pauvres des zones urbaines, mais pendant ce temps les agriculteurs devaient payer très cher les intrants qui, pour protéger l'industrie locale, étaient de fabrication indienne. En outre, une proportion considérable du coût de l'inefficacité des organismes parétatiques tels que la *Food Corporation of India* retombait sur les agriculteurs.
- La forte subvention des intrants agricoles a provoqué des distorsions dans l'allocation des ressources. Selon une étude de G. Ashok, la subvention des engrais, de l'irrigation et de l'électricité pour les usages agricoles a représenté quelque 90,9 milliards de roupies par an pendant les années 80[36]. Ce régime de subventions imposait une charge insoutenable aux budgets des Etats et au budget fédéral et obérait la capacité d'investissement du secteur public. Pourtant elles ne suffisaient pas à compenser l'effet négatif du bas prix administré des produits agricoles, de la discrimination dont pâtissait l'agriculture du fait de la surévaluation de la monnaie et du coût des intrants fabriqués par une industrie trop protégée. Dans ces conditions, on peut penser que beaucoup d'aspects des réformes économiques telles que la dévaluation de la roupie, la réduction draconienne des droits de douane et la réduction de la protection de l'industrie ont des chances de mettre fin à la pénalisation de l'agriculture marchande. En outre, la libéralisation des échanges devrait favoriser un accroissement des exportations du secteur marchand de l'agriculture, qui, depuis la dévaluation et les réformes de la politique commerciale, jouit d'un net avantage comparatif.

[36] Ashok. 1989. Input subsidies in Indian agriculture - a statistical analysis, dans: *Economic and Political Weekly*, XXIV(25).

Impact des réformes macroéconomiques sur le secteur agricole

La nouvelle politique économique de l'Inde a été lancée en juin 1991. Le gouvernement a commencé à libéraliser l'économie en réformant les politiques commerciales, financières et fiscales et le régime des investissements. Les entreprises publiques ont été restructurées et le budget a été géré de façon plus rigoureuse. Les principales réformes ont concerné le cours flottant de la roupie, la suppression presque totale des systèmes de licences dans le secteur industriel ainsi que des licences d'importation, la réduction des droits de douane et l'assouplissement du régime des investissements étrangers. Les effets de ces mesures ne se font pas encore totalement sentir mais il importe d'examiner d'ores et déjà certaines de leurs conséquences à court et moyen terme sur le secteur agricole.

La forte réduction des dépenses publiques et l'austérité budgétaire décidée dans le cadre de l'effort de stabilisation à court terme ont entraîné une baisse, non seulement des dépenses courantes, mais aussi des investissements publics. D'où une forte contraction de la demande, qui a fait tomber le taux de croissance du PIB à 0,9 pour cent en 1991/92, contre 5,4 pour cent l'année précédente; mais l'économie s'est redressée par la suite et le taux de croissance du PIB est remonté à 4,3 pour cent en 1992/93 et 1993/94; il devrait atteindre 5,3 pour cent en 1994/95.

La croissance de l'agriculture, qui avait été de 3,8 pour cent en 1990, a été négative en 1991 (-2,3 pour cent); elle est remontée à 5,1 pour cent en 1992, 2,9 pour cent en 1993 et 2,4 pour cent en 1994. Mais étant donné les caprices de la mousson, il est très difficile de déterminer,sur une courte période, l'effet des réformes économiques sur le taux de croissance du secteur agricole.

En ce qui concerne les finances publiques, la mesure qui semble avoir eu le plus d'effet sur l'agriculture a été la réduction des investissements publics dans l'irrigation, l'électrification et les infrastructures rurales (y compris la recherche, les routes et les communications).

La dévaluation de la roupie, la réduction des obstacles tarifaires et la suppression de la protection dont bénéficiait l'industrie (sous forme de contingents et d'un régime de licences) devraient contribuer à mettre fin à la pénalisation de l'agriculture et lui permettre de ramener les intrants à des prix plus proches des cours internationaux.

La suppression de la subvention des engrais, de l'électricité et de l'irrigation a beaucoup contribué à réduire le

déficit budgétaire. On sait que ce sont les engrais qui sont les principaux intrants achetés dans l'agriculture. Les engrais azotés sont, pour l'essentiel, produits dans le pays, mais la majorité des engrais potassiques et phosphatés sont importés. La subvention des engrais azotés a été en partie supprimée en 1991. Peu après avoir relevé de 135 pour cent le prix de l'urée, le gouvernement le diminua de 5 pour cent à cause des pressions exercées par le lobby koulak[37]. Par la suite, sur recommandation du Comité parlementaire mixte du prix des engrais, le prix de l'urée a été encore été réduit de 10 pour cent à compter du 25 août 1992. Les prix des engrais phosphatés (P) et potassiques (K), qui étaient libres en 1992, ont beaucoup monté sous l'effet de l'accroissement de la demande. Pour permettre aux producteurs nationaux de soutenir la concurrence des importations, le droit de douane sur l'acide phosphorique a été supprimé. La hausse disproportionnée du prix de P et K a provoqué une utilisation très déséquilibrée des divers types d'engrais: le rapport N:P:K était de 4:2:1 pour l'ensemble du pays, contre 9:3:3 avant les réformes. Afin de rétablir un certain équilibre, le gouvernement a de nouveau relevé le prix de l'urée de 20 pour cent, avec effet au 10 juin 1994. La consommation d'engrais a augmenté pour atteindre 12,4 millions de tonnes en 1993/94 et devrait, en 1994/95, atteindre 14,1 millions de tonnes; ce nouveau bond est principalement dû à l'accroissement de la demande des Etats orientaux.

L'électricité et l'irrigation sont aussi très subventionnées par les Etats, à tel point que ces derniers n'ont plus toujours les moyens d'investir à long terme dans l'irrigation et la production d'électricité. C'est là un des facteurs importants du déclin des investissements publics dans l'agriculture.

La forte dévaluation de la valeur nominale de la roupie en 1991 a rendu plus compétitives les exportations de beaucoup de produits agricoles. C'est ainsi que les exportations de riz, de blé, de coton, de fruits et légumes, de produits de la pêche et de viande ont fait un bond important. La valeur des exportations des produits de l'agriculture et des industries agroalimentaires est passée de 3 338 millions de dollars en 1991/92 à 4 151 millions en 1993/94.

Malgré les recommandations tendant à restructurer complètement le crédit agricole, l'abolition du crédit subventionné et la fermeture des banques rurales régionales, il n'y a pas eu de transformations radicales depuis la libéra-

[37] **Le lobby koulak est le groupe de pression fort bien organisé des agriculteurs riches. Leurs principales associations sont la *Bhartiya Kisan Union* (Syndicat des agriculteurs indiens), dans le Nord, et la *Krishak Samaj* (Société des agriculteurs), dans le Sud. Outre plusieurs partis politiques, de nombreuses organisations qui s'opposaient au milieu des années 60 à la hausse des prix des céréales vivrières, se sont depuis lors ralliées à cette politique afin de se concilier une partie importante des populations rurales à moyens et à hauts revenus.**

lisation[38]. Une des réformes importantes a consisté à modifier le prix d'achat pratiqué par le secteur public pour renforcer les incitations à la production. Il fallait en effet compenser la hausse du prix des engrais et de l'électricité. La politique traditionnelle de bas prix des denrées alimentaires, considérée autrefois comme un élément vital de la lutte contre la pauvreté, a dû être abandonnée parce qu'il fallait accroître les incitations à la production et améliorer la rentabilité de l'agriculture. Toutefois, compte tenu des contraintes techniques et institutionnelles, la plupart des experts indiens doutent que la hausse des prix à la production suffise pour accélérer la croissance de l'agriculture. Diverses études sur l'élasticité-prix à court terme et à long terme indiquent que la production réagit plus rapidement à l'infrastructure (et en particulier à l'irrigation) qu'aux prix[39].

Dans le cas du blé, par exemple, le prix de soutien (prix d'achat par le secteur public) est passé entre avril 1990 et janvier 1994, de 225 à 350 roupies le quintal, tandis que le prix de vente passait de 234 à 330 roupies. Dans le cas du paddy, le prix d'achat du secteur public a été porté de 205 roupies le quintal en 1990/91 à 340 en 1994/95 et le prix de vente de 377 à 537 roupies le quintal en avril 1994. Ces hausses de prix ont créé une situation paradoxale car les prix de vente du blé et du riz des stocks du système public de distribution ont dépassé le prix du marché. En conséquence, les prélèvements sur les stocks publics ont beaucoup diminué et les stocks de vivres se sont gonflés et ont dépassé les 30 millions de tonnes. Du fait de cette forte hausse des prix administrés, le riz indien n'a plus été compétitif sur le marché international et les exportations de blé sont elles aussi devenues impossibles[40]. Bien pire, la flambée des prix des céréales vivrières et la hausse des prix de vente dans les magasins à «juste prix» ont compromis la sécurité alimentaire des pauvres. Selon les plus récents rapports, la pauvreté s'est étendue depuis trois ans.

Libéralisation de l'agriculture et autres aspects de la politique agricole

La sécurité alimentaire reste le principal objectif de la politique agricole de l'Inde. Comme la population, qui compte aujourd'hui 844 millions d'habitants, continue de s'accroître et qu'il faut s'attendre à une accélération de la croissance des revenus par habitant au cours des dix prochaines années, la demande de céréales vivrières devrait augmenter rapidement. Les autorités reconnaissent qu'il

---

[38] Le gouvernement a institué, en 1991, le Comité *Narsimham* chargé de formuler des recommandations sur la réforme du système monétaire.

[39] G. Bhalla. 1994. *Economic liberalization and Indian agriculture*. New Delhi, New United Press.

[40] Government of India. 1995. *Economic survey 1994-95*. New Delhi, Government Press, p. 80.

est essentiel d'accélérer la croissance de la production de céréales vivrières si l'on veut faire face à l'augmentation de la demande alimentaire.

Pour accélérer la croissance de l'agriculture, il faudrait que les investissements publics et privés dans les infrastructures rurales et notamment l'irrigation augmentent. Cependant, ils ne cessent de diminuer dans l'agriculture depuis le début des années 80. Cela s'explique en grande partie par le fait que, dans la plupart des Etats, une proportion importante du budget est absorbée par les énormes subventions de l'électricité, des transports et de l'eau et par le mauvais fonctionnement des réseaux d'électrification et d'irrigation. Les autorités envisagent de décentraliser et de privatiser les programmes d'irrigation (tout en maintenant des subventions ciblées sur certains projets présentant un important intérêt social), de louer les réseaux de distribution aux *panchayats*[41] et de créer des coopératives d'irrigation. Celles-ci seraient chargées de fixer et de percevoir les redevances d'eau et de gérer et entretenir les canaux de distribution. Les investissements privés dans l'agriculture n'augmenteront probablement que si des investissements publics créent des conditions favorables à l'adoption de techniques permettant d'accroître les rendements et si les agriculteurs sont motivés par des prix rémunérateurs.

Les réformes et les exportations agricoles

Les autorités indiennes et les économistes reconnaissent en général que le potentiel de l'Inde lui permet d'exporter certains produits agricoles. Aux produits traditionnellement exportés tels que le thé et le café se sont ajoutés de nombreuses autres denrées telles que les produits de la pêche, le riz, les fruits et les denrées transformées. Selon certains auteurs, l'Inde pourrait beaucoup augmenter ses exportations de céréales vivrières telles que le riz et le blé. Toutefois, à court terme, la forte inflation qui résulte de la nouvelle politique économique érode la compétitivité de la plupart des produits agricoles.

Jusqu'à quel point l'Inde doit-elle libérer ses échanges de céréales vivrières, d'huile et de sucre, maintenant qu'elle est devenue signataire du GATT? La réponse est sujette à controverse. Certains pensent qu'une libération complète des échanges serait très avantageuse et que la sécurité alimentaire elle-même serait assurée de façon beaucoup plus efficiente et moins coûteuse si, au lieu de dépendre d'énormes stocks vivriers, elle importait et exportait des céréales

[41] **Les *panchayats* sont des autorités municipales traditionnelles, régulièrement élues dans les villages. Un amendement de la constitution a récemment conféré beaucoup de nouveaux pouvoirs aux collectivités locales, y compris à ces *panchayats*.**

vivrières pour amortir les fluctuations de l'offre intérieure.

Selon les adversaires de la libéralisation, l'Inde devrait au contraire d'abord produire de quoi satisfaire sa demande de céréales vivrières. Leur argument est que la production vivrière est le principal moyen de subsistance d'un fort pourcentage de la population active, dont le sort dépend du taux de croissance de la production et de la productivité dans le secteur des céréales vivrières. L'Inde devrait donc être isolée des fluctuations des prix sur les marchés agricoles internationaux. Ils affirment qu'étant donné l'ampleur de ces fluctuations, le libre-échange accentuerait l'instabilité des prix sur le marché intérieur qui deviendrait risqué et incertain dans le court terme. Et la sécurité alimentaire des populations pauvres serait compromise.

En pratique, le climat de libéralisme qui accompagne une libéralisation des échanges devrait faciliter la suppression de nombreuses dispositions autoritaires telles que les approvisionnements forcés, les restrictions régionales et les limitations de stocks; et les forces du marché devraient jouer aussi efficacement sur le plan national que sur le plan international. Il importerait notamment de prendre plusieurs autres mesures: tout d'abord, réduire le coût des achats et de l'entretien des stocks publics en rationalisant les opérations de la *Food Corporation of India* et en associant le secteur privé aux opérations d'achats; deuxièmement, corriger une bonne partie des carences du système public de distribution en ciblant graduellement l'assistance sur les populations rurales et urbaines qui sont vraiment les plus déshéritées, car il faut supprimer les distorsions qui privilégient actuellement le secteur urbain et élargir la couverture dans les Etats pauvres tels que le Bihar et l'Orissa; troisièmement améliorer le rapport coût-efficacité de la gestion des stocks alimentaires en tenant compte de la demande probable et de l'ampleur des fluctuations de la production et des prix intérieurs; quatrièmement, autoriser la *Food Corporation of India* à faire des opérations sur le marché à terme international afin de réduire les stocks régulateurs et économiser sur les dépenses de fonctionnement et les subventions; et enfin, développer la coopération régionale.

En conclusion

Les réformes macroéconomiques devraient être très bénéfiques pour le secteur agricole. Ce dernier pourrait non seulement développer ses débouchés intérieurs grâce à l'accroissement de la demande mais aussi profiter de

l'ouverture des marchés pour trouver de nouveaux créneaux à l'exportation. La mondialisation de l'agriculture indienne, tout à la fois, apporte un espoir et lance un défit aux responsables politiques. Une vigoureuse expansion des exportations agricoles, en particulier de produits onéreux à forte capacité de main-d'œuvre peut être extrêmement bénéfique. Mais ceci exige des investissements publics et privés dans les infrastructures rurales, la recherche en matière de développement, les nouvelles technologies et la commercialisation, quatre facteurs grâce auxquels le secteur agricole pourrait produire davantage. Il reste beaucoup à faire, non seulement pour rendre la petite agriculture efficace, compétitive et moderne, mais aussi pour faire participer toute les populations rurales, sans oublier les petits agriculteurs marginaux ni les ouvriers agricoles sans terre de toutes les régions de l'Inde, au processus de développement.

AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES

VUE D'ENSEMBLE

On a souvent dit que les pays de la région Amérique latine et Caraïbes n'ont pas de politique agricole et que leurs interventions dans ce secteur se limitent la plupart du temps aux ajustements imposés par les facteurs macroéconomiques. Quoi qu'il en soit, le rôle secondaire des politiques agricoles est devenu manifeste ces dernières années: de plus en plus l'allocation des ressources et la formation des prix sont déterminées par les forces du marché et non par les interventions des gouvernements. Cet tendance au retrait de l'Etat s'observe dans la majorité des pays du monde, mais il est particulièrement net dans plusieurs pays latino-américains. Toutefois, l'agriculture ne semble guère profiter des avantages escomptés de l'ouverture à la libéralisation. Les résultats généralement médiocres du secteur agricole contrastent avec le progrès général de l'économie observé ces dernières années; ceci fait renaître le débat sur l'opportunité de reconsidérer les modalités de la libéralisation, de façon à en faire profiter les zones défavorisées, et en particulier les zones rurales. Les turbulences récentes des marchés financiers ont fait peser de nouvelles incertitudes sur les perspectives de l'agriculture dans plusieurs pays de la région. D'où un nouveau débat sur la rationalité d'une politique économique qui associe à l'ouverture sur l'extérieur un régime de contrôle des changes visant à freiner l'inflation.

On trouvera dans les pages qui suivent un tableau d'ensemble de l'économie et de l'agriculture régionales et des conclusions à tirer sur le plan des politiques agricoles et des résultats de l'agriculture dans les divers pays.

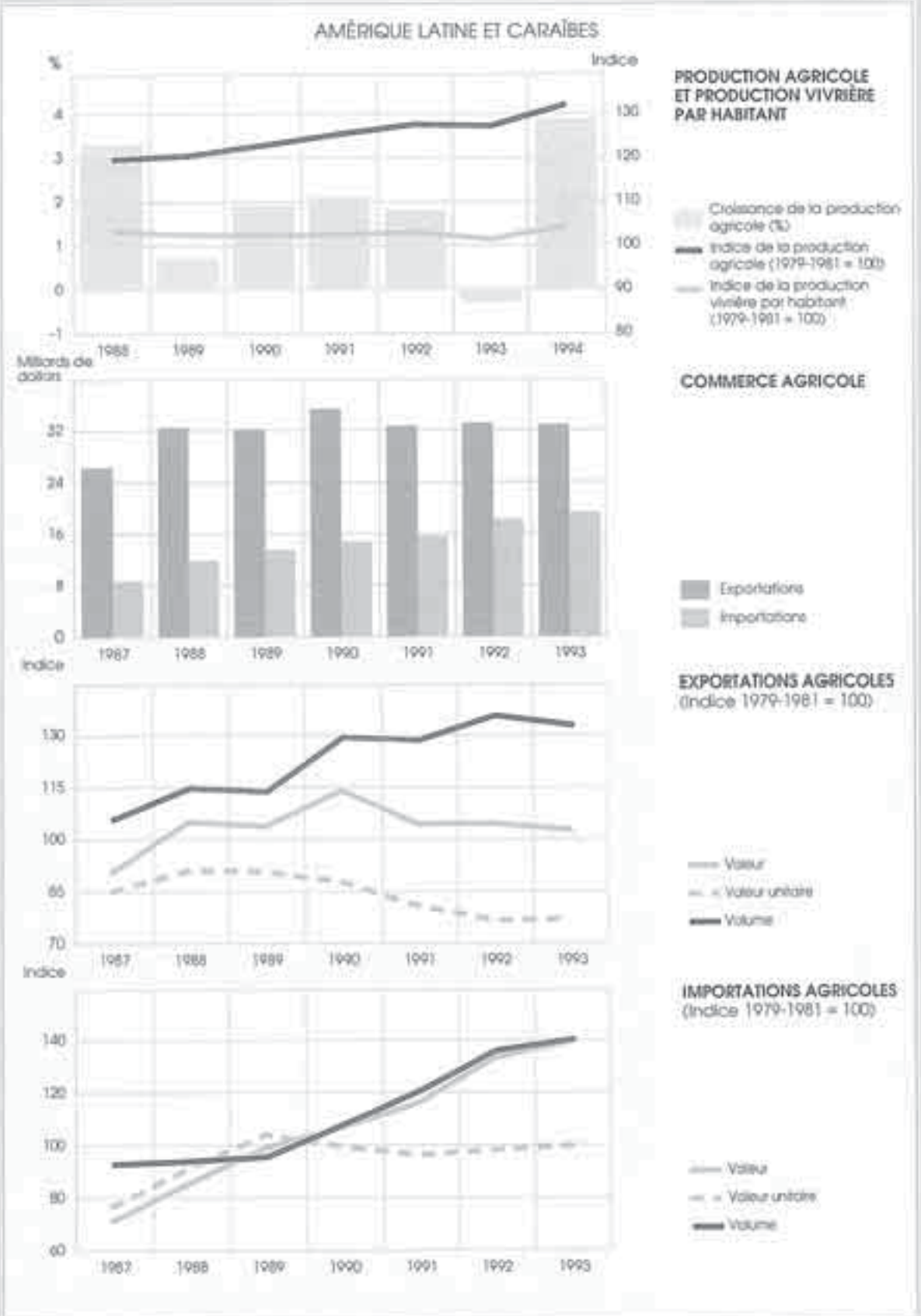
Tendances économiques

En 1994 et pendant le premier trimestre de 1995, l'économie des pays d'Amérique latine et des Caraïbes a généralement été caractérisée par une croissance modérée, un ralentissement de l'inflation et un déficit considérable des flux financiers et de la balance courante financé par des entrées de capitaux qui, bien qu'en baisse, étaient encore importantes.

On estime que le taux moyen de croissance économique de la région s'est établi à 3,7 pour cent en 1994, contre 3,2 pour cent entre 1991 et 1993[42]. Plusieurs facteurs expliquent l'accélération de la croissance, notamment la reprise dans les pays industrialisés, la poursuite de l'expansion des investissements intérieurs et le progrès de la stabilisation et de la réforme structurelle. Sous l'effet probable de la convergence des politiques,

[42] Les estimations présentées dans cette section sont celles de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

Figure 8



Source: FAO

les taux de croissance des divers pays de la région se sont rapprochés; ils ont été modérés dans la majorité des pays et négatifs dans quelques-uns seulement. Le taux d'inflation, tombé à 16 pour cent (Brésil non compris), n'avait pas été aussi faible depuis longtemps. Quant au Brésil, il a aussi réalisé des progrès notables sur le front des prix: le taux mensuel d'inflation, qui atteignait près de 47 pour cent en juin, n'était plus que de 0,6 pour cent en décembre. La valeur des exportations de la région a augmenté de 13,4 pour cent contre 5 pour cent en 1992/93; ce bond s'explique en particulier par le dynamisme des échanges intrarégionaux et par la hausse enregistrée, pour la première fois depuis cinq ans, du prix des produits de base non pétroliers. Toutefois, comme les importations ont augmenté davantage, le déficit en compte courant est passé de 46 à 49,7 milliards de dollars. Ce déficit a été financé par des apports de capitaux qui, sans atteindre les niveaux de 1992 et de 1993, se sont encore élevés à 57 milliards de dollars.

La crise financière qui s'est abattue sur le Mexique en décembre 1994 a eu des effets financiers et économiques déstabilisateurs non seulement sur le pays lui-même, mais sur l'ensemble de la région. Au Mexique, la dévaluation du peso, dont le cours est flottant depuis décembre, a été suivie par une poussée inflationniste et un durcissement des politiques financières et monétaires. On s'attend donc, dans le court terme, à une grave récession économique (on estime que le PIB diminuera d'environ 3 pour cent en 1995), mais les mesures restrictives de stabilisation sont destinées à être provisoires.

Les marchés financiers de toute la région et du monde entier se sont ressentis de la crise mexicaine. Le ralentissement des apports de capitaux et la chute des cours boursiers qui s'étaient déjà amorcés à la suite de la hausse des taux d'intérêt aux Etats-Unis, se sont accélérés. Les taux de change et d'intérêt ont créé de graves difficultés pour plusieurs pays alors que le service de leur dette s'alourdissait du fait de la hausse des taux d'intérêt dans les pays créditeurs. Le renforcement prévu de la croissance économique dans les pays développés et les nouvelles pressions qui s'exerceront sur les taux de change font craindre une aggravation au cours des prochaines années.

Cette situation amène de nouveau à s'interroger sur le rôle des capitaux étrangers dans l'économie des pays de la région. *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 1994* examinait les problèmes délicats de gestion économique que posent les entrées de capitaux et les effets secondaires indésirables de ces entrées, en particulier la perte de compétitivité due à la surévaluation de la monnaie. La crise mexicaine a fait apparaître une série de nouveaux problèmes. Pour le Mexique

même le coût socioéconomique de la crise est inquiétant et l'on craint que le pays et la communauté financière internationale n'aient du mal à rétablir pleinement la stabilité et la confiance du marché dans un avenir proche. Certains ont même eu peur que la crise ne s'étende à d'autres pays de la région et entraîne une interruption générale de la reprise en cours. Toutefois, ces craintes ne semblent pas fondées. Contrairement aux mouvements de capitaux qui avaient provoqué la crise d'endettement des années 80, les apports récents ont, pour l'essentiel, pris la forme d'achats d'obligations et d'investissements directs (et non plus de crédits bancaires à taux d'intérêt variables) destinés au secteur privé et non plus au secteur public. En outre, le succès récent de la stabilisation et de la réforme dans plusieurs pays de la région semble avoir créé une confiance suffisante pour qu'une fuite générale des capitaux privés soit écartée. Quoi qu'il en soit, les événement récents ont montré qu'il est dangereux d'accumuler un passif excessif dans les comptes avec l'étranger et qu'il importe de maintenir la confiance des marchés financiers grâce à des politiques macroéconomiques crédibles et cohérentes et à la transparence des marchés financiers.

Résultats de l'agriculture

L'évolution récente de la production agricole semble indiquer que la crise amorcée au début des années 80 n'est pas encore surmontée. La production agricole par habitant n'a jamais retrouvé le niveau de 1981; il est vrai, toutefois, que les résultats ont été meilleurs dans le secteur vivrier que dans celui des cultures industrielles. Après être tombée très bas, la production a atteint des niveaux assez satisfaisants en 1987/88, mais cette reprise a été suivie d'une nouvelle période de croissance paresseuse. De 1989 à 1993, la production agricole par habitant a baissé de 2 à 3 pour cent. Si les premiers chiffres de 1994 indiquent un accroissement considérable (+ 4,1 pour cent, soit + 2,2 pour cent par habitant), cela ne suffira cependant pas pour que la production par habitant remonte au niveau record de 1981. Les bonnes prévisions pour 1994 reflètent essentiellement une forte croissance de la production agricole au Brésil (+ 6,7 pour cent), ainsi qu'en Argentine (+ 8,5 pour cent); dans ce dernier pays, une bonne partie de l'augmentation a servi à rattraper la chute de 5,8 pour cent enregistrée en 1993. En revanche, ailleurs, les résultats ont souvent été médiocres ou mauvais. Parmi les principaux producteurs, on estime que la production n'a augmenté que de 1,3 pour cent au Mexique et qu'en Colombie, elle a baissé de quelque 3 pour cent.

L'évolution des échanges régionaux de la région depuis le début des années 80 est aussi globalement décevante. Une bonne partie de la période a été caractérisée par des cours extrêmement bas des principaux produits d'exportation de la région, et par une détérioration des termes de l'échange agricoles. La valeur en dollars des exportations agricoles a à peine augmenté entre 1980 et 1993, bien que leur volume ait crû en moyenne de 2 pour cent par an. Comme les prix d'importation des marchandises augmentaient beaucoup plus vite que la valeur des exportations agricoles, le pouvoir d'achat des exportations agricoles de la région, pendant cette période de 13 ans, a diminué d'environ 25 pour cent. Les résultats des échanges se sont toutefois améliorés depuis. Selon les renseignements disponibles pour 1994/95, le raffermissement des prix des produits de base va probablement permettre à beaucoup de pays d'accroître sensiblement leurs recettes d'exportation, malgré la perte de compétitivité qui résulte, pour plusieurs d'entre eux, de la surévaluation de leur monnaie.

Influences des orientations de l'économie sur l'agriculture

Les événement économiques et financiers décrits plus haut ont eu un effet profond sur le contexte national et international du développement agricole. Au *Mexique*, la dévaluation du peso a profondément modifié les rapports de prix entre les produits nationaux et les importations. La hausse des prix des céréales d'importation a amélioré la compétitivité des producteurs nationaux, accru leurs ventes directes aux minotiers et aux éleveurs et réduit les achats de céréales importées des stocks publics. En revanche, le secteur de l'élevage et celui des aliments du bétail, qui utilisent de grandes quantités de céréales vivrières importées des Etats-Unis, ont été durement touchés par la dévaluation, surtout les éleveurs qui avaient contracté, en vertu du programme GSM-102, des emprunts libellés en dollars et remboursables au nouveau taux de change.

Au *Venezuela*, qui a aussi souffert de graves difficultés financières et d'une récession économique, la brutale dévaluation du bolivar et l'institution du contrôle des changes ont eu notamment pour conséquence une réduction des importations de produits alimentaires et la suspension du programme de garantie du crédit au titre du programme GSM-102. Les agriculteurs ont également souffert de coupes sombres du crédit subventionné et du soutien des prix. En outre, la récession a provoqué une modification de la structure de la consommation. La consommation de viande a diminué, d'où une réduction des troupeaux et une baisse de la demande d'aliments du

bétail. La demande de blé panifiable a diminué au profit de produits moins coûteux à base de maïs et de riz.

Au *Brésil*, le succès remarquable du nouveau programme de stabilisation, qui a réussi à freiner l'inflation, joint à l'accroissement du pouvoir d'achat des consommateurs (le PIB par habitant a augmenté de près de 3 pour cent en 1994 et pourrait augmenter encore d'autant en 1995) devait stimuler la demande de produits agricoles. L'évolution des prix agricoles a été un facteur important du ralentissement de l'inflation, grâce à une récolte exceptionnellement bonne. Malheureusement, l'offre risque de souffrir des mesures de stabilisation macroéconomique qui ont amené à couper les programmes de crédit et de soutien des prix. Dans le secteur extérieur, à la suite des événement récents sur les marchés financiers internationaux, l'établissement d'une nouvelle fourchette pour le flottement du real représente une dévaluation de fait, d'où une amélioration de la compétitivité de plusieurs produits d'exportation importants. Par exemple, la dévaluation devrait compenser la chute des prix intérieurs du soja, rendre une certaine compétitivité au secteur de la viande de bœuf qui souffre actuellement du prix élevé des bovins sur pied et favoriser une nouvelle expansion des exportations de produits forestiers, qui devraient atteindre un nouveau record en 1995. En revanche, les minotiers se plaignent de la hausse du coût du blé importé alors que le marché de la farine était déjà déprimé. Des considérations économiques influent aussi sur le secteur des produits d'exportation à d'autres égards. La nécessité de contenir les prix dans le cadre du programme de stabilisation économique a amené à envisager de céder une partie des stocks de café sur le marché intérieur.

En *Argentine*, le maintien du régime de taux de change fixe, qui a été un facteur essentiel de la stabilisation des prix, n'en a pas moins créé de grandes difficultés pour les producteurs de produits de base. A la perte de compétitivité résultant du taux de change élevé, il faut ajouter les problèmes liés à la baisse du prix réel des grands produits d'exportation tels que le blé et la viande. On estime qu'au cours des trois années qui ont suivi l'introduction de la convertibilité, le prix des meilleures terres de la pampa a baissé de 5 pour cent; pour l'ensemble des terres, la baisse est estimée à près de 30 pour cent. En outre, la dette du secteur agricole est estimée à 5 milliards de dollars, soit environ 40 pour cent du produit brut de ce secteur[43]. D'un autre côté, les producteurs bénéficient de certaines compensations: révision des lignes de crédit du *Banco de la Nación Argentina*, élimination des impôts sur l'actif et des droits de douane sur les biens d'équipement, crédits spéciaux pour fi-

[43] *The Economist*, 26 novembre 1994.

nancer (par anticipation) les exportations, franchise d'impôts sur les prêts hypothécaires ruraux et lancement d'un programme de modernisation du monde rural (*cambio rural*).

Dans le contexte d'une politique prudente en matière de dépenses publiques, de monnaie et de change, et d'une croissance économique soutenue, la *Colombie* a conservé la politique d'ouverture sur l'extérieur adoptée en 1991. Mais les associations d'agriculteurs se sont plaintes du fait que la réduction générale du crédit et des subventions à l'exportation accompagnée d'une libéralisation des importations a été la cause de la dépression du secteur agricole. De fait, la production agricole n'a augmenté que de 0,8 pour cent par an entre 1991 et 1993, tandis que la valeur des exportations agricoles baissait de 2,7 pour cent par an, malgré l'accroissement de leur volume; quant aux importations agricoles, leur volume a augmenté d'un tiers, ce qui aurait porté un dur coup à la production intérieure. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure cette évolution est due à l'*apertura* (ouverture), car d'autres facteurs ont aussi joué un rôle, par exemple les longues sécheresses de 1992 et 1993, l'appréciation de la monnaie, le bas cours international de certains produits d'exportation et notamment du café. Quoi qu'il en soit, les difficultés du secteur agricole ont amené à adopter des mesures de soutien pour améliorer son efficience. Une nouvelle loi agricole, promulguée à la fin de 1993, prévoit des prix minima garantis, des fonds de stabilisation du marché des produits, l'indemnisation des producteurs lésés par les importations subventionnées et la subvention du crédit pour les investissements dans l'agriculture. Les premières déclarations du nouveau gouvernement entré en fonction en août 1994 laissent prévoir une politique favorable à l'agriculture. En particulier, une série d'accords ont été annoncés aux termes desquels les industries de transformation telles que les usines d'aliments du bétail et les huileries s'engagent à acheter toute la production à un prix déterminé.

Malgré la réussite économique incontestable du *Chili*, son secteur agricole n'est pas exempt de problèmes. En 1993, la production agricole a augmenté d'environ 5 pour cent (contre 5,6 pour cent pour l'ensemble de l'économie) mais les exportations agricoles, qui augmentaient depuis de nombreuses années, ont diminué de 4,5 pour cent. La production a encore augmenté de 5,6 pour cent en 1994 mais le solde positif du commerce agricole, qui s'était déjà amenuisé en 1993, a encore baissé, du fait en particulier du résultat médiocre des exportations de fruits et de l'accroissement des importations. Les producteurs et exportateurs agricoles souffrent de la hausse des coûts, en particulier du coût de la main-d'œuvre, du cours du

peso par rapport au dollar et de la concurrence des importations de plusieurs produits traditionnellement cultivés dans le pays. Le soutien de l'agriculture reste limité, conformément à la politique libérale du gouvernement. Pour stimuler certaines exportations comme celle des fruits, des produits des agro-industries ou du vin, le nouveau gouvernement a annoncé la création d'un fonds de promotion des exportations doté d'un capital initial de 10 millions de dollars dont les activités ont commencé le 1er janvier 1994.

AMÉRIQUE CENTRALE

Introduction et vue d'ensemble

Après plus de 10 ans de guerres civiles dévastatrices, les années 90 ont apporté à l'Amérique centrale[44] une paix et une tranquillité relatives. Des règlements négociés ont mis fin aux conflits armés en El Salvador et au Nicaragua, tandis qu'au Guatemala, les combats ont beaucoup ralenti. En partie, grâce au succès du processus de paix, le taux moyen de croissance économique des cinq pays, qui n'atteignait pas deux pour cent par an entre 1985 et 1990, a dépassé la barre des trois pour cent entre 1990 et 1994. C'est au Costa Rica, seul des cinq pays qui n'ait pas été directement ou indirectement touché par des conflits armés, que le taux de croissance a été le plus élevé: il s'est maintenu à peu près régulièrement à 5 pour cent entre 1984 et 1994. En El Salvador aussi, le taux de croissance approche de 5 pour cent par an depuis 1990, soit plus du double du taux enregistré pendant la deuxième moitié des années 80. Le rétablissement est moins spectaculaire dans les trois autres pays: au Guatemala, le taux de croissance, qui était de 2,9 pour cent entre 1985 et 1990, est passé à 4 pour cent entre 1991 et 1994, tandis que le Nicaragua a tout juste réussi à ramener son taux de croissance négatif de - 3,5 pour cent à - 1,3 pour cent. Au Honduras, le plus grand pays de l'isthme et le moins peuplé, la croissance a un peu ralenti pendant la deuxième période, tombant à 2,7 pour cent par an contre 3,2 pour cent antérieurement. Comme on le verra plus bas, cette évolution se situe dans le contexte d'importantes mesures de libéralisation des échanges et de déréglementation des marchés.

Les pays de l'isthme ont appliqué, surtout depuis 1990, des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel avec un succès variable. Au Costa Rica, ces réformes ont été amorcées depuis la première moitié des années 80; le Guatemala a appliqué quelques mesures au milieu de la décennie; quant aux trois autres pays, ils n'ont entrepris des programmes complets d'ajustement qu'à la fin des années 80 et au début des années 90. En El Salvador et au Guatemala, l'austérité budgétaire n'a joué qu'un rôle secondaire dans la stabilisation car le déficit budgétaire était déjà relativement faible (nettement moins de 4 pour cent du PIB). Le Honduras n'a pas réussi à réduire son déficit budgétaire, qui était de l'ordre de 7 pour cent du PIB en moyenne en 1992 et 1993, soit à peu près autant qu'en 1985 et 1986. En revanche, le Nicaragua a réduit dans des proportions spectaculaires le sien, qui équivalait à près de 20 pour cent du PIB entre 1985 et 1988: il a été inférieur à 4 pour cent en 1989 et, en 1991, il s'est transformé en un excédent qui a,

[44] **La présente étude concerne les cinq pays du Marché commun d'Amérique centrale, à savoir: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua.**

depuis, atteint quelque 3 pour cent. La réduction du déficit budgétaire est liée à l'élimination de l'hyperinflation, mais elle n'a pas arrêté la chute du PIB réel et la chute encore plus forte du revenu par habitant. Bien que le Costa Rica ait connu le taux de croissance le plus élevé de la région, son déficit budgétaire a posé encore des problèmes tout au long des années 90 (voir la section sur le Costa Rica, page 142).

Pour ce qui est de l'amélioration de la balance commerciale, les programmes de stabilisation ont échoué: entre 1985 et 1994, la balance commerciale des cinq pays a été régulièrement négative, sauf en 1986 où le Costa Rica, le Guatemala et le Honduras ont enregistré un excédent. Le déficit commercial de la région n'a cessé d'augmenter depuis 1988, atteignant en moyenne 2,5 milliards de dollars par an de 1990 à 1994, contre 1,1 milliard les cinq années précédentes. Quant aux exportations agricoles, elles ont pratiquement stagné: alors qu'en prix courants, elles avaient augmenté de 7 pour cent entre 1985 et 1986, elles n'ont plus jamais retrouvé le niveau de cette année-là. L'évolution des exportations agricoles du Costa Rica contraste avec celle des quatre autres pays. Entre 1985 et 1993, elles ont augmenté de plus de 60 pour cent en valeur et de 125 pour cent en volume, alors qu'en El Salvador, au Honduras et au Nicaragua, elles avaient baissé et qu'au Guatemala, elles sont restées pratiquement inchangées.

Cette baisse des recettes d'exportation agricole d'El Salvador et cette stagnation de celles du Guatemala sont imputables à la faiblesse des prix, notamment de celui du café. A partir de 1990, le volume des exportations agricoles a augmenté de 14 pour cent par an en El Salvador et de 10 pour cent au Guatemala, mais le taux de croissance de leurs recettes d'exportation est tombé à -1,5 pour cent en El Salvador et à 0,5 pour cent au Guatemala. Au contraire, la valeur des importations agricoles de la région est montée en flèche, passant de 530 millions de dollars en 1985 à 1,17 milliard en 1993. Comme les prix à l'importation ont un peu baissé, le volume a augmenté un peu plus que la valeur. A cause de cette forte croissance des importations, le ratio valeur des importations agricoles:valeur des exportations agricoles est passé de 1:5 en 1985 (c'est-à-dire que la valeur des importations, aux prix courants, était égale à 20 pour cent de celle des exportations) à 2:5 en 1993. Au début des années 90, la balance du commerce agricole d'El Salvador et du Nicaragua était à peine positive et l'excédent du Guatemala et du Honduras tendait à baisser. Il semble que la libéralisation des échanges ait stimulé les importations agricoles plus que les exportations. Cela a incité les gouvernements à appliquer des mesures sélectives de

restriction des importations (voir: examen des politiques nationales, page 142).

L'augmentation du ratio importations agricoles:exportations agricoles n'est pas nécessairement une mauvaise chose du point de vue des avantages comparatifs et de l'efficience. Toutefois, en ce qui concerne les cinq pays d'Amérique centrale, les mouvements des cours mondiaux des produits de base et la contraction de la balance commerciale agricole sont des symptômes inquiétants. Le ratio entre les prix à l'exportation et les prix à l'importation des produits agricoles a baissé de 25 pour cent entre 1985 et 1993 pour l'ensemble de la région; une baisse statistiquement significative a été enregistrée dans tous les pays en dehors du Honduras. L'un des objectifs de la libéralisation des échanges en Amérique centrale était de stimuler la diversification des exportations agricoles et d'exporter davantage de produits non traditionnels car l'élasticité-revenus et l'élasticité-prix de ces produits sur les marchés mondiaux sont plus élevées que pour le café, les bananes ou le coton, et la demande est plus dynamique. Or la part des produits non traditionnels dans les exportations agricoles totales de la région est restée modeste.

La baisse absolue et relative des prix à l'exportation des produits agricoles tient en partie à la chute des cours du café qui a suivi l'effondrement de l'accord international sur ce produit. Cette tendance s'est inversée à la fin de 1994 et au début de 1995, à cause des gelées dont a souffert la récolte brésilienne et de la coopération entre les pays exportateurs. Mais le raffermissement du cours du café risque d'être éphémère et n'a guère de chance de stimuler la diversification.

Le Costa Rica, pour sa part, a réussi de manière frappante à diversifier ses exportations agricoles: les exportations de produits non traditionnels lui ont rapporté plus de 250 millions de dollars en 1993, contre 70 millions en 1985, dont les deux tiers sont imputables aux plantes ornementales, aux ananas et aux melons (la proportion n'était que de 55 pour cent en 1985). Malgré cette progression spectaculaire, le café et les bananes représentaient encore plus de 70 pour cent des exportations agricoles du pays pendant les années 90, soit à peu près autant qu'au Nicaragua et beaucoup plus qu'au Guatemala.

Le Nicaragua a assez bien réussi à stimuler ses exportations de produits agricoles non traditionnels, en particulier d'arachides, de haricots, de melons et d'oignons. Ces produits, ainsi que les crevettes et les langoustes ont représenté plus du tiers des exportations totales en 1993, mais cette proportion élevée tient en partie au fait que les recettes totales d'exportation étaient bien inférieures au niveau de la fin des années 70.

L'échec de la diversification a été éclatant en El Salvador, dont les recettes d'exportation proviennent à hauteur de 70 pour cent du seul café.

Cette évolution contrastée des échanges agricoles reflète la croissance capricieuse de la production agricole. Alors que le volume des exportations agricoles de la région a augmenté plus vite entre 1990 et 1994 (+ 4,8 pour cent par an) qu'en 1985 et 1990 (+ 1,8 pour cent), la croissance de la production agricole a ralenti pendant les années 90, à l'exception d'El Salvador, où elle a stagné. Entre 1985 et 1990, la production agricole avait augmenté aussi vite ou plus vite que la population dans les cinq pays (les taux les plus faibles, un peu plus de 2 pour cent par an, ont été enregistrés au Nicaragua et en El Salvador). Pendant les années 90, le taux de croissance a été inférieur à 3 pour cent dans tous les pays et n'a dépassé le taux de croissance démographique qu'au Costa Rica, où il a atteint 2,5 pour cent. L'évolution de la production alimentaire est analogue; le taux de croissance moyen à l'échelle régionale a été de 2,4 pour cent de 1985 à 1990 et de 1,9 pour cent de 1990 à 1994.

Ces taux de croissance modestes de la production agricole globale ainsi que de la production et des exportations de produits alimentaires amènent à s'interroger sur l'efficacité de la libéralisation pour stimuler l'agriculture dans la région, même si elle fut une réussite au Costa Rica. C'est grâce à la hausse du prix du café que la balance commerciale des cinq pays enregistre une amélioration pour 1995, mais cela risque d'être éphémère, comme nous allons le voir ci-dessous. Les importations des pays de la régions n'ont pas été suffisantes pour combler les déficits de la production vivrière, comme l'indique le faible niveau de la consommation alimentaire observée dans la région. Seule la ration calorique moyenne du Costa Rica (environ 2 700 kilocalories par jour) dépasse celle de la région Amérique latine et Caraïbes (2650) et celle de l'ensemble des pays en développement (2500).

Dans les quatre autres pays où le progrès est lent et inégal, la ration calorique atteint à peine 2 250 kilocalories par jour. Alors que la ration calorique avait augmenté jusqu'au milieu des années 80 (particulièrement en El Salvador et au Costa Rica), elle tend depuis lors à stagner au Costa Rica et à baisser en El Salvador et au Nicaragua; au Honduras, elle progresse très lentement depuis le début des années 70.

Facteurs internationaux et régionaux

Au début des années 90, la politique économique extérieure des pays d'Amérique centrale avait trois grands objectifs: amé-

liorer le marché des exportations traditionnelles (café et bananes), redynamiser le commerce centraméricain (surtout le commerce des produits agricoles) et appliquer des réformes en prévision de l'accession au GATT. Les gouvernements des pays de la région ont eu beaucoup de mal à établir une stratégie cohérente, en partie parce qu'ils devaient négocier leur politique commerciale à plusieurs niveaux simultanément: national, régional, panaméricain (par exemple dans le cas de l'Accord de libre échange nord-américain) et mondial.

Les principaux produits d'exportation de l'Amérique centrale sont le café et les bananes. En vertu de la Convention de Lomé, la CE a établi des contingents d'importation de plusieurs produits tropicaux. Le contingent de bananes revêt une importance spéciale pour plusieurs petits pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP). Le contingentement a de fait réduit l'accès de la plupart des pays d'Amérique latine au marché européen de la banane. Les tensions ont augmenté en 1992 quand la CE a annoncé une réduction du contingent de bananes admises en franchise en provenance d'Amérique latine et l'instauration d'un droit de douane de 170% sur les importations hors contingent. En mars 1994, la CE a conclu un accord accessoire avec quatre pays latino-américains (Colombie, Costa Rica, Nicaragua, Venezuela) visant à accroître ces contingents. Mais la suite des événements semble compromettre cet accord, car les pays exclus, dont le Guatemala et le Honduras, l'ont attaqué devant la Cour européenne. Celle-ci a déclaré que le contingentement des importations de bananes était légal. C'est alors que les quatre pays latino-américains parties à l'accord accessoire ont envisagé de s'en retirer. En août 1994, les représentants des pays producteurs de bananes d'Amérique latine se sont réunis à Panama pour établir une politique commune.

Tous les pays d'Amérique centrale (sauf El Salvador qui n'est pas producteur de bananes) se sont mis d'accord pour proposer de limiter l'offre mondiale et faire ainsi monter les prix; ils ont décidé ensuite de porter collectivement plainte devant l'Organisation mondiale du commerce contre la politique de la CE. En effet, non seulement le contingentement européen réduit l'accès au marché européen, mais il renforce la concurrence et fait baisser les prix sur les autres marchés, particulièrement aux Etats-Unis.

En dépit de ce conflit concernant la banane, les pays d'Amérique centrale ont amélioré leurs relations commerciales avec la CE dans d'autres domaines: à la fin des années 80, la politique agricole commune de la CE a réduit les droits de douane applicables à toute une gamme de produits agricoles prove-

nant des pays andins dans le cadre d'un programme de dissuasion de la production et des échanges de drogues illicites. A la suite d'une plainte conjointe des gouvernements des pays d'Amérique centrale, la Commission européenne a mis fin en 1992 aux prélèvements discriminatoires qui frappaient plusieurs produits d'exportation non traditionnels de la région (par exemple, les plantes ornementales).

En ce qui concerne le café, les pays d'Amérique centrale se préoccupent davantage depuis 1990 des cours internationaux que de l'accès au marché. Après l'abandon de l'Accord international sur le café, les cours mondiaux se sont effondrés. Au bout de quelques années, l'Association des pays exportateurs de café (APEC) a décidé de retirer du marché mondial 20 pour cent des stocks, entre octobre 1993 et avril 1994. A l'exception d'El Salvador, tous les pays d'Amérique centrale ont approuvé ce programme de rétention et l'ont mis en application. La hausse du cours mondial du café en début d'année a incité les pays membres de l'APEC à débloquer les stocks en mai 1994. Le succès de la coopération entre pays d'Amérique centrale dans les secteurs du café et de la banane montre qu'une coordination des politiques pourrait être efficace dans d'autres domaines.

Le programme le plus ambitieux de coopération est peut-être la création d'une zone régionale de libre échange. Le marché commun d'Amérique centrale a été officiellement créé en 1963 et la part des exportations intrarégionales dans les échanges totaux a rapidement augmenté jusqu'au moment où les contrecoups de l'instabilité politique et la crise économique de la fin des années 70 et des années 80 se sont fait sentir. De toutes façons, les produits agricoles, sauf les produits alimentaires transformés, n'avaient pratiquement pas participé à l'expansion des échanges intrarégionaux. L'effort récent de relance du marché commun vise à libéraliser aussi bien les échanges agricoles que les échanges de produits industriels; ceci est de bon augure pour l'intégration du commerce intrarégional. En mars 1993, les gouvernements des pays de la région ont décidé d'harmoniser leurs droits de douane sur les produits agricoles et de les supprimer pour les échanges intrarégionaux. Cette décision a été suivie en octobre de la même année par la signature de l'Accord de libre échange centraméricain. La libéralisation des échanges intrarégionaux a surtout été ressentie dans les trois pays les plus septentrionaux, le Honduras, le Guatemala et El Salvador.

Malgré ces progrès importants et, notamment, l'accord de libéralisation des échanges régionaux de produits alimentaires de base, d'autres initiatives de promotion des échanges ont

fait naître des tensions qui ont freiné la mise en place d'une association de commerce régional cohérente: des accords bilatéraux (Nicaragua-Mexique, Nicaragua-Colombie, Costa Rica-Mexique) ont porté atteinte à la crédibilité de l'harmonisation des tarifs douaniers à l'échelle régionale. En outre, le multilatéralisme a été battu en brèche par la décision unilatérale d'El Salvador qui a réduit ses tarifs douaniers début 1995, avant la date convenue, et celle du Costa Rica qui a augmenté les siens pour des raisons budgétaires. Si l'on peut dire que la coopération économique régionale a beaucoup progressé en 1993-1994, les moyens de concilier un accord régional avec une éventuelle adhésion à l'ALENA et avec les systèmes bilatéraux de préférences, restent à clarifier.

Parallèlement à l'intégration régionale, les gouvernements des pays d'Amérique centrale se sont préparés à une participation active au GATT et à l'Organisation mondiale du commerce qui lui succède. Pour le secteur agricole, cela s'est traduit par l'abandon des obstacles non tarifaires comme les restrictions quantitatives à l'importation désormais remplacés par des droits de douane. A quelques exceptions près (par exemple, pour les produits laitiers et la viande de porc), toutes les restrictions non tarifaires aux échanges agricoles ont été supprimées. Bien que ces réformes s'appliquent aux échanges avec tous les partenaires, le commerce agricole intrarégional pourrait être particulièrement stimulé.

Examen des politiques nationales

Costa Rica. Le Costa Rica est le premier pays d'Amérique centrale qui ait entrepris des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel à l'époque de la crise d'endettement de l'Amérique latine. Toutefois, depuis 1990, son économie n'est pas la plus libérale. A partir de la fin des années 80, la politique agricole associait la protection et le soutien de secteurs déterminés à la libéralisation de certains autres. Par exemple, pour compenser le faible cours du café sur les marchés mondiaux, les producteurs bénéficiaient d'une aide de l'Etat, notamment sous forme de crédit; il en était de même dans le secteur de la banane et dans celui de l'élevage. En même temps, la plupart des obstacles non tarifaires restreignant les importations de produits agricoles ont été transformés en droits de douane.

Dans le cadre de la politique d'autosuffisance en produits alimentaires de base, un office étatique, le Conseil national de la production, avait le monopole des importations de céréales. Pour le maïs ce monopole a été supprimé et, depuis 1992, l'essentiel des importations de cette céréale sont le fait du secteur privé. Les importations de blé et de riz ont été privatisées

en principe en 1994, mais de nouvelles mesures seraient nécessaires pour que cette réforme prenne effet en ce qui concerne le blé. Le contrôle des prix de la farine a un effet dissuasif sur les importations de blé du secteur privé; il devrait être abrogé en 1995. Pour encourager les rizeries nationales, le droit de douane reste beaucoup plus élevé pour le riz usiné que pour le paddy. Pendant toutes les années 80, les prix d'une vaste gamme de produits de consommation étaient contrôlés, mais au début des années 90, le gouvernement a dû lever la plupart de ces contrôles afin d'obtenir de la Banque mondiale un prêt d'ajustement agricole.

Le Costa Rica a encouragé plus activement que les autres pays de la région les exportations de produits non traditionnels, en accordant des subventions à certaines entreprises. Cependant, les producteurs de café se sont plaints d'une fiscalité qu'ils considéraient comme discriminatoire, car ils devaient payer à la fois une taxe sur la production et une taxe sur les exportations. En 1994, le gouvernement a proposé de remplacer ces deux taxes par un impôt sur le revenu unique, calculé sur les recettes nettes.

Le Costa Rica pourrait se vanter d'avoir l'économie la plus dynamique et la plus stable de la région depuis dix ans (malgré un taux d'inflation de 15 à 25 pour cent). Toutefois, des incertitudes ont commencé à peser sur l'économie en 1985 sous l'effet des négociations très serrées avec la Banque mondiale et le FMI au sujet de leurs programmes de prêts. Au début de l'année, la Banque mondiale a suspendu un décaissement de 100 millions de dollars et a assujetti le déblocage des crédits d'ajustement structurel à un accord entre le FMI et le gouvernement au sujet de la réduction du déficit. Si le déficit est ramené à 3,5 pour cent du PIB à la fin de 1995 et à 0,5 pour cent à la fin de 1996, conformément à l'objectif fixé par le FMI, il pourra en résulter une forte hausse des taux d'intérêt; ceci relèverait sensiblement les coûts de production dans le secteur agricole et réduirait les revenus des producteurs agricoles et le potentiel d'exportation.

El Salvador. Pendant les années 80, le gouvernement d'El Salvador, comme celui du Nicaragua, est intervenu massivement sur les marchés pour amortir les effets de la guerre civile. D'importantes mesures de libéralisation ont été prises entre 1989 et 1991 dans le cadre des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel: austérité monétaire, libération du change, élimination des restrictions quantitatives frappant le commerce extérieur, réductions tarifaires, suppression des monopoles d'Etat sur le sucre et sur le café. La libéralisation s'est poursui-

vie les années suivantes avec la privatisation des banques commerciales et des principaux offices paraétatiques qui contrôlaient les cultures d'exportation du café, du sucre et du coton.

Abandonnant sa politique antérieure, le gouvernement a annoncé au début de 1995 sa décision d'ancrer le taux de change sur le dollar EU, en vue de «dollariser» l'économie. Qu'El Salvador réussisse ou non à attirer par ces mesures plus d'investissements américains que ses voisins, il n'en reste pas moins qu'il se démarque des autres pays d'Amérique centrale qui ont adopté des régimes de change souples.

En ce qui concerne la politique agricole, on peut considérer qu'El Salvador a poussé la libéralisation et la déréglementation plus loin qu'aucun autre pays de la région. L'Etat n'intervient guère sur le marché des céréales; il a toutefois instauré un prélèvement variable sur les importations en application de l'accord régional sur la politique tarifaire et il a constitué une réserve céréalière stratégique pour stabiliser les prix.

Guatemala. Comme il est exposé dans la section relative aux facteurs internationaux et régionaux (page 140), le gouvernement guatémaltèque s'est énergiquement employé à améliorer l'accès au marché et les prix du café et de la banane. Ce sont probablement ses objections contre l'accord accessoire sur le marché européen de la banane qui ont poussé le Costa Rica et le Nicaragua à remettre en question leur propre participation. Des mesures d'ajustement structurel ont été entreprises dès le milieu des années 80, mais sans qu'elles se traduisent par une libéralisation aussi spectaculaire qu'en El Salvador ou au Nicaragua. Etant donné que l'Etat intervenait relativement peu sur le marché, l'impact de l'ajustement sur la demande ne pouvait en effet être que modéré.

Comme le Costa Rica et El Salvador, le Guatemala a réformé le marché céréalier. Non seulement, il a appliqué le mécanisme de prélèvement variable à l'importation sur le maïs jaune, le riz et le sorgho, mais il a retiré à l'Office national de stabilisation des prix ses importantes fonctions en matière de commercialisation. La libéralisation des échanges de céréales ne s'est pas faite sans heurts. A la suite d'un désaccord avec les pays voisins au sujet du mécanisme de fourchette des prix, le Guatemala a appliqué des restrictions non tarifaires temporaires aux importations de céréales.

La libéralisation des échanges agricoles ne s'est pas accompagnée d'une déréglementation aussi poussée des marchés intérieurs. Des organismes publics continuent à fixer des prix de soutien pour le blé, le sucre et le coton-graine, mais ces décisions sont prises en accord avec les producteurs. Le Parle-

ment a été saisi, en 1994, d'une proposition visant à éliminer la réglementation intérieure et la protection douanière pour le blé, mais aucune loi n'a encore été votée.

Honduras. Comme le Guatemala, le Honduras était, avant les crises des années 80, un pays traditionnellement non interventionniste. Les contrôles de prix qui existaient sur le papier n'avaient guère d'effets en pratique. En conséquence, l'ajustement a consisté principalement à réformer la politique macroéconomique et à réduire les droits de douane. En 1990, le gouvernement a entrepris, avec un appui extérieur, un programme structuré d'ajustements prévoyant notamment la suppression des mesures inefficaces de contrôle des prix des biens de consommation, la réduction du rôle des organismes publics de commercialisation, la baisse des droits d'importation, la libéralisation du change et la réduction du déficit budgétaire. Pour stimuler la production, il a promulgué, en 1992, une loi de modernisation de l'agriculture dont le principal effet fut de réduire les interventions de l'Etat. Comme celles-ci étaient de toutes façons limitées, cette réforme a nécessairement peu d'influence.

Pendant les années 90, la politique économique, et en particulier la politique agricole, a manqué de cohérence. Après avoir maintenu un taux de change fixe pendant les années 80, le gouvernement a changé de cap après 1990. Toutefois, le système d'enchères mis en place au milieu de 1994 a renforcé les contrôles en même temps qu'il libéralisait le marché du change car il faisait obligation au secteur privé de prouver que ses avoirs en devises provenaient de transactions officielles. En ce qui concerne le commerce extérieur, le Honduras a baissé ses droits de douane, comme on l'a vu plus haut; cependant, en 1992 et 1993, il a appliqué des mesures non tarifaires pour faire obstacle aux importations de volaille et de maïs en provenance des Etats-Unis et, en 1993, il a imposé des restrictions aux importations d'huile végétale en provenance des autres pays d'Amérique centrale. Ces retournements et le rétablissement du contrôle des prix à la consommation pendant deux mois à la fin de 1993 indiquent que le gouvernement n'a pas encore harmonisé l'ensemble de sa politique agricole.

Nicaragua. Comme El Salvador, le Nicaragua avait, pendant les années 80, une économie très réglementée. Pendant les deux dernières années du régime sandiniste, d'importantes mesures de libéralisation du marché intérieur ont été prises, ce qui, dans le contexte d'une économie de guerre, a participé à l'hyperinflation. Après la fin du conflit armé, avec la réduction

des dépenses militaires, le déficit budgétaire a diminué de façon spectaculaire et les taux d'inflation sont relativement modérés depuis 1992.

Le gouvernement Chomorro a poursuivi la libéralisation avec une énergie accrue: il a déréglementé le commerce extérieur, supprimé les monopoles d'Etats et privatisé des entreprises publiques. Pour satisfaire aux conditions imposées par les organismes multilatéraux, il a supprimé le soutien des prix agricoles à la production et la subvention du crédit; il a aussi démantelé ce qui restait du système de contrôle des prix à la consommation. L'ancien programme de soutien des prix a été en partie remplacé par l'application du système régional de prélèvements variables sur les importations de maïs, de sorgho et de riz. Grâce à ces mesures, on peut dire que la libéralisation de l'économie du Nicaragua est, à certains égards, plus poussée que celle de pays qui ont entrepris plus tôt leur ajustement, mais le régime commercial tempère cette touche de libéralisme par des mesures spécifiques de promotion des exportations. C'est à ces mesures qu'est en partie imputable la croissance des exportations de produits agricoles non traditionnels pendant les années 90. Le taux de croissance n'est cependant spectaculaire que parce que le point de départ était très bas.

PROCHE-ORIENT ET AFRIQUE DU NORD

VUE D'ENSEMBLE

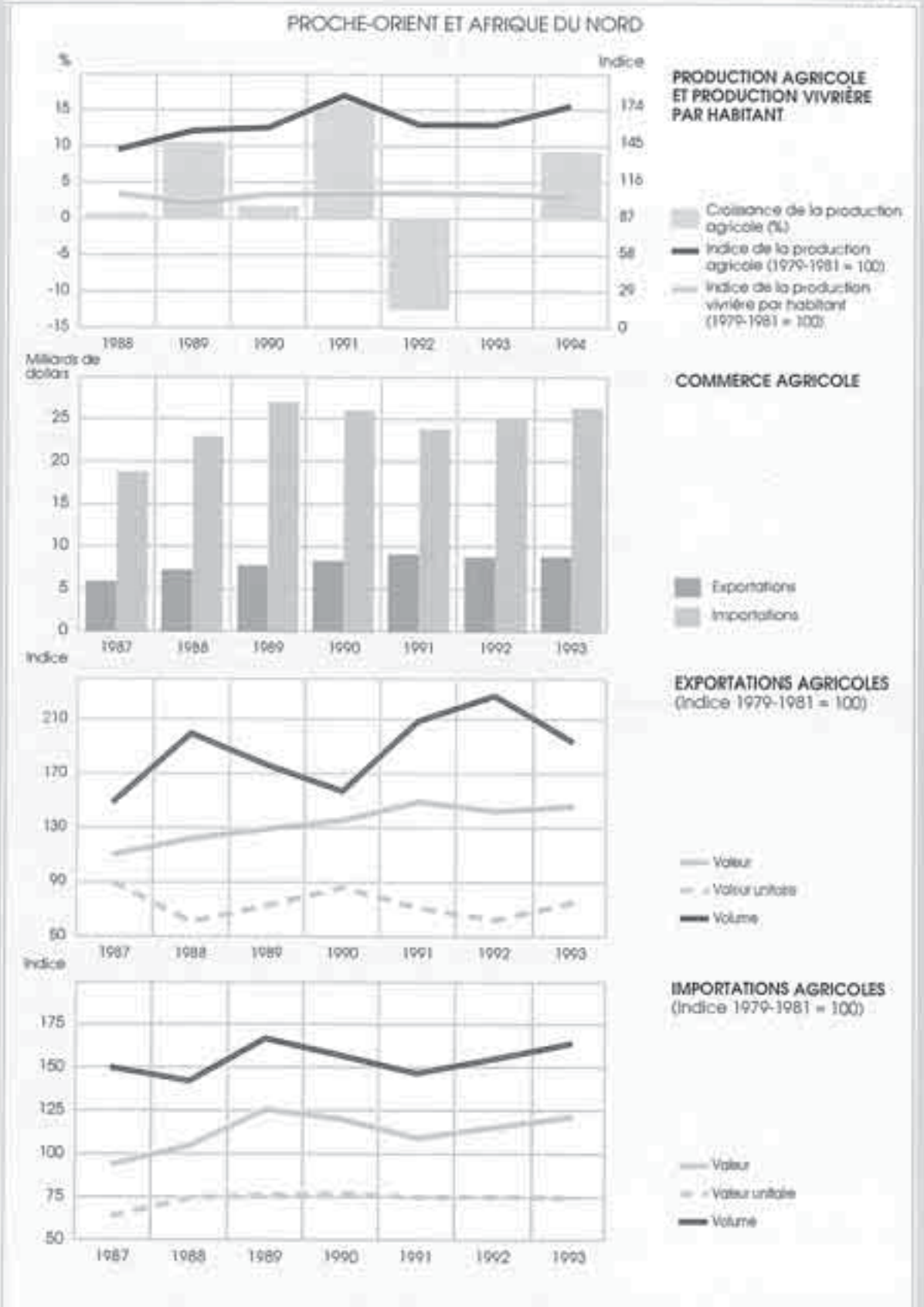
Tendances de l'économie et de l'agriculture en 1994/95

La conclusion du traité de paix entre Israël, l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) et la Jordanie ainsi que les négociations de paix en cours, ont fait naître une vague d'optimisme prudent dans la région Proche-Orient et Afrique du Nord. Ces événements ouvrent de meilleures perspectives à l'expansion des échanges, des investissements et du tourisme et à la réduction des dépenses militaires dans la région. Il est toutefois reconnu que les dividendes de la paix seront plus élevés pour les pays qui ont réussi à réduire leur déséquilibre macroéconomique grâce à de sages politiques économiques et financières.

Le bas cours du pétrole, la faiblesse du dollar et la hausse des prix des produits non pétroliers ont porté un dur coup à l'économie des pays de la région, en particulier aux exportateurs de pétrole. En 1994, le prix réel du pétrole est tombé au niveau le plus bas depuis 1973 et un raffermissement sensible semble peu probable, du moins à court terme. Ces problèmes ont déterminé l'orientation des politiques économiques; celles-ci visent principalement à améliorer la productivité et à réduire le déficit des finances publiques et les comptes courants. Dans les pays de la région dont l'économie est relativement diversifiée, notamment l'Egypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie, le programme de réformes économiques s'est poursuivi avec des résultats variables. En Egypte, une nouvelle réduction du déficit budgétaire et une meilleure maîtrise de l'inflation ont permis de stabiliser les conditions macroéconomiques, mais la croissance reste modeste. Au Maroc et en Tunisie, où l'ajustement est relativement avancé, les taux de croissance sont de l'ordre de 4 pour cent. La fin de la sécheresse qui sévissait depuis deux ans au Maroc a donné un coup de fouet à l'économie.

En République arabe syrienne, où le taux de croissance était monté jusqu'à 11 pour cent l'année précédente, l'affaiblissement de la demande des consommateurs et la réduction des entrées de capitaux ont ralenti l'activité économique, et la croissance du PIB est tombée à 7 pour cent en 1994. En Turquie, la croissance économique a été paresseuse dans un contexte de forte inflation, d'accroissement des déficits budgétaire et extérieur et de dépréciation de la monnaie. Ces problèmes ont amené à

Figure 9



Source: FAO

adopter au milieu de 1994 un programme de stabilisation.

L'agriculture de la région a continué à être caractérisée par d'amples variations d'une année à l'autre et d'un pays à l'autre. La production agricole totale de la région a augmenté de 3,3 pour cent en 1992, de 1,5 pour cent en 1993 et est estimée à 1 pour cent pour 1994. Le taux de croissance démographique est élevé et la population a crû plus vite que la production alimentaire en 1993 et 1994, si bien que la production vivrière par habitant a baissé.

La production de céréales est en moyenne de 91 millions de tonnes par an depuis trois ans (de 1992 à 1994), soit 11 pour cent de plus qu'au cours des trois années précédentes, malgré une chute de la production en 1994. La production de blé a diminué en Algérie, en Tunisie et en Turquie (dans ce dernier pays la réduction a atteint 18 pour cent) parce que les pluies se sont mal échelonnées, mais ce déclin a été compensé par la moisson record engrangée au Maroc (5,5 millions de tonnes) après deux ans de graves sécheresses.

En *Algérie*, la privatisation des fermes d'Etat a transformé la structure de la production agricole et amélioré la productivité et la compétitivité de l'agriculture. Le gouvernement a radicalement changé de politique et diverses mesures de libéralisation ont été prises en avril 1994 dans le secteur agricole: le soutien des prix à la production pour les céréales, les légumes secs et certains autres produits agricoles ont été diminués, les taux d'intérêt relevés et la subvention directe et indirecte des intrants réduite.

En *Egypte*, d'amples réformes du secteur agricole ont été opérées pour rationaliser l'utilisation des ressources et améliorer la productivité des activités agricoles. Ces dernières années, la production et la commercialisation des intrants et de la plupart des produits agricoles ont été libéralisées. Presque toutes les subventions des engrais, des semences, des aliments du bétail et des pesticides ont été supprimées. En 1994, la libéralisation de la commercialisation du coton a été confirmée par l'ouverture d'une bourse du coton à Alexandrie et les négociant ont été autorisés à acheter le coton-graine directement aux producteurs et aux coopératives pour la premières fois depuis plus de trente ans. La production de blé a toutefois baissé en 1994, après trois ans de croissance remarquable. Cette contraction est attribuée à la réduction des

apports d'eau d'irrigation provoquée par la longue fermeture d'hiver du Haut Barrage. Les débits livrés aux irrigants ont été diminués afin de pouvoir détourner davantage d'eau vers les terres nouvellement mises en valeur. La valeur des exportations de coton d'août 1993 à juillet 1994 a atteint 220 millions de dollars contre 90 millions pendant la campagne précédente.

Le *Soudan* s'est lancé dans une série de réformes économiques: le cours de la livre soudanaise est désormais flottant et les subventions de certains produits de première nécessité ont été supprimées. A cause des graves difficultés budgétaires et de la réduction de l'aide alimentaire, les autorités appliquent une stratégie d'autosuffisance en blé. On estime que la production céréalière a augmenté d'environ 55 pour cent 1994, d'où une baisse spectaculaire des besoins d'importations. La politique actuelle vise à accroître les rendements grâce à un effort intégré de vulgarisation à l'appui de l'adoption des nouvelles technologies. Des études récentes ont montré que les nouvelles technologies pourraient être encore plus rentables pour le blé que pour le coton, mais les producteurs de blé restent encore réticents.

En *Arabie saoudite*, la récolte de blé de 1994 devrait atteindre 2,5 millions de tonnes contre 3,6 millions en 1993, à la suite de nouvelles mesures visant à limiter les excédents. Les quotas d'achat de blé de l'Etat aux petits agriculteurs sont strictement limités; l'objectif est de faire baisser la production pour qu'elle entre en équilibre avec la consommation.

Utilisation des ressources et perspectives d'expansion de l'agriculture

Le potentiel agricole varie beaucoup d'un pays à l'autre, mais il est en général limité par des contraintes qui sont les mêmes pour tous les pays de la région. En 1994, la Conférence régionale de la FAO pour le Proche-Orient a fait ressortir les graves problèmes que rencontre la production agricole dans cette région de terres arides et semi-arides[48]. Le problème le plus grave est l'insuffisance et l'irrégularité des pluies qui limitent beaucoup la production de cultures vivrières. La variabilité annuelle de la production agricole est plus grande dans la région Proche-Orient et Afrique du Nord que dans aucune autre région en développement. Par exemple, le coefficient de variation de la production céréalière dépasse 50 pour cent en Jordanie, en Mauritanie et en Arabie saoudite et 25

[48] FAO. 1994. XXIIe session de la Conférence pour le Proche-Orient, Amman, Jordanie, 3-6 juillet 1994.

pour cent dans dix autres pays de la région[46]. Presque partout, le morcellement des exploitations et le manque d'infrastructures matérielles et institutionnelles en milieu rural dans des domaines comme les transports, les communications, la recherche, la vulgarisation et la commercialisation, sont aussi des facteurs limitatifs. La grave dégradation des ressources naturelles – érosion, désertification, engorgement et salinisation des sols – freinent aussi la croissance et menacent la durabilité de la production vivrière. L'accroissement de la production vivrière est en outre ralentie par les tensions sociales et l'instabilité politique qui sévissent depuis longtemps à l'intérieur des pays et entre ceux-ci.

Malgré la limitation des ressources et le climat souvent défavorable, un potentiel reste inexploité. Selon les projections de la FAO, la production vivrière devrait augmenter de presque un tiers entre 1990 et 2010[47]. Toutefois, cette croissance de la production resterait, comme par le passé, concentrée entre l'Egypte, la République islamique d'Iran, le Maroc et la Turquie. Environ 70 pour cent de l'augmentation projetée de la production céréalière serait attribuable à l'accroissement des rendements. Ce pourcentage est le même dans presque toute la sous-région, sauf dans la péninsule arabique, où l'Arabie saoudite obtient déjà des rendements moyens de plus de 5 t à l'hectare.

Les grandes différences de rendement existant actuellement attestent du potentiel d'accroissement, mais les pays où la production est très élevée sont peu nombreux, la majorité a des rendements très bas. Bien que de nombreux facteurs soient en jeu, les résultats obtenus là où ils sont les meilleurs laissent à penser qu'il reste une marge considérable pour accroître la productivité, même si on utilise déjà partout des variétés à haut rendement. Il faudra pour ce faire appliquer des politiques économiques efficaces, rationaliser la gestion des terres et des eaux ainsi que l'utilisation d'intrants modernes, utiliser de bonnes pratiques culturales et des semences adaptées.

La Conférence régionale de la FAO pour le Proche-Orient a aussi examiné les possibilités de modifier la structure de la production agricole des pays en introduisant de nouvelles cultures telles que le soja ou le tournesol. Des pays comme l'Egypte, les Etats du Golfe persique, la Jordanie, la Jamahiriya arabe libyenne et le Maroc ont déjà fait des progrès considérables dans la production horticole en milieu contrôlé ou en serre, pour le marché

---

[46] Le coefficient de variation est l'écart-type des variations en pourcentage de la production annuelle par rapport à la valeur tendancielle.

[47] FAO. 1995. *L'agriculture mondiale: horizon 2010*. Chichester, Royaume-Uni, FAO - John Wiley & Sons.

intérieur ou pour l'exportation. Ces systèmes d'exploitation ont de multiples avantages: ils sont une source de devises et d'emplois saisonniers et ils sont caractérisés par une forte productivité, une meilleure maîtrise de l'usage des produits agrochimiques et de l'eau.

L'augmentation des effectifs du cheptel devrait permettre d'accroître la production de viande de 35 pour cent pendant les 20 prochaines années. Cet objectif élevé exigera le développement des ressources fourragères par un usage plus intensif des parcours et des pâturages et par le recours aux aliments concentrés et aux sous-produits de l'agriculture. Un équilibre durable entre le cheptel et les ressources en fourrage et aliments du bétail est essentiel pour conserver l'environnement naturel et maintenir des systèmes d'élevage viables dans les conditions semi-arides de la région. En Egypte et dans la sous-région occidentale, la possibilité d'étendre les pâturages est limitée, de sorte que la croissance dépendra pour beaucoup de l'accroissement du rendement par tête de bétail.

Consommation et sécurité alimentaires

A l'échelle de la région, la consommation alimentaire augmente rapidement depuis 20 ans et cette tendance devrait se poursuivre dans l'avenir prévisible. L'accroissement projeté de la consommation alimentaire résultera de plusieurs facteurs. Le taux de croissance démographique est parmi les plus élevés du monde: il a été de 2,7 pour cent pendant les années 70 et de 3,1 pour cent pendant les années 80; pour les deux décennies suivantes, on prévoit qu'il s'établira respectivement à 2,7 puis à 2,3 pour cent. La population urbaine a quadruplé entre 1960 et 1990, passant de 57 à 210 millions d'habitants. Sa part dans la population totale atteignait 55 pour cent en 1993, contre 30 pour cent au début des années 60. Du fait de cette urbanisation, la majeure partie des anciens ruraux, autrefois producteurs nets de vivres deviennent consommateurs nets; comme les revenus sont en général plus élevés dans les villes, la demande d'aliments augmente et le modèle alimentaire se transforme[66].

La ration calorique moyenne était de 2 898 kilocalories dans la région en 1990-1992; ce chiffre n'est atteint dans aucune région en développement. La FAO estime que la proportion de la population de la région qui souffre de malnutrition est, comme pour la région Amérique latine et Caraïbes, de 13 pour cent, alors que la moyenne pour l'ensemble des pays en développement atteint 20

[66] La transformation des modes de vie et des régimes alimentaires depuis trente ans a modifié la structure de la morbidité et de la mortalité; les maladies liées à l'alimentation sont devenues un grave problème de santé publique et sont maintenant la cause de plus de la moitié des décès dans la région. Outre l'accroissement rapide de la ration calorique, on observe une forte progression de la consommation de produits animaux, de matières grasses et de sucre et une réduction de celle de légumes et de fruits secs. Ainsi, dans certains pays de la région, la malnutrition n'épargne ni les riches ni les pauvres.

pour cent. Ce taux relativement faible de la sous-alimentation tient essentiellement à l'abondance des disponibilités alimentaires; toutefois, il ne faut pas oublier que ceci signifie qu'en chiffres absolus, environ 60 millions d'individus ne mangent pas à leur faim. On prévoit que l'incidence de la sous-alimentation chronique tombera à 9 pour cent en 2010, mais étant donné l'accroissement de la population, le nombre absolu des mal nourris ne diminuera pas par rapport à 1988-1990.

En dépit de ces chiffres globaux assez rassurants, les pays à bas revenu de la région continueront à connaître de graves problèmes de sécurité alimentaire. En 1988-1990, la ration alimentaire moyenne était, dans les pays à bas revenu, Djibouti, Mauritanie, Soudan et Yémen, comprise entre 1 764 et 2 447 kilocalories par personne et par jour, ce qui est bien inférieur à la moyenne régionale et à celle de l'ensemble des pays en développement.

Dépendance à l'égard des importations alimentaires

La région est très tributaire de ses importations pour nourrir sa population. Les importations de céréales sont passées de 8,1 million de tonnes en 1969-1971 à 44,3 millions de tonnes en 1988-1990 et atteindront, selon les projections, 78,7 millions de tonnes en 2010. Le blé tient la première place dans ces importations: 6,6 millions de tonnes en 1969-1971 (soit 82 pour cent du total), 29 millions de tonnes en 1988-1990, chiffre qui s'élèvera sans doute à 44 millions de tonnes en 2010. Les importations de riz (8 pour cent du total) sont passées de 0,7 million de tonnes en 1969-1971 à 3,1 millions de tonnes en 1988-1990 et pourraient encore augmenter de 2 millions de tonnes entre cette date et 2010. Les importations de céréales secondaires augmentent beaucoup plus vite que celles de blé et de riz, du fait de la demande croissante du secteur de l'élevage en plein essor. Entre 1969-1971 et 1988-1990, les importations de céréales secondaires ont été multipliées par 13, pour atteindre 13,3 millions de tonnes; on prévoit qu'elles atteindront 20,3 millions de tonnes en 2010.

Les importations d'autres denrées alimentaires, produits de l'élevage, huile végétale, sucre, par exemple, ont aussi beaucoup augmenté. Entre 1969-1971 et 1988-1990, les importations de viande ont été multipliées par neuf, passant de 121 000 à 1,12 million de tonnes; elles pourraient atteindre 1,9 million de tonnes en 2010. Les importations de lait ont quintuplé (de 1,2 à 6,1 millions de tonnes) et

pourraient encore doubler pour atteindre 13 millions de tonnes également en 2010. Le taux d'autosuffisance en produits de l'élevage a beaucoup baissé, tombant de 99 à 86 pour cent entre 1969-1971 et 1988-1990; selon les projections, ce déclin se poursuivra. Une forte proportion des importations dans ce domaine est absorbée par les pays à haut revenu producteurs de pétrole: par exemple, la part de la péninsule arabique dans les importations régionales de produits de l'élevage est passée de 16 pour cent en 1969-1971 à 27 pour cent en 1988-1990.

Cette forte augmentation du volume des importations de denrées alimentaires a fait beaucoup monter la facture régionale en ce domaine. Sa valeur totale a plus que quintuplé en 20 ans, passant de 3,6 milliards de dollars en 1969-1971 à environ 16,6 milliards en 1988-1990[49]. Les céréales restent le principal poste de dépenses en devises, et représentent plus de 35 pour cent de la valeur totale des importations de denrées alimentaires. Les importations de produits animaux ont suivi un rythme exceptionnellement rapide: leur valeur a presque sextuplé, passant de 566 millions en 1969-1971 à 3,5 milliards en 1988-1990. Cet accroissement considérable prévu ne créera peut-être pas de difficulté pour les pays producteurs de pétrole, mais aggravera certainement les problèmes de balance des paiements d'autres pays de la région, en particulier des pays à bas revenu et à déficit vivrier. Pour l'ensemble de la région, les importations alimentaires équivalent à quelque 10 à 12 pour cent des recettes d'exportations de marchandises, mais pour les pays à bas revenu, cette proportion dépasse 25 pour cent.

[49] Ces chiffres comprennent la valeur de l'aide alimentaire.

ENCADRÉ 4

EFFETS DU CYCLE D'URUGUAY SUR L'AGRICULTURE DANS LA RÉGION

Les effets de la libéralisation des échanges sur l'économie des pays de la région seront peut-être négatifs à court terme. La région est très tributaire des importations alimentaires, de sorte que la réduction des subventions des produits agricoles européens (qui peuvent représenter jusqu'à 75 pour cent des coûts de production) accroîtra le coût budgétaire des importations alimentaires. En 1993, la région a importé pour 26,4 milliards de dollars de produits agricoles et n'en a exporté que pour 8,8 milliards.

L'érosion des accords préférentiels dont bénéficient les pays de la région se traduira par un accroissement des coûts du fait que l'allocation des ressources sera modifiée pour rendre les produits agricoles de la région plus compétitifs avec les produits de qualité des pays industrialisés. A l'heure actuelle, la CE absorbe 11 pour cent des exportations de fruits et légumes frais des pays du Maghreb. L'Egypte, la Jordanie, le Liban et la République arabe syrienne jouissent du traitement de la nation la plus favorisée et ont conclu des accords économiques avec la CE. Les concessions accordées aux pays d'Europe orientale auront un effet négatif sur les exportations de la région.

JORDANIE

Rôle de l'agriculture

La Jordanie est un petit pays, où les ressources naturelles, et l'eau en particulier, sont limitées. Elle tire environ 7 pour cent de son PIB directement de l'agriculture. Mais compte tenu des effets multiplicateurs en amont et en aval, on estime qu'environ le tiers du PIB est imputable à ce secteur. En outre, l'agriculture emploie environ 7 pour cent de la population active: sa croissance, qui a atteint de 1987 à 1991 le taux remarquable de 12,5 pour cent par an, s'est maintenue au chiffre respectable de 6,2 pour cent de 1991 à 1993. Malgré cette forte croissance, la production agricole ne suffit pas pour satisfaire les besoins de la consommation: la demande alimentaire augmente en effet rapidement depuis 40 ans, car les niveaux de vie s'améliorent et la population s'accroît de 3,4 pour cent par an. En 1989, la facture d'importations alimentaires atteignait 252,4 millions de dollars; en 1993, elle est montée à 471,3 millions (soit + 87 pour cent).

Environ 96% des terres de la Jordanie reçoivent moins de 300 mm de pluie par an. La plupart des terres cultivables sont en altitude, sauf 390 000 dunums (39 000 hectares) situés dans la vallée du Jourdain et dans le Ghor méridional, où se trouvent 50 pour cent des terres irriguées. Les terres irriguées de la vallée du Jourdain, qui ne représentent que 15 pour cent de la superficie cultivée, produisent environ 65 pour cent des légumes, 60 pour cent des fruits et 10 pour cent des cultures de plein champ du pays.

Les principaux produits potagers (tomates, aubergines, courgettes, concombres, choux, choux-fleur et pommes de terre) sont exportés vers l'Arabie saoudite et les autres Etats du Golfe persique ainsi que, en moindre quantité, vers les pays européens en hiver. La superficie des vergers et surtout des oliveraies tend à augmenter, tandis que la plupart des cultures potagères autres que la pomme de terre et la pastèque perdent du terrain. Dans le désert, au sud de la vallée du Jourdain, et parfois dans la vallée elle-même, le blé et l'orge, produits en assolement avec d'autres cultures, sont irrigués.

La production agricole a beaucoup augmenté depuis vingt ans sous le triple effet du développement de l'irrigation, de la diffusion des technologies modernes et de l'accroissement des investissements. La superficie irriguée a plus que triplé depuis vingt ans grâce aux investissements publics et privés. Cette expansion compense plus ou moins

l'amenuisement de la superficie cultivée par habitant et affranchit en partie la production des aléas inhérents à l'agriculture pluviale.

Dans les zones pluviales, les investissements dans les cultures maraîchères ainsi que la progression de la culture de l'orge et de l'arboriculture aux dépens de la culture traditionnelle du blé se sont traduits par un accroissement de 20 pour cent par an de la valeur de la production. Ce bond en avant, imputable surtout aux vergers et aux vignes, a été favorisé par un programme public de distribution de plants d'arbres fruitiers et de vigne ainsi que de matériaux pour la construction de terrasses dans les zones d'altitude.

Environ 90 pour cent de la superficie agricole de la Jordanie consistent en parcours réservés au bétail et en particulier aux moutons. L'accroissement rapide de la demande de viande et de produits de l'élevage depuis dix ans a stimulé la culture de l'orge dans les zones marginales et submarginales.

Problèmes et défis

Conservation des ressources. Depuis quarante ans, l'occupation des sols et la demande en eau augmentent sous l'effet de la pression démographique et de l'extension des zones urbaines et industrielles. Cela entraîne une érosion du potentiel de production vivrière.

Les gros investissements dans l'irrigation effectués dans la vallée du Jourdain et en altitude pendant les années 70 et 80 ont provoqué une forte augmentation de la production agricole. Le secteur agricole utilise environ les trois-quarts de la consommation d'eau. La forte subvention de l'eau dans la vallée du Jourdain a favorisé le gaspillage. Jusqu'à une date récente, le coût de l'eau d'irrigation fournie à la *Jordan Valley Authority*, y compris les dépenses de fonctionnement et d'entretien, se montaient à 23 fils le m³ (1 000 fils = un dinar), mais le prix de vente aux agriculteurs n'était que de six fils le m³. On estime par ailleurs le coût marginal à long terme de l'eau à 230 fils le m³. La subvention de l'eau tout comme les mesures de protection commerciale sont les causes des distorsions dans l'utilisation des ressources. C'est ainsi que la production de bananes, qui demande beaucoup d'eau, a quintuplé entre 1982 et 1992. Dans le cadre du programme récent d'ajustement structurel, le gouvernement a introduit des tarifs progressifs pour l'eau.

Il faudrait transporter de l'eau de la vallée du Jourdain

aux zones d'altitude en exploitant à pleine capacité l'aqueduc existant et en rationalisant l'utilisation des ressources hydriques et leur répartition entre les différents secteurs. Des économies d'eau peuvent être réalisées en améliorant la gestion de l'irrigation des exploitations agricoles, par exemple en remplaçant la distribution à canaux ouverts par un réseau sous pression; mais l'entretien et l'utilisation corrects du nouveau système impliquent un effort de formation et de vulgarisation.

Les ressources en eaux souterraines s'amenuisent à un rythme inquiétant. Si cette tendance se maintient, elles seront épuisées dans 39 ans. Pour écarter cette menace, le gouvernement a créé des «unités de protection de bassins» chargées de percevoir des redevances plus élevées sur les eaux souterraines utilisées par l'industrie et de mettre fin au gaspillage en exerçant un contrôle plus strict. Un exemple classique de mauvaise gestion des ressources est la subvention de la production de blé irrigué à partir de l'eau de la nappe fossile de Disi. Cette eau pourrait être utilisée de façon beaucoup plus rentable.

Les politiques appliquées dans le passé ont beaucoup favorisé l'accumulation d'un cheptel excessif et le surpâturage. Ceci a entraîné une dégradation généralisée des parcours et menace gravement les pâturages naturels de la steppe. En l'absence d'une réglementation des droits d'usage, le système de subvention de l'élevage qui, certes, a été bénéfique pour ce secteur, a en même temps accéléré la dégradation des ressources naturelles. Pour sauver le patrimoine naturel du pays, il faut arrêter la désertification et restaurer les terres dégradées.

Politique alimentaire. Depuis la fin des années 60, un des principaux objectifs de la politique agricole jordanienne a été d'assurer l'autosuffisance en produits agricoles d'importance stratégique. En même temps, les prix des aliments de base étaient contrôlés pour empêcher l'augmentation du coût de la vie. Ces deux objectifs souvent contradictoires ont inspiré un ensemble d'interventions mitigées qui, dans certains cas, ont provoqué une utilisation inefficace des ressources et un accroissement des importations alimentaires. Les principales dispositions sur lesquelles reposaient ce régime de régulation ont été: la subvention des prix à la production, en particulier pour le blé et l'orge, le bas prix de l'eau dans la vallée du Jourdain, la subvention du crédit agricole, la réglementation des cultures dans les zones irriguées et des subven-

tions spéciales pour encourager la plantation d'arbres fruitiers.

Les subventions ont provoqué une croissance rapide de la production de fruits et légumes grâce à laquelle la Jordanie a pu non seulement satisfaire ses propres besoins, mais exporter. Mais la subvention des intrants et de la production ainsi que les restrictions à l'importation se sont traduites par une trop grande protection de certains produits, d'où une mauvaise utilisation des ressources. La subvention de l'orge, par exemple, a incité à utiliser cette céréale pour nourrir le bétail et a accru la rentabilité de l'élevage des ovins et des caprins. La production de ce dernier a quadruplé depuis 1962 et ceci a provoqué une surcharge des parcours. Autre conséquence: entre 1981 et 1992, pendant que les cultures d'orge augmentaient de plus de 40 pour cent, la superficie cultivée en blé diminuait d'un tiers. Les vergers, favorisés par une irrigation supplémentaire provenant du pompage des eaux souterraines ou collectées, ont progressé aux dépens de l'autosuffisance alimentaire en blé.

Le ministère du ravitaillement est le seul importateur de nombreux produits de base tels que le blé, la farine de blé, le riz, le sucre et le lait en poudre. Jusqu'en 1993, les importations de pommes, d'oignons, de pommes de terre et d'ail faisaient aussi l'objet d'un monopole d'Etat. Grâce à ce monopole d'achat et de distribution, les autorités publiques pouvaient contrôler les subventions à la production et à la consommation et stimuler la production intérieure en protégeant les agriculteurs de la concurrence étrangère.

Les subventions à la production ont été graduellement réduites ou supprimées dans le cadre des programmes récents de réforme économique, mais les subventions à la consommation ont été maintenues. Le prix au détail de la farine de blé, des lentilles, des pois chiches et de l'orge est subventionné. En 1994, le coefficient de protection nominal de la farine de blé vendue aux boulangeries était de 2,9, c'est-à-dire que le prix intérieur n'équivalait qu'au tiers du cours mondial.

Pour relancer la croissance de l'agriculture jordanienne, il faudra prendre des mesures durables: appliquer une politique d'ouverture sur l'extérieur et accroître la productivité en rationalisant l'utilisation de la terre et de l'eau. Beaucoup de problèmes du secteur agricole tiennent à l'absence d'une politique intégrée en ce domaine. Actuellement, les effets d'une gestion insuffisante de la de-

mande sont encore aggravées par la prolifération d'organismes publics concurrents dans le secteur agricole. Ces institutions devraient être regroupées dans le cadre d'une stratégie agricole globale dans laquelle les terres et les eaux seraient la préoccupation dominante.

Les réformes

La Jordanie connaît des difficultés économiques depuis le milieu des années 80. La chute du prix du pétrole a beaucoup réduit les virements des émigrés et l'assistance fournie par les pays du Golfe persique. L'accroissement de la dette extérieure et de son service a encore aggravé les difficultés de la Jordanie pendant la récession mondiale des années 80. A la fin de la décennie, le ralentissement de la croissance, l'inflation et l'accroissement de la dette extérieure exigeaient une reprise en mains très stricte.

En 1989, le gouvernement demanda le rééchelonnement de sa dette et entreprit, avec l'appui du FMI et de la Banque mondiale, un programme d'ajustement structurel d'ensemble en vue de corriger les déséquilibres macroéconomiques, de réduire les distorsions sectorielles et de relancer la croissance. Le dinar jordanien a été dévalué en 1989, et la réforme économique s'est notamment traduite par la libération des prix agricoles, alimentaires et industriels, la restructuration du tarif douanier et du régime de commerce, la déréglementation des taux d'intérêt, la suppression des subventions à la consommation et la création de mesures d'incitations au secteur privé afin de rétablir l'efficience économique.

La guerre du Golfe a compromis le nouveau programme de réformes; la perte de débouchés d'exportation dans le Golfe et le rapatriement de plus de 300 000 travailleurs émigrés ont coûté cher à l'économie jordanienne. Toutefois, les objectifs macroéconomiques de la réforme ont été atteints. Après une période de ralentissement de la croissance, qui a parfois été négative à la fin des années 80, l'économie est repartie et la production a augmenté de 5,8 pour cent en 1993.

Grâce à une stricte austérité budgétaire et à une hausse des recettes publiques en 1993, le déficit budgétaire a été ramené à 6 pour cent du PIB en 1993; le taux d'inflation, qui avait culminé en 1989 à 21,5 pour cent, est tombé à 5 pour cent. Dans le cadre des réformes, le gouvernement a adopté un programme d'ajustement agricole pour améliorer la productivité et la durabilité tout en assurant une répartition plus équitable. La suppression des sub-

ventions, qui est au coeur de cette réforme, doit permettre de faire jouer plus librement les forces du marché et la concurrence dans un secteur respectant désormais la durabilité des ressources naturelles. Le rééquilibrage des prix relatifs des produits agricoles et la participation accrue du secteur privé devraient aider à relever les revenus ruraux et à assurer le développement durable de l'agriculture.

Pour ce qui est des ressources hydriques, le gouvernement a pris diverses initiatives en vue de rationaliser la répartition de l'eau: développement de plans de gestion pour le système d'irrigation par les eaux de surface dans la vallée du Jourdain et pour les bassins de pompage des eaux souterraines (par exemple, exploitation à pleine capacité des stations de pompage de Deir Allah et conservation de la nappe fossile de Disi), modernisation et amélioration des systèmes de surveillance des eaux de surface et souterraines; prévention de la pollution des eaux; gestion des eaux souterraines pour assurer le renouvellement des nappes phréatiques; adoption d'un système de prix progressif pour assurer la viabilité financière des organismes chargés de la distribution d'eau; enfin, création d'un cadre institutionnel structuré chargé d'appliquer les politiques de gestion de l'eau. Une proposition de loi instaurant des tarifs progressifs pour l'eau a été présentée au parlement en 1994.

La subvention de la production est supprimée pour toutes les cultures. Le prix du blé et de l'orge pour 1994 et 1995 ne bénéficie plus d'aucune subvention. Il est prévu de libéraliser le commerce de l'orge et de le dégager graduellement de toute tutelle publique.

Le gouvernement a commencé à supprimer les subventions à la consommation en libérant les prix de certaines denrées. Le prix des pois chiches est libre depuis 1994. Le contrôle des prix et des marges bénéficiaires doit être supprimé pour les principaux produits agricoles frais ou transformés. Doivent suivre la levée du contrôle de la marge des détaillants sur les fruits et les légumes frais, ainsi que celle de la taxation de la volaille congelée, de la viande réfrigérée, des concentrés de tomate et des lentilles, de la volaille fraîche, de la viande rouge, des œufs destinés à la consommation directe et du lait frais.

Un programme de libéralisation des échanges a été lancé et le monopole de l'Etat sur le commerce extérieur, la commercialisation et la distribution des produits agricoles doit disparaître. Le monopole d'importation dont

bénéficiait la Société de commercialisation et de transformation des produits agricoles (AMPCO) pour les pommes de terre, les pommes, les oignons et l'ail, a été supprimé, de même que le régime de licences d'importation et d'exportation auquel étaient assujettis beaucoup de produits agricoles frais et transformés. La moyenne pondérée des droits de douane a été ramenée de 34,4 pour cent en 1987 à 27 pour cent en 1992.

Autre symptôme de libéralisation, la Jordanie prévoit son adhésion à l'Organisation mondiale du commerce; ceci implique des mesures nouvelles de libéralisation de son régime commercial, notamment la suppression des obstacles non tarifaires et du monopole d'Etat sur les importations d'autres produits alimentaires; la promotion de la production et des échanges agricoles devra désormais respecter le principe de l'avantage comparatif.

Conséquences de la paix sur les ressources en eau et la production agricole

La conclusion traité de paix avec Israël devrait permettre l'augmentation du débit du Yarmouk et du Jourdain à l'entrée sur le territoire jordanien; ceci améliorerait le bilan hydrique du pays tant dans l'immédiat qu'à plus long terme et favoriserait le développement agricole.

A la suite du traité, les ressources hydriques dont la Jordanie dispose chaque année devraient s'accroître de 230 millions de m^3, soit 63 m^3 par habitant, ce qui représente une hausse de 25 pour cent.

L'amélioration rapide du niveau de vie et la croissance démographique ont provoqué d'énormes pressions sur les ressources hydriques limitées du pays. En 1993, 3,7 millions d'habitants disposaient de 205 millions de m^3 d'eau. La consommation moyenne d'eau à usage domestique, environ 85 litres par jour et par personne, est considérée comme un strict minimum, étant donné le niveau de revenu par habitant et celui du développement. Sur les 230 millions de m^3 supplémentaires dont disposera le pays, 70 millions seront affectés aux usages domestiques de la population, car le gouvernement considère comme un objectif prioritaire de parer au déficit dans ce secteur.

En portant la consommation pour usage domestique de 85 à 120 litres par personne et par jour, on compte réduire de 30 pour cent la concentration de polluants dans les eaux usées et par conséquent le coût de leur transport et de leur traitement. En accroissant la quantité d'eau d'irrigation dérivée du Yarmouk dans le canal King Abdullah

et en exploitant à pleine capacité les infrastructures d'irrigation, on espère améliorer la qualité des eaux usées traitées; ceci réduirait de 40 pour cent le coût unitaire de l'eau d'irrigation dans la vallée du Jourdain. Cette amélioration de la qualité de l'eau du Jourdain devrait aussi être bénéfique pour l'environnement: dans le fleuve vivait autrefois une faune piscicole riche et variée. La pêche nourrissait les villes et les villages de la région. Les abords verdoyants du Jourdain abritaient toutes sortes d'oiseaux migrateurs et de nombreux animaux sauvages qui pourraient à nouveau y trouver leurs gîtes.

L'accord de paix élargit le cadre des possibilités pour une intégration des ressources économiques et des échanges d'information entre les signataires et il fait bénéficier le développement agricole du principe de l'avantage comparatif. La coopération agricole régionale pourrait en effet couvrir aussi bien la libre circulation de l'information que le transfert des techniques de mise en valeur du désert, d'utilisation des eaux saumâtres et des nouvelles semences adaptées aux sols arides.

Une coopération trilatérale entre Israël, l'Egypte et le Maroc existe depuis un certain temps dans le domaine de l'agriculture en milieu désertique. Un projet pilote a été lancé dans les déserts d'Egypte et du Maroc avec les techniques israéliennes d'irrigation et d'utilisation de nouveaux types de semences. Au cours du récent Sommet de Casablanca au Maroc, un projet conjoint Jordanie-Israël pour le développement intégré de la vallée du Jourdain a été examiné. Il concerne la construction d'un canal de liaison entre la mer Rouge et la mer Morte; ce projet permettrait d'exploiter la différence d'altitude pour produire de l'énergie hydro-électrique, et l'eau de la mer Rouge, en alimentant des projets de désalinisation de la mer Morte dont le niveau baisse de manière inquiétante, contribuerait à la protection de l'environnement de toute la région.

Le Traité offre un cadre de coopération et permet de définir des projets pour pallier la pénurie d'eau en Jordanie, mais il est essentiel pour le développement de la région qu'il leur soit donné suite. La coopération régionale doit servir à atténuer les disparités sur le plan du revenu national et du niveau de technicité. Les moyens matériels et financiers pour développer la recherche, une meilleure gestion de la demande d'eau et les réponses techniques pour sa conservation, seront fonction des efforts de coopération et d'intégration régionales constatés. Par ailleurs, la Jordanie ne pourra maximiser les avantages d'un cli-

mat économique favorable que si elle adopte des mesures intérieures propres à assurer la stabilité macroéconomique et la croissance et à rationaliser l'utilisation de ses ressources agricoles.

SITUATION PAR RÉGION

II. Régions développées

EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE ET ÉTATS NOUVELLEMENT INDÉPENDANTS DE L'EX-URSS

VUE D'ENSEMBLE

Evolution récente de l'économie et de l'agriculture

En 1994, l'installation de l'économie de marché a encore progressé dans les pays d'Europe centrale et orientale[30]. On constate une tendance générale de stabilisation et de progrès économiques. Le PIB moyen a augmenté de près de 4 pour cent[31] et l'inflation a beaucoup ralenti. Toutefois le taux de chômage est resté élevé dans la plupart des pays.

Le secteur agroalimentaire montre aussi des signes de reprise dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale. Sans la sécheresse en Pologne, la production agricole globale de la région aurait été en augmentation pour la première fois depuis que s'est amorcée la transition. Selon les chiffres provisoires de 1994, la production céréalière de la région, qui avait déjà progressé de 6 à 7 pour cent en 1993, a encore augmenté de 8 à 9 pour cent en 1994; seules la Pologne et les républiques baltes qui ont souffert de la sécheresse n'enregistrent pas la même augmentation. La production de l'élevage continue à baisser dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale qui s'ajustent à une demande en baisse. La contraction de l'offre dans plusieurs pays entraîne une nouvelle hausse des prix à la consommation, notamment de ceux du lait en Pologne et de la viande de porc en République tchèque. D'une façon générale, la chute de la production de l'élevage semble enrayée et les troupeaux sont en voie de reconstitution dans des pays comme la Pologne et l'Albanie.

La situation économique des nouveaux Etats indépendants de l'ex-URSS est très différente de celle des pays d'Europe centrale et orientale. En 1994, le PIB de la Russie a baissé de 15 pour cent[32] et la baisse a été encore plus

---

[30] Ce chapitre a été fourni par la Direction de l'alimentation et de l'agriculture et des pêches de l'OCDE; il s'inspire de travaux coordonnés par le Centre de l'OCDE pour la coopération avec les économies en transition et de plusieurs publications de l'OCDE, notamment: 1) OCDE. 1995. *Politiques et échanges agricoles, marchés commerce dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO), les nouveaux Etats indépendants (NEI), la Mongolie et la Chine - suivi et perspectives 1995*. Paris. 2) OCDE. 1994 *Examen des politiques agricoles, Hongrie*, Paris. 3) OCDE. 1995. *Examen des politiques agricoles: Pologne*. Paris.

[31] Estimations de l'OCDE

[32] Estimations de l'OCDE.

marquée dans certains des autres nouveaux Etats indépendants. On prévoit une nouvelle contraction de l'activité économique pour 1995. Même si l'inflation a été freinée dans la plupart des pays nouveaux Etats indépendants, son niveau reste élevé.

Dans la plupart des nouveaux Etats indépendants, les résultats du secteur agricole ont continué à se détériorer en 1994. La production brute de l'agriculture dans les quatre principaux pays producteurs de denrées alimentaires (Bélarus, Kazakhstan, Fédération de Russie et Ukraine) a diminué de 30 à 50 pour cent depuis cinq ans et il est peu probable qu'elle se rétablisse en 1995. Les problèmes de 1994 ont été en grande partie causés par les intempéries. Les rendements ont souffert de la sécheresse dans le sud de l'Ukraine, dans certaines des grandes zones de céréaliculture de Russie et dans le nord du Kazakhstan, enfin la récolte a été très mauvaise au Bélarus. Toutefois, certaines difficultés proviennent aussi des perturbations dans les approvisionnements en intrants, la commercialisation et le crédit agricole. L'élevage a particulièrement souffert depuis 1991. Les effectifs du cheptel et les volumes de la production ont beaucoup baissé et continuent à diminuer.

La contraction de la demande de produits alimentaires se poursuit dans les pays d'Europe centrale et orientale ainsi que dans les nouveaux Etats indépendants. Les denrées les plus touchées sont les produits à forte élasticité-revenu tels que la viande et les produits laitiers, pour lesquels la réduction globale est de l'ordre de 20 à 30 pour cent. Il est vrai qu'avant 1991, la consommation de ces produits était particulièrement élevée par rapport au PIB par habitant, car ils bénéficiaient de très fortes subventions et leur suppression a évidemment entraîné un déplacement de consommation. D'une façon générale, les disponibilités alimentaires sont satisfaisantes dans les pays d'Europe centrale et orientale. Dans les zones rurales des nouveaux Etats indépendants, elles sont assez stables grâce aux petites parcelles et potagers privés. Les carences du système de distribution et de commercialisation entraînent un approvisionnement parfois irrégulier pour certains produits dans les grandes villes, mais aucune grave rupture d'approvisionnement en aliments de base n'est survenue ni probablement ne surviendra dans un avenir proche.

Réforme structurelle de l'agriculture

Avant la réforme, les terres agricoles étaient presque toutes exploitées par les grandes fermes d'Etat ou les fermes

collectives, sauf en Pologne où l'exploitation familiale privée dominait. Diverses stratégies de privatisation des exploitations, assortie ou non de transferts de droits de propriété, ont été appliquées:

- La restitution est une reconnaissance des droits des anciens propriétaires. En Bulgarie, les pouvoirs publics se sont efforcés, dans la mesure du possible, de restituer aux anciens propriétaires les terres mêmes dont ils avaient été expulsés. Lorsque cela s'est avéré impossible, comme en Hongrie par exemple, les ayant-droit ont été indemnisés par une remise de bons. La restauration des anciens droits de propriété est complexe parce que le cadastre était très mal tenu avant l'ère communiste et que les pouvoirs publics ne sont pas en mesure de régler les différends ni d'instruire les requêtes. En outre, rares sont les demandeurs qui ont des compétences d'agriculteur ou de gestionnaire ou encore le capital nécessaires pour faire démarrer une exploitation individuelle.
- La privatisation «massive» ou «spontanée» consiste à répartir les terres entre de nombreuses personnes sans se préoccuper des anciens propriétaires. Ce fut le cas, par exemple, en Albanie, en Roumanie et dans les Etats baltes. De petites parcelles ont été distribuées aux populations rurales, notamment aux ouvriers des fermes d'Etat ou des fermes collectives. C'est ainsi qu'en Roumanie et en Albanie, par exemple, les anciennes fermes collectives ont été entièrement remplacées par de petites exploitations privées.
- La privatisation par répartition des parts de capital, formule très fréquemment utilisée dans les nouveaux Etats indépendants, consiste aussi à répartir la terre et l'actif des exploitations entre ceux qui y travaillent. Les terres des anciennes fermes collectives et d'Etat sont distribuées en parts égales à tous les employés et retraités ainsi qu'aux travailleurs des équipements sociaux tels qu'écoles, centres de loisirs, dispensaires, etc. attachés à l'exploitation. Les autres outils d'exploitation doivent être répartis au pro rata du nombre d'années de service. Mais cette répartition ne se traduit pas nécessairement par la délimitation de parcelles individuelles ou par le transfert effectif de la terre aux nouveaux propriétaires.
- La création de nouvelles exploitations individuelles se poursuit dans les pays d'Europe centrale et orientale

ainsi que dans les nouveaux Etats indépendants, en même temps que la réorganisation des fermes collectives et des fermes d'Etat. Les autorités locales allouent à des particuliers une superficie donnée, prise soit sur les terres inutilisées, soit sur les grandes fermes sous-exploitées. Les nouveaux chefs d'exploitation peuvent souvent bénéficier de crédits subventionnés pour acheter ou construire ce dont ils ont besoin pour exploiter la terre.

Ces diverses stratégies de réorganisation ont fait apparaître différents types d'exploitations. Dans tous les pays, des entreprises de formes inédites sont nées, depuis les fermes familiales jusqu'à de nouvelles coopératives ou sociétés en commandite par action. Cette dernière formule est plus fréquente dans les nouveaux Etats indépendants. Dans les exploitations ainsi constituées, les parts de terre et d'actifs sont investies dans la nouvelle entreprise en échange d'actions. Comme le mode de fonctionnement n'a guère changé, ces sociétés agricoles risquent de ne pas survivre à long terme.

Des réserves ont été souvent émises à propos du risque que présente le morcellement des grandes exploitations en nombreuses entreprises agricoles de très petite taille dont le coût de production est plus élevé et la productivité plus faible. Il ne faut toutefois pas confondre morcellement de la propriété avec morcellement des exploitations. L'un n'implique pas nécessairement l'autre. Sauf en Roumanie et en Albanie, le morcellement n'a pas été excessif. En Hongrie et en République tchèque, par exemple, le morcellement de la propriété ne s'est pas accompagné d'un morcellement de l'exploitation. Dans ces pays, parmi les nouveaux propriétaires et les propriétaires rentrés en possession de leurs biens, rares sont ceux qui ont créé leur propre petite exploitation; la plupart ont loué leur terre aux coopératives transformées.

La plupart des anciennes grandes exploitations gaspillaient des ressources et avaient des frais généraux et des coûts administratifs très élevés. L'expérience des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) indique qu'au-delà d'une certaine dimension, il n'y a plus d'économie d'échelle et que la taille optimale de l'exploitation dépend beaucoup de ce qu'elle produit. D'autres facteurs, tels que la qualité de la gestion, les compétences techniques et l'accès au crédit ont plus d'influence sur la productivité que la taille de

l'exploitation. La notion de taille optimale n'a donc guère de sens et risque d'amener les décideurs à commettre l'erreur d'adopter une norme rigide en ce domaine.

Marchés fonciers et réformes financières

La création et le fonctionnement des marchés fonciers posent des problèmes à la fois délicats et cruciaux. Les pays d'Europe centrale et orientale avaient perdu la pratique de la cession de la terre depuis plus de 50 ans. Dans beaucoup de nouveaux Etats indépendants, il n'y avait jamais eu de marché foncier. Les partisans de l'économie de marché ont souligné qu'il fallait créer des marchés fonciers favorisant les hypothèques pour faciliter l'adaptation structurelle. Toutefois, la création d'un marché dans lequel la terre peut être utilisée comme nantissement ne suffira pas pour mettre en place un système fonctionnel de financement de l'agriculture. L'éducation et le développement des institutions, comme par exemple la création d'un secteur bancaire efficace, seront aussi nécessaires pour stimuler le marché privé du crédit agricole. Les établissements financiers jouent un rôle crucial dans le développement du secteur agro-alimentaire. Pour promouvoir la création d'établissements efficaces, beaucoup de pays ont incité à la recapitalisation des banques et mis en place une série de mesures prudentes en vue d'un privatisation du secteur bancaire. Des succès modestes ont été obtenus dans les pays d'Europe centrale et orientale tandis que dans les nouveaux Etats indépendants, cette réforme du secteur financier est à peine ébauchée.

Privatisation des activités d'amont et d'aval

La restructuration des agro-industries d'amont et d'aval a progressé de façon inégale, mais elle est le plus souvent en retard sur le secteur agricole. Pour les petites entreprises d'aval, par exemple celles du secteur de la vente au détail, la privatisation a été réussie dans la plupart des pays; en revanche, pour les grandes industries de conditionnement et de transformation appartenant à l'Etat (conditionnement de la viande, entreposage des céréales, etc.), la privatisation est plus difficile, d'autant que ces entreprises, souvent obérées par de lourdes dettes, ont des équipements techniques inadaptés et une capacité qui avait été très surévaluée. Malgré tout, beaucoup d'industries agro-alimentaires ont été privatisées avec succès dans les pays d'Europe centrale et orientale les plus avancés.

La disponibilité de capital étranger est un autre détermi-

nant important de la privatisation des industries d'amont et d'aval. Par exemple, en Hongrie, très ouverte à l'investissement étranger, la privatisation a pu progresser. Au contraire en Pologne, la privatisation des grandes entreprises est nettement plus lente parce que le régime des investissements étrangers est beaucoup plus restrictif.

Les entreprises monopolistiques inefficaces qui subsistent en amont et en aval continuent de peser sur le secteur agricole et l'absence de concurrence ne les pousse pas à s'adapter. Or il est essentiel de moderniser les industries alimentaires pour développer les exportations agricoles, car les débouchés pour les produits transformés de qualité sont plus nombreux que pour les matières premières et les produits de qualité médiocre et les marges bénéficiaires sont plus élevées.

Commerce et politiques commerciales

Après la dissolution du système commercial du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM), la plupart des pays d'Europe centrale et orientale ont cherché à réorienter leurs échanges agricoles vers les pays occidentaux. Des accords préférentiels ont été conclus pour leur faciliter l'accès aux marchés d'Europe occidentale. Mais leurs exportations agricoles restent très limitées parce qu'ils ont du mal à satisfaire aux normes de qualité occidentales et à soutenir la concurrence des produits subventionnés. Au contraire, les importations et surtout les importations de produits agricoles à forte valeur ajoutée provenant de pays d'Europe occidentale ont augmenté. La balance globale du commerce agricole des pays d'Europe centrale et orientale s'est donc beaucoup détériorée depuis la réforme. La légère amélioration de 1994 tient principalement à l'accroissement des exportations à destination des nouveaux Etats indépendants.

Des accords d'association, dits Accords européens, ont été conclus entre la CE et six pays associés: les quatre Etats de Visegrad (République tchèque, Hongrie, Pologne et Slovaquie), la Bulgarie et la Roumanie. Avec les Etats baltes et la Slovénie, les Accords européens ont été paraphés et devraient être officiellement signés avant la fin de 1995. Ces accords aboutiront progressivement au libre-échange de la plupart des biens et services. La libéralisation totale des échanges n'est toutefois pas prévue pour les produits agricoles et alimentaires, qui resteront assujettis à certains contingentements et droits de douane.

En fait, peu de contingents tarifaires prévus dans le ca-

dre des Accords européens ont été atteints. La proportion varie selon les pays et les produits; elle a été très faible en 1992 et 1993, d'une part, à cause des différences de normes vétérinaires et des pénuries dues aux intempéries, d'autre part à cause de la lourdeur des formalités bureaucratiques qui ont découragé les exportateurs des pays d'Europe centrale et orientale. Les contingents ont été plus complètement utilisés en 1994 et le Plan d'action commune pour une aide coordonnée à la Pologne et la Hongrie (PHARE) fournit à ces pays une assistance pour remédier à leur méconnaissance des marchés et à leur expérience limitée du libre commerce.

Certains pays en transition ont adopté des systèmes de réglementation du marché agricole inspirés de ceux des pays de l'OCDE, par exemple de la Politique agricole commune de la CE. Toutefois, en raison de graves difficultés budgétaires et des protestations des consommateurs contre la hausse des prix, ils n'ont pas pu totalement appliquer ces nouveaux mécanismes ni apporter à leur agriculture un soutien comparable à celui qui est assuré dans la plupart des pays de l'OCDE. L'expérience de ces derniers prouve cependant, qu'une fois en place, ces mécanismes peuvent provoquer de graves distorsions économiques sans pour autant atteindre les objectifs visés de soutien aux populations rurales. Dans les pays en transition, le soutien des prix à des niveaux très élevés et la politique de protection commerciale sur laquelle il s'appuie seraient, à bien des égards, particulièrement néfastes au développement d'un secteur agricole compétitif pleinement intégré dans l'économie de marché, que ces pays adhèrent ou non à l'Union européenne. Des prix de soutien élevés coûtent très cher aux contribuables et aux consommateurs pauvres qui, dans tous ces pays, consacrent une part importante de leur revenu à la nourriture. En outre, une telle politique crée des distorsions économiques et affaiblit la compétitivité à un stade crucial du passage à l'économie de marché.

Le Bélarus, le Kazakhstan, la Fédération de Russie et l'Ukraine sont encore en train d'ajuster leurs relations commerciales à leur nouvelle indépendance. Sous le régime soviétique, les flux de marchandises étaient déterminés par voie administrative plutôt que par les signaux du marché, si bien que l'effondrement de l'URSS a beaucoup perturbé la circulation des biens entre les nouveaux Etats indépendants. Certaines spécialisations antérieures ont bien du mal à se maintenir, par exemple au Bélarus, la

production de viande et de produits laitiers dépend encore de céréales fourragères provenant d'autres parties de l'ex-URSS. Les Etats qui ont succédé à l'ex-URSS, regroupés de façon assez lâche dans la Communauté des Etats indépendants (CEI), ont à plusieurs reprises cherché à rétablir et à resserrer des liens commerciaux au moyen d'accords intergouvernementaux au lieu de s'en remettre au marché. En l'absence d'un marché des changes efficace, la plupart des échanges entre les nouveaux Etats indépendants continuent à prendre la forme de vastes accords de troc.

A la fin de novembre 1994, le Conseil des ministres du commerce extérieur de la CEI a approuvé le principe d'une zone de libre-échange à l'échelle de la Communauté. En mars 1995, les Ministres de l'agriculture des pays membres de la CEI ont décidé de recréer un marché agricole commun. Même s'il est prévu de supprimer les obstacles au commerce intra-CEI, la création d'une union douanière en bonne et due forme a été différée. Ces décisions attestent clairement l'existence d'objectifs contradictoires dans les pays de l'ex-URSS: ils souhaitent d'une part accroître leur part du marché russe, et de l'autre éviter de compromettre leur indépendance et de retomber sous la coupe de la Russie.

Les nouveaux Etats indépendants ont continué à distribuer de larges subventions au secteur agricole. Les exploitations les moins productives, à de rares exceptions près, sont restées en activité et continuent de recevoir leur part d'intrants distribués par l'Etat. Comme la plupart des grandes exploitations des nouveaux Etats indépendants ne peuvent pas soutenir la concurrence des exportations souvent subventionnées des pays occidentaux, les représentants du monde agricole, en particulier en Russie, ont exercé avec succès des pressions en faveur d'une augmentation de la protection douanière et d'une réglementation du marché sur le modèle occidental (subventions à l'exportation, prix de seuil ou d'intervention, etc.). Cependant, ces pays n'ont guère de chance de pouvoir financer de telles mesures protectionnistes, qui par ailleurs affaibliraient leur compétitivité.

Conséquences du Cycle d'Uruguay

La Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Roumanie sont membres de l'Organisation mondiale du commerce. Les demandes d'admission des autres pays d'Europe centrale et orientale et des nouveaux Etats

indépendants sont à un stade plus ou moins avancé.

La libéralisation du commerce mondial consécutive au Cycle d'Uruguay, devrait accroître le bien-être économique et renforcer la position de la région dans le commerce agricole. Comme les pays en développement, les Etats d'Europe centrale et orientale membres de l'Organisation mondiale du commerce sont autorisés à fixer des consolidations tarifaires à des taux qui ne correspondent pas vraiment à l'équivalent tarifaire des obstacles au commerce de la période de base. La plupart des pays d'Europe centrale et orientale ont donc consolidé leurs droits à des niveaux très élevés par rapport aux tarifs existants, ce qui leur laisse une grande latitude. Les gouvernements pourront certes décider de ne pas en profiter, mais il est probable que les producteurs feront pression pour qu'ils tirent parti au maximum de la possibilité d'accroître la protection dont ils bénéficient. Les gouvernements devront résister à ces pressions pour éviter les distorsions économiques et la hausse des coûts pour les consommateurs et les contribuables.

PORTRAIT DE LA RÉFORME DE L'AGRICULTURE AU KAZAKHSTAN

Géographie Histoire

S'étendant sur une superficie presque équivalente aux trois-quarts de l'Europe occidentale, le Kazakhstan est, après la Russie, la plus grande des 15 républiques de l'ex-URSS. Il est situé au sud de la Russie, avec laquelle il partage une frontière de 6 000 kilomètres.

Son Histoire et son économie sont étroitement liées à celles de la Russie. Elle fut colonisée au dix-neuvième siècle par les Russes qui fondèrent,en 1854, sa capitale, Alma-Ata, rebaptisée Almaty lors de l'indépendance, à la fin de 1991[53].

C'est la seule république de l'ex-URSS à laquelle soit attachée une nationalité qui n'est pas majoritaire, puisque les citoyens d'origine kazakh ne représentent que 40 pour cent environ de la population totale de la République, proportion qui descend à moins de 30 pour cent dans la plupart des *oblasts* (provinces) frontalières de la Russie. Toutefois, ce pourcentage est en augmentation à cause de l'émigration des nationaux d'origine européenne. En 1994, le Kazakhstan a perdu plus de 1,5 pour cent de ses quelque 17 millions d'habitants[54].

Ressources agricoles

Terres. Plus de 80 pour cent du territoire du Kazakhstan est classée terre agricole; 80 pour cent de cette superficie sont des pâturages, 18 pour cent (35 millions d'hectares) sont des terres arables et 2 pour cent (4,5 millions d'hectares) sont des prairies. Les vergers et les vignes occupent quelque 120 000 hectares, et environ deux millions d'hectares sont irrigués. Le Kazakhstan possédait la moitié des pâturages de l'ex-URSS, mais seulement 15 pour cent des terres arables[55].

Les précipitations moyennes ne dépassent pas 250 mm par an. Les deux principales zones agricoles sont situées dans le Nord, plus arrosé, et dans le Sud, où les cultures doivent être irriguées. Les tchernozioms fertiles du Nord sont cultivés en céréales de printemps depuis le dix-neuvième siècle. La Campagne de colonisation des terres vierges (1954-1960, voir encadré 5) a étendu les cultures sur des terres marginales.

Dans les zones agricoles plus chaudes du Sud, l'eau qui descend du Tyan'-Shan et de l'Altaï permet de produire aussi bien des céréales de printemps que des céréales d'hiver. L'agriculture s'est développée dans ces zones en grande partie grâce aux grands projets d'irrigation de l'époque soviétique. On y produit un peu de coton, des céréales de printemps et d'hiver, des fruits et des légumes, du tabac, de la betterave à sucre, des pommes de terre, du soja, du riz et du maïs.

---

[53] M. B. Olcott. 1987. *The Kazakhs*. Stanford, Californie, Hoover Institute Press.

[54] *Panorama*, 15 avril 1995.

[55] Goskomstat Respubliki Kazakhstan. 1994. *Zemledelie v respublike kazakhstan*, et *Sel'skoe khoziaistvo respublike kazakhstan* (stat. sbornik), Almaty, Kazinformtsentr.

ENCADRÉ 5

DEUX SCÉNARIOS DE RÉDUCTION DES CULTURES SÈCHES DANS LE NORD DU KAZAKHSTAN

Figure 10

Source: FAO

Pendant le Programme de colonisation des terres vierges (1954-1960), 25,5 millions d'hectares de terres vierges ont été labourées et ensemencées dans les steppes fragiles du Kazakhstan. En quelques années, l'étendue cultivée en blé de printemps dans la république a augmenté d'une superficie équivalente à la *totalité* des cultures de blé du Canada et de l'Australie.

Après avoir atteint une crête de plus de

25 millions d'hectares au milieu des années 80, la superficie des emblavures a diminué (ce recul s'est accéléré en 1991) et elle ne dépassait plus 20,7 millions d'hectares en 1994. Selon une étude théorique de l'Académie des sciences agricoles du Kazakhstan, elle devrait diminuer encore sous l'effet des nouvelles relations économiques, pour s'établir autour de 16,3 millions d'hectares. La céréaliculture disparaîtrait ainsi presque complètement dans la région III de la carte. Les sols maigres et brun clair de la région, qui reçoivent en moyenne moins de 300 mm d'eau par an, ont un rendement de moins de cinq quintaux à l'hectare. L'Institut d'aménagement des sols a proposé un autre scénario, selon lequel la céréaliculture non irriguée n'est considérée viable que sur 13 millions d'hectares dont la plupart sont situés dans les tchernozioms de la région I qui reçoivent 350 à 400 mm de précipitations.

Sources: Glavnoe upravlenie geodezii i kartografii; et Institut Zemeldelia Akademii Nauk Respubliki Kazakhstana.

ENCADRÉ 6

LES RÉPUBLIQUES D'ASIE CENTRALE: AGRICULTURE, TRANSITION ET DÉVELOPPEMENT

Depuis des siècles, les cinq républiques d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan) sont unies par une Histoire et une géographie communes. Etant donné l'aridité qui caractérise cette zone, les grands fleuves qui prennent naissance dans les hautes montagnes à la frontière nord-ouest du sous-continent indien et vont se déverser dans la mer d'Aral ont une importance vitale. Une bonne partie de la population vit dans les oasis qui bordent les cours d'eau. Grâce à l'irrigation, de grandes civilisations se sont autrefois développées dans cette région située sur la route des grands voyages vers l'Extrême-orient.

Pendant les 70 ans d'existence de l'URSS, les cinq républiques étaient étroitement intégrées dans le système de planification soviétique; elles produisaient et traitaient des matières premières destinées à l'exportation. Chacune était une république autonome, mais elles étaient gérées comme un ensemble, depuis Moscou où se prenaient toutes les décisions concernant l'emplacement des activités économiques, les réseaux de transport ou la gestion de l'eau.

Depuis leur accession à l'indépendance, en 1991, elles ont deux préoccupations communes: le passage à l'économie de marché et le développement économique. Elles ont les mêmes problèmes que tous les pays qui doivent s'adapter à l'économie de marché: comment à la fois maintenir la stabilité macroéconomique et encourager la propriété et l'entreprise privées, comment à la fois stabiliser le niveau global des prix et permettre aux agents économiques de recueillir le fruit de leurs efforts. Mais ce qui les distingue des autres pays, c'est le rôle particulièrement important d'une agriculture héritée du passé et au présent précaire.

Le modèle de planification soviétique avait collectivisé et spécialisé l'agriculture, et fondé l'économie des cinq républiques sur la monoculture du coton, sauf au Kazakhstan où la céréaliculture s'était beaucoup développée dans le cadre du Programme de colonisation des terres vierges. En application des plans, entre 1960 et le début des années 80, la superficie irriguée a augmenté de quelque 3 millions d'hectares (soit plus de 60 pour cent) consacrés presque exclusivement au coton. Les républiques d'Asie centrale, principalement l'Ouzbékistan, le Turkménistan et le Tadjikistan fournissaient 80 pour cent de la production du coton.

Cette monoculture sous irrigation a eu des conséquences économiques et écologiques désastreuses. Par exemple les prélèvements d'eau pour l'irrigation ont réduit de 90 pour cent le débit des fleuves à leur embouchure dans la mer d'Aral, depuis les années 50. Entre 1960 et 1990, le volume de la mer d'Aral a diminué de plus des deux tiers et sa superficie de 45 pour cent; évidemment, sa teneur en sel a triplé et cette salinisation est la principale cause de la baisse des rendements. Malgré l'intensification des apports d'engrais, le rendement moyen du coton dans les cinq républiques est tombé de plus de 2 800 kilos

à l'hectare à la fin des années 70, à 2 300 kilos dix ans plus tard. Tout en n'arrêtant pas la baisse des rendements, l'amendement a accéléré la pollution des eaux souterraines.

Le principal problème du développement agricole est de concilier la création nécessaire d'emplois pour une population qui augmente avec la préservation des fragiles ressources naturelles; ce problème se pose dans chacune des cinq républiques et ne trouvera de solution que concertée. Par exemple, ne serait-ce que pour stabiliser la mer d'Aral à son état actuel, il faudra réduire les prélèvements d'eau pour l'irrigation dans toute la région. Or,la production n'a cessé de baisser dans les cinq républiques depuis 1990, et un accroissement du chômage sera difficile à affronter.

D'autres aspects du développement durable de l'agriculture appellent aussi des décisions immédiates qui semblent cependant poser des problèmes moins insurmontables. Par exemple, la productivité du bétail dans la région est deux fois plus faible qu'en Europe occidentale; ceci donne à penser qu'elle peut être largement améliorée. Mais étant donné la dégradation d'une grande partie des pâturages, il faudra ramener le cheptel à un effectif plus compatible avec la préservation de l'environnement.

Source: Pomfret. 1995. *The economies of Central Asia*. Princeton, Etats-Unis, Princeton University Press. L'auteur analyse la politique, la structure et les résultats de l'économie de la région dans son ensemble, puis de celle chacune des républiques, avant et après l'indépendance.

Elevage. Riche en pâturages, le Kazakhstan possède un vaste cheptel bovin et ovin. La structure de la consommation de viande y est restée assez stable: elle se compose à 46 pour cent de viande bovine (contre 44 pour cent dans l'ex-URSS), 18 pour cent de viande ovine (5 pour cent dans l'ex-URSS), 4 pour cent de viande chevaline et 13 pour cent de volaille (16 pour cent dans l'ex-URSS).

L'agriculture avant les réformes (organisation, démographie, structure). Au début des années 80, le Kazakhstan comptait environ 2 100 fermes d'Etat d'une superficie moyenne de 80 000 hectares dont 14 000 arables. En 1991, une ferme d'Etat ou collective «moyenne» possédait 90 tracteurs, 35 moissonneuses-batteuses, 50 camions, plusieurs milliers de bovins, 10 000 ovins et 7 à 800 porcins. En ce qui concerne les 400 fermes collectives, la plupart d'entre elles avaient succédé à des exploitations existant avant la révolution.

En 1993, l'agriculture occupait directement à plein temps 1,3 millions de personnes, soit un peu plus que l'industrie. Le Kazakhstan se classait au huitième rang des républiques soviétiques (après la Transcaucasie et l'Asie centrale) pour ce qui est de la part de la population employée dans l'agriculture; elle tenait la deuxième place (après la Moldova) pour ce qui est de la part de l'agriculture dans le produit social brut (25,8 pour cent)[56].

Place du Kazakhstan dans la production et le commerce agricoles de l'ex-URSS

Dans les années 80, le Kazakhstan produisait un peu plus de 7 pour cent du produit brut de l'agriculture soviétique; il se classait tout de suite après la Russie et l'Ukraine. Il produisait 12 à 13 pour cent des céréales, mais pour les variétés supérieures de blé durum et de blé dur de printemps servant à fabriquer des pâtes alimentaires, la proportion était plus élevée. Toutefois, les rendements céréaliers n'ont dépassé une tonne à l'hectare qu'une année sur trois depuis 1954. Outre que le rendement était instable et souvent bas, la production céréalière du Kazakhstan n'était pas toujours de bonne qualité et son transport posait souvent des problèmes. C'est en partie pour cette raison que l'URSS était restée tellement tributaire des importations de céréales.

Le Kazakhstan exportait autrefois environ 10 pour cent de sa production de viande, soit presque 1,5 millions de tonne, en majeure partie vers les républiques voisines, très peuplées, d'Asie centrale. La laine et les cuirs et peaux représentaient aussi une partie importante des exportations provenant du sec-

[56] A. A. Illarionov. 1990. Economic potential and the level of economic development of the Union Republics, *Voprosy Ekonomiki*, 4.

teur de l'élevage. Le Kazakhstan importait des protéines d'oléagineux, de l'huile végétale, du sucre, des conserves et des denrées transformées, ainsi que des produits laitiers.

Le Kazakhstan faisait partie du système soviétique très intégré de production d'intrants[37]. Il produisait des équipements pour l'aridoculture et environ 10 pour cent de la production d'engrais phosphatés de l'ex-URSS. Il importait des équipements (tracteurs, moissonneuses-batteuses, etc.) ainsi que des tourteaux, des produits vétérinaires et phytosanitaires, notamment de grandes quantités d'herbicides pour la céréaliculture du nord.

Le pétrole produit par le Kazakhstan est exporté vers l'Oural; l'essentiel des produits pétroliers nécessaires à l'agriculture dans le nord de la république provient de Sibérie occidentale. La réduction de l'écart entre le prix du pétrole russe et le cours mondial est le facteur qui a le plus affecté l'agriculture du Kazakhstan; elle a directement entraîné une réduction des superficies emblavées et moissonnées.

Contexte politique et macroéconomique de la réforme de l'agriculture et de la politique agricole

Contexte politique. L'instance politique la plus haute au Kazakhstan est la Présidence. A l'encontre de la Russie, où la Banque centrale dépend du Parlement, la Banque nationale du Kazakhstan est directement rattachée à la Présidence, ce qui a donné au Président une certaine liberté pour entreprendre des réformes économiques. En octobre 1994, quand le Parlement a refusé la confiance à l'ancien gouvernement, le Président a nommé Premier ministre un Kazakh de formation occidentale. Le nouveau gouvernement semble décidé à maintenir une ferme politique d'austérité monétaire, de privatisation accélérée et de marché concurrentiel.

Le Kazakhstan était un partisan convaincu du maintien de liens économiques et politiques plus étroits entre les pays de l'ex-URSS. Disposé à signer le Traité de l'Union, qui aurait maintenu l'ex-URSS, le Président demanda que le Kazakhstan soit membre fondateur de la Communauté des Etats indépendants (CEI) quand l'URSS a éclaté, en 1991. En 1993, le Kazakhstan créa sa monnaie nationale, le tenge, parce que le Parlement n'avait pas accepté les conditions exigées par la Fédération de Russie pour le maintien dans la zone rouble. Il constitua une union douanière avec l'Ouzbékistan et le Kirghizistan en 1993, et une autre avec la Russie et le Bélarus au début de 1994.

Politique de stabilisation. Au deuxième trimestre de 1994, le

[37] J.Foster et D.J. Sedik. 1994. *Former USSR: Situation and Outlook series*. Mai, p.74. Washington, United States Department of Agriculture, Economic Research Service.

taux mensuel d'inflation a atteint une moyenne de 35 pour cent, et il monta à 40 pour cent en juin; le tenge tomba au dixième de sa valeur de janvier. Au milieu de 1994, le Président se déclara favorable à une «thérapie de choc». Grâce à une politique macroéconomique restrictive, l'inflation mensuelle tomba à 10 pour cent en décembre 1994, 8 pour cent en février 1995 et 3 pour cent en avril. Pendant le deuxième semestre de 1994, le tenge, convertible depuis sa création, ne perdit en moyenne que 4 pour cent par mois de sa valeur aux enchères interbancaires[58].

Pour contenir le déficit budgétaire, qui atteignait 7 pour cent du PNB, le gouvernement ramena les dépenses publiques à 17 pour cent du PNB en 1994, contre 25 pour cent en 1993. Presque toutes les subventions à l'agriculture, y compris la subvention du pain et des aliments composés du bétail, furent supprimées. La Banque nationale du Kazakhstan renonça à sa pratique de refinancer les arriérés inter-entreprises par l'expansion de la masse monétaire, ce qui avait été une des causes de l'inflation au premier trimestre de 1994. Elle avait institué dès 1992 la pratique de mettre le crédit aux enchères, et en 1994, 70 pour cent des crédits furent attribués selon cette procédure. A la fin d'avril 1995, le taux des enchères bancaires, sur lequel était aligné le taux de refinancement, était de 140 pour cent. En février 1995, les crédits dirigés, en grande partie destinés à l'agriculture, furent supprimés[59]. Le PIB aux prix constants avait baissé d'un quart en 1994, et le taux réel de chômage était estimé à 7,4 pour cent au début de 1995. Toutefois, les chiffres officiels indiquent que la maîtrise de l'inflation s'est accompagnée d'une reprise de la production industrielle, qui augmenta de 1 à 3 pour cent par mois pendant le dernier trimestre de 1994. On prévoit que le PIB baissera encore en 1995, mais moitié moins vite qu'en 1994. Le gouvernement affirme que les niveaux de vie, évalués d'après le salaire moyen réel, se sont stabilisés aux troisième et quatrième trimestres de 1994 (tableau 12, page 183).

Privatisation et création de marchés

La répartition des droits de propriété est un processus difficile; elle se situe dans un contexte politique qui n'est pas encore entièrement libre et démocratique. De plus, la présence de citoyens de l'ex-URSS amplifie les problèmes sociologiques que pose la transition. L'Etat soviétique avait établi entre les classes dirigeantes, les travailleurs et les consommateurs, des liens d'interdépendance particuliers, qui expliquent les attitudes mitigées d'aujourd'hui face à la privatisation des biens fonciers et aux prises de responsabilités individuelles. L'agri-

[58] Banque mondiale, 1995. *Republic of Kazakhstan: report on the status of structural reforms*. Paris.
[59] *Ibid.*

culture planifiée reposait principalement sur deux mécanismes complémentaires, la livraison obligatoire de contingents de production à l'Etat et, en réciproque, la fourniture d'intrants et de matériels à des prix fixés par le plan, accompagnée d'un crédit à taux préférentiel. Désormais, l'austérité budgétaire est le mot d'ordre qui conditionne le processus de privatisation de l'agriculture et les divers problèmes qui en découlent examinés ci-après.

La production agricole: prix et rentabilité. La production agricole du Kazakhstan pour 1994, en baisse de 23 pour cent par rapport à 1993 (en valeur réelle), s'est montée à 98,8 milliards de tenge (environ 2 milliards de dollars). Elle avait déjà diminué de 10 pour cent en 1993 et de 2 pour cent en 1992. Si l'on peut établir que la production céréalière a baissé de 24 pour cent en 1994, il est de plus en plus difficile de donner un chiffre pour la production animale dont la privatisation progresse constamment; selon des estimations officielles, la production de viande aurait diminué de 20 pour cent et celle de lait de 6 pour cent en 1994. La réduction considérable du cheptel (les effectifs de bovins auraient baissé de 8 pour cent, ceux de porcins de 19 pour cent et ceux de caprins et d'ovins de 27 pour cent en 1993) fait présager un nouveau recul de la production en 1995. Ce désinvestissement s'explique en partie par la crise de liquidités qu'ont connue les ouvriers agricoles qui, payés essentiellement en nature, ont été obligés de brader leurs bêtes.

Dans un contexte d'inflation galopante, le chiffrage des coûts et de la rentabilité n'a guère de sens. Toutefois, les statistiques de 1993 indiquent que la rentabilité (bénéfices exprimés en pourcentage des coûts intégrant une marge normale de profits) des fermes d'Etat et collectives aurait été négative (-1,3 pour cent); elle aurait été positive dans le secteur de la production végétale. La chute des bénéfices agricoles tient surtout au fait que le coût des intrants a augmenté plus vite que les prix des produits agricoles depuis la libéralisation de 1991/92. Par exemple, en 1992, il fallait 1,2 tonne de blé pour acheter une tonne de carburant; en 1993, il en fallait 3,6; le rapport est resté à peu près le même l'année suivante[60]. Les prix industriels et les prix agricoles ont augmenté à peu près dans la même proportion (ils ont été multipliés respectivement par 20,4 et par 19,0) et les termes de l'échange agricole semblent s'améliorer en 1995, du moins pour les produits de l'élevage, parce que l'offre diminue alors que les revenus des consommateurs se stabilisent[61].

---

[60] Disparitet tsen meshaet agrarnomu sektoru, *Biznis klub*, 18 octobre 1994.

[61] A. A. Deberdeev. 1995. *The role of agriculture in the transition process in Kazakhstan*. Colloque sur le rôle de l'agriculture dans la transition vers l'économie de marché, Wildbad Kreuth, Allemagne, 4-6 mai 1995, figure 1 et commentaire oral.

TABLEAU 12

Indicateurs macroéconomiques

Indicateur	1992	1993	1994	1995 (estimation)
PIB à prix constants				
(pourcentage de variation)	-13.0	-15.6	-25.0	-11.0
Prix à la consommation				
pourcentage moyen de variation sur l'année	1 381	1 571	1 826	165
pourcentage moyen de variation en fin d'année	2 567	2 166	1 048	40
Salaires et prestations sociales (tenge, fin d'année)				
Salaire, pension, indemnité de chômage (montant nominal minimum)	2	30	260	900
Montant réel minimum (déc. 1991=100)	10	7	5	13
Salaire moyen	27	384	3 392	4 291
Salaire moyen réel (déc. 1991=100)	110	70	60	59
Taux de change (tenge/dollar EU)				
(moyenne pour l'année)	...	2.8	36.1	69.4
(en fin d'année)	...	6.3	54.3	78.0

Sources: Comité national des statistiques; Ministère des finances du Kazakhstan, et estimations de la Banque mondiale, mai 1995.

Budget public, subventions et crédit. Selon le Ministère de l'économie, les subventions à l'agriculture ont coûté au budget public plus de 600 millions de tenge (environ 2 à 3 pour cent du PIB) en 1993, dont à peu près la moitié pour les intérêts, les dépenses d'exploitation et le carburant et le reste pour compenser les pertes du secteur de l'élevage[62]. En 1994, il n'y avait pratiquement plus de subventions, si ce n'est celle qui était distribuée à certains éleveurs pour les aliments composés du bétail, ainsi que la subvention virtuelle que représentait les achats de l'Etat maintenus pour les seules céréales. En octobre 1994, ces dernières subventions ont été supprimées et le prix du pain au détail a immédiatement décuplé.

En 1993, l'agriculture a bénéficié environ du tiers des crédits dirigés de la Banque nationale du Kazakhstan, crédits qui sont assortis de taux d'intérêt très favorables (de 25 à 90 pour

[62] Données communiquées par le Ministère de l'économie du Kazakhstan, publiées dans: *Kazakhstan agricultural sector review*. Rapport de la Banque mondiale no 13334-KZ, 12 décembre 1994, Washington.

cent par an, alors que le taux d'inflation était à l'époque de 2 000 pour cent)[63]. En février 1994, la Banque nationale du Kazakhstan a bloqué le taux d'intérêt sur environ 10 milliards de tenge (alors à peu près 500 millions de dollars) de crédits à l'agriculture et a refinancé cette dette. En septembre 1994, la dette agricole dépassait 26,8 milliards de tenge; l'essentiel des créances étaient entre les mains des fournisseurs; les fermes d'Etat devaient 1,5 milliard de tenge (représentant alors 30 millions de dollars) à leurs employés[64]. En août 1994, le Président publia un décret aux termes duquel le Ministère de l'agriculture et la Banque agricole devaient identifier les fermes d'Etat et les agro-industries chroniquement déficitaires et les vendre aux enchères à des repreneurs qui assumeraient leur passif. Au début de 1995, environ 1 200 entreprises avaient été ainsi identifiées, et 256 devaient immédiatement être vendues aux enchères. Un Fonds de restructuration de l'agriculture a été créé pour assurer la liquidation des dettes irrécouvrables de façon à permettre la réforme de la Banque agricole qui devait désormais être gérée sur une base commerciale[65].

Privatisation. En 1991, quand l'URSS éclata, le Kazakhstan indépendant entra dans une phase de privatisation rapide entreprise au niveau des provinces. Au cours de cette première phase, les gouvernements des *oblasts* acquirent un pouvoir excessif et ceux du Nord menacèrent de faire sécession pour s'unir à la Russie. Au cours de la deuxième étape du programme national de privatisation, annoncée en 1993 et qui devait durer jusqu'en 1995, la privatisation fut assujettie à des procédures plus strictes placées sous le contrôle du Comité de la république chargé des biens de l'Etat et de ses comités territoriaux (distincts des *oblasts*). Un amendement de la constitution supprima les biens publics qui étaient entre les mains des gouvernements des *oblasts* et il n'y eut plus que deux types de propriété: les biens de l'Etat et la propriété privée[66].

Des procédures distinctes de privatisation ont été mises en place, d'une part, pour les petites entreprises de moins de 200 employés et, d'autre part, pour celles qui emploient de 200 à 5 000 personnes; quant aux entreprises nationales susceptibles d'attirer des investissements étrangers (principalement dans le secteur minier), leur privatisation se fait au cas par cas. Le Comité chargé des biens de l'Etat ayant été mis en cause, le Président lui retira ses fonctions en matière de privatisation et celles-ci ont été réparties entre divers autres organismes publics[67].

A la fin de 1994, environ 10 pour cent des quelque 30 000 petites entreprises avaient été adjugées aux enchères ou vendues par appels d'offres. Le programme de privatisation

---

[63] K. Gray et L. Kultaev. 1993. *Agricultural policy and trade development in Kazakhstan in 1992/93*. Groupe spécial de l'OCDE sur les relations économiques Est-Ouest dans le secteur agricole. OCDE, Paris, Octobre 1993.

[64] Gray et Kultaev. 1994. *ibid. pour 1993/94*, septembre 1994

[65] Banque mondiale, *op. cit.*, note 58, p.181.

[66] Gray et Kultaev, *op. cit*, note 64.

[67] Ces critiques sont décrites par A. Bilskaya, dans: *Panorama*, 10 décembre 1994, p.5. Pour le décret présidentiel, voir: *Kazakstanskaia pravda*, 21 mars 1995, p.2.

massive a commencé plus tard qu'en Russie, ainsi la distribution de coupons de privatisation aux ressortissants nationaux n'a débuté qu'en 1994, toutefois, elle était presque achevée à la fin de l'année. Un quart des coupons avaient été investis dans un peu moins de 200 fonds de placement qui, en avril 1995, avaient acquis la propriété d'environ 500 grandes entreprises.

A la fin de 1995, le Premier ministre se déclara favorable à une procédure de privatisation démocratique par le système des coupons; cette procédure devait rapporter moins à l'Etat mais elle permettait d'accélérer la vente des biens publics; le gouvernement espérait ainsi liquider en 1995 la participation de l'Etat dans une petite douzaine de sociétés agricoles en commandite par actions ou de portefeuille.

La privatisation des grandes entreprises agricoles et des agro-industries relève aussi du Comité chargé des biens de l'Etat, mais entre dans un cadre particulier. Le programme national qui réglemente la privatisation de ce secteur comporte des dispositions spécifiques:

- Le 1er janvier 1995, il y avait au Kazakhstan environ 22 500 exploitations «paysannes», appartenant à un propriétaire unique ou à une famille dont quelques-unes existaient déjà sous le régime soviétique. Leur nombre avait doublé en 1993, et 5 000 furent créées en 1994. D'une taille moyenne d'environ 350 hectares, elles occupent au total plus de 7 millions d'hectares de terres agricoles. Cinq à six pour cent des terres agricoles du Kazakhstan appartiennent à ces exploitations «paysannes» et à environ un millier de coopératives et petites entreprises. Si l'on ajoute à celles-ci les petits potagers personnels ou ceux des coopératives, environ 10 pour cent des terres agricoles du Kazakhstan sont des propriétés individuelles ou familiales (tableau 13).
- Les grandes exploitations agricoles, non plus que les industries alimentaires ni le secteur des intrants agricoles, ne relèvent du Programme général de privatisation. Elles furent temporairement placées, par décrets ministériels, dans des sociétés par actions, avec une participation variable de l'Etat au capital. A la fin de 1994, les deux tiers des 2 120 fermes d'Etat qui «appartenaient» au Ministère de l'agriculture avaient été privatisées (tableau 14). Pendant les sept premiers mois de 1994, 328 d'entre elles ont été privatisées; pendant les cinq derniers mois, on en a enregistré 440 supplémentaires. Ce processus, comparable à la procédure de «ré-enregistrement» appliquée en Russie en 1992, est plus théorique que pratique: la répartition effective des

TABLEAU 13

Progrès de la réforme agraire au Kazakhstan entre 1991 et 1994: occupation des sols par mode d'exploitation (milliers d'hectares)

	janvier 1991	janvier 1992	janvier 1993	janvier 1994	juin 1994	janvier 1995
Nombre d'exploitations paysannes		2 480	8 877	16 020	20 110	22 512
Superficie	104.0	1 615.1	5 355.2	6 424.9	7 123.5	7 828.4
Vergers (milliers)	743.0	998.5	1 280.7	1 286.4	1 294.9	
Superficie	59.0	81.9	107.6	112.3	113.3	
Potagers (milliers)	499.3	790.2	962.4	989.6	1 099.0	
Superficie	42.6	68.2	83.7	86.5	102.8	
Parcelles privées (milliers)	1 883.0	1 949.4	2 028.0	2 164.1	2 225.5	
Superficie	193.6	199.0	231.3	246.5	250.0	
Coopératives agricoles et petites entreprises	16	132	919	872	916	
Superficie	16.5	275.8	21 505	4 172.4	4 288.8	
Autres entreprises agricoles non étatiques				646	727	
Superficie				42 671	47 782.3	
Entreprises annexes du secteur agricole					1 367	1 418
Superficie				1 880.9	1 918.7	

Sources: Ministère de l'agriculture, et Comité national des statistiques du Kazakhstan.

avoirs et en particulier des droits d'utilisation des terres, entre les travailleurs, n'a pas été faite.

- Les fermes d'Etat, en collaboration avec le Comité chargé des biens de l'Etat et le Ministère de l'agriculture, ont travaillé tout au long de 1993 et 1994 pour répartir, sur le papier, les terres et les autres actifs entre les employés et les retraités en fonction des années de travail et des arriérés de salaire. La distribution des titres de propriété était pratiquement achevée à la fin de 1994. En vertu d'un décret présidentiel d'avril 1994, les bénéficiaires avaient commencé à échanger leurs parts et à mettre leurs avoirs en commun, de façon à constituer des regroupements d'activités ou de petites entreprises (camionnage, cliniques vétérinaires, ateliers de réparation mécanique, etc.) indépen-

TABLEAU 14

Privatisation des fermes d'Etat dans la République du Kazakhstan, 1993-1994

Nombre de fermes d'Etat en début de période = 2 120	1er juillet 1994	1er janvier 1995
Nombre de fermes privatisées	923	1 363
Dont: privatisées en 1993 et 1994 (1ère phase)	473	891
Nombre de créations d'entreprises indépendantes:		
Total	1 355	4 344
Petites entreprises	296	2 331
Coopératives agricoles	32	487
Sociétés par actions	122	295
Entreprises collectives	698	1 082
Sociétés en forme juridique simplifiée	56	148
Autres	151	1
Fermes d'Etat non privatisées	1 197	757

Source: Ministère de l'agriculture de la République du Kazakhstan.

dantes des entreprises agricoles elles-mêmes.

- Simultanément, des procédures moins démocratiques se sont développées. En février 1994, le Conseil des ministres publia un décret sur «la privatisation des entreprises agricoles d'Etat», aux termes duquel les fermes d'Etat pouvaient être vendues aux enchères privées à des petits groupes de personnes, réunissant généralement les cadres et les ingénieurs qui y travaillaient avant la privatisation. De son côté le Président, avec l'appui du Ministère de l'agriculture, signa un autre décret autorisant la vente de 20 pour cent du capital des fermes d'Etat aux anciens directeurs de ces dernières sous la seule condition qu'ils aient au moins 20 ans d'ancienneté. Cette mesure qui commençait à s'étendre fut violemment critiquée par le Parlement et par la presse et dut être suspendue.

Suppression des achats publics et naissance d'un marché des produits agricoles. Le système de subventions et d'achats de l'Etat a été supprimé en décembre 1993 pour les produits de l'élevage. Le tableau 15 fait apparaître les effets de la suppression des subventions et de la libération des prix de détail. En décembre 1993, les prix moyens à la production versés par les organismes d'Etat dépassaient les prix du marché de 30 à 100 pour cent; en juillet, cette marge avait pratiquement disparu. Selon le Comité national des statistiques, le volume de pro-

duits agricoles acheminés par des filières autres que le circuit de commercialisation public entre janvier et octobre 1994 avait augmenté de 34 pour cent pour la viande et de 57 pour cent pour le lait et il n'était resté à peu près stationnaire que pour les œufs, alors que le volume global du commerce avait baissé de 20 pour cent par rapport aux neuf premiers mois de 1993[68].

Les achats de céréales par l'Etat, qui atteignaient environ 15 millions de tonnes en 1990/91, sont tombés à 7 millions de tonnes en 1993, puis à 5 millions en 1994. A la fin de 1993, certaines exploitations souffraient des effets de l'inflation et des retards de paiement des offices publics de commercialisation. En 1993, le Ministère des finances refusa de débloquer des crédits pour la totalité du programme d'achats publics de céréales. On a entendu dire que les céréaliculteurs, n'ayant pas pu vendre leur production à l'Astyk (l'Office national de commercialisation et de traitement) au prix affiché, l'auraient vendue au comptant au secteur privé, à moitié prix. En octobre 1994, le gouvernement supprima la subvention du blé et de la farine au détail. Pour 1995, tous les contingents obligatoires d'achats de l'Etat sont supprimés et le gouvernement prévoit de n'acheter aux prix commerciaux que quelque 700 000 tonnes de céréales qui doivent assurer notamment les stocks de sécurité.

Transformation et entreposage des aliments. De nombreuses entreprises parallèles de transformation et d'entreposage ainsi que de petites agro-industries (moulins, charcuteries, fromageries) se sont développées au niveau des fermes mais l'essentiel de la capacité de transformation et d'entreposage reste concentré dans la filière publique dont la privatisation est particulièrement importante.

Au début de 1995, le gouvernement prévoyait de vendre aux enchères avant le mois de septembre tous les silos de l'Astyk (à l'exception de 19 d'entre eux) et la moitié de ses minoteries et fabriques de pâtes alimentaires. La mise aux enchères d'autres industries agro-alimentaires, particulièrement dans les secteurs de la viande et des produits laitiers, devenues intéressantes pour les investisseurs privés depuis la libération des prix, est à l'étude. Le programme national de privatisation prévoyait qu'une partie du capital des entreprises agro-alimentaires serait offert à des conditions favorables aux exploitations agricoles qui sont leurs fournisseurs, mais le Comité des biens de l'Etat a abandonné cette politique d'intégration verticale, au début de 1995.

Cette clause avait été réclamée par les agriculteurs persuadés que le refus d'acheter les excédents (de lait par exemple) qui s'était développé depuis 1992, tenait au pouvoir monopo-

[68] **Goskomstat respubliki kazakhstan. 1994. *Sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie kazakhstana za yanvar'-oktyab' 1994 goda*. Almaty, novembre 1994.**

TABLEAU 15

Valeur moyenne, à l'exploitation, des produits agricoles, par filière de commercialisation, avant et après la libération des prix, décembre 1993-juillet 1994

	Tenge/tonne			pourc. de variation	
	déc. 1993	jan. 1994	juil. 1994	jan/déc	juil/déc
Bétail et volaille (poids carcasse)					
Moyenne, toutes filières[1]	1 949	...	...	...	...
Organismes publics d'achat	2 103	3 292	11 558	157	550
Marché vert	986	2 536	10 636	257	1 079
Produits laitiers					
Moyenne, toutes filières	336	704	2 366	210	704
Organismes publics d'achat	381	681	2 388	179	627
Marché vert	293	1 324	2 439	452	832
Œufs					
Moyenne, toutes filières	99	292	1 078	295	1 089
Organismes publics d'achat	104	292	1 092	281	1 050
Marché vert	181	285	1 037	157	573
Pommes de terre					
Moyenne, toutes filières	292	...	1 910	...	654
Organismes publics d'achat	315	...	2 339	...	743
Marché vert	401	...	2 203	...	549
Céréales[2]					
Moyenne, toutes filières	109	178[3]	441	163[3]	405
Organismes publics d'achat	138	190[3]	1 100	138[3]	797
Marché vert	97	155[3]	632	160[3]	652
Taux de change tenge/dollar EU	5.7	9.3	45		

Source: Ministère de l'agriculture de la République du Kazakhstan. Les filières sont: les organismes publics traditionnels, les marchés «verts» (urbains), le troc et les ventes aux restaurants. Les prix réels des filières publiques sont inférieurs aux chiffres cités, à cause des retards de paiement et de la forte inflation.

[1] Estimé à partir du prix du poids vif, avec un coefficient moyen de conversion en poids carcasse de 0,59 pour tous les types de viande au Kazakhstan, 1990-1992.

[2] Contrôlés jusqu'en octobre 1994.

[3] Février 1994.

listique des transformateurs et non à la baisse de la demande du marché. Mais l'explosion des stocks excédentaires et les pertes financières des transformateurs ont, depuis, fait comprendre à quel point il était dangereux de ne pas tenir compte de la rentabilité; la privatisation et l'établissement d'un régime de concurrence entraîneront probablement de fortes compression des coûts et l'application de prix commerciaux[69].

Commerce agricole avec les partenaires «voisins» et «éloignés». Entre 1986 et 1990, le Kazakhstan exportait environ 9 millions de tonnes de céréales par an. Selon le Département de l'agriculture des Etats-Unis, il aurait exporté quelque 7,7 millions de tonnes de la récolte exceptionnelle de 1992, 6 millions de tonnes de celle de 1993 et 5 de celle de 1994. Les statistiques officielles ne font apparaître aucune exportation à destination de pays «éloignés» (pays autres que ceux de l'ex-URSS); mais d'autres sources, notamment les accords commerciaux rendus publics, font état de ventes à la Pologne, à la Lituanie, à la République populaire de Chine, à l'Afghanistan, à l'Iraq, à la République islamique d'Iran et à la Turquie[70]. Certaines de ces exportations passent par des négociants occidentaux qui procurent le crédit.

En l'absence de statistiques fiables, du fort taux d'inflation et des coûts incertains des transports, il est difficile de déterminer le prix moyen des céréales à la production pour le comparer avec les cours mondiaux. La Banque mondiale a tenté d'estimer, en 1993, les prix d'achat de l'Etat par rapport aux prix mondiaux qui étaient alors d'environ 130 dollars la tonne: pendant la récolte (septembre-octobre) l'Etat aurait payé environ 65 dollars la tonne, mais compte tenu du retard de paiement et de l'inflation ,le montant effectivement touché ne devait pas représenter plus du quart environ du cours mondial[71]. Il est particulièrement difficile de connaître le prix des céréales cédées par les filières privées, soit parce qu'il s'agit souvent d'échanges de troc, soit parce que le prix déclaré est, pour des raisons fiscales, inférieur au prix facturé. En 1994, le gouvernement a demandé une enquête sur les prix contractuels à l'exportation pour combattre à la fois la fraude fiscale et la pratique des ventes au rabais avec dessous-de-table aux directeurs des exploitations. Mais ces problèmes persisteront probablement tant que la privatisation ne sera pas complète.

Les termes de l'échange agricole semblent s'améliorer. Tous les accords commerciaux conclus par le gouvernement dans le secteur céréalier et le système de licences délivrées par le Ministère du commerce et de l'industrie dont ils étaient assortis, ont été abrogés en novembre 1994; en janvier 1995 un

---

[69] La même observation à éte faite pour le secteur agro-alimentaire en Russie: O. Meliukhina et E. Serova.1995. K probleme monopolizma v sfere pererabotki sel'skokhoziastvennoi produktsii. *Voprosy Ekonomiki*, n°1.

[70] N. Dudkin. 1994. Kazakhstani wheat. *Caravan Business News*, 1/30 juin 1994.

[71] Banque mondiale, *op. cit.*, note 62, p.183.

décret présidentiel autorisa les particuliers à importer et exporter toutes les marchandises, à l'exception de quelques produits stratégiques. Selon un représentant de la bourse des produits agricoles d'Almaty, le prix moyen d'achat du blé franco silo ne descendait pas en dessous de 77 dollars la tonne et tournait autour de 90 dollars. Mais les gouvernements des *oblasts* du Nord continuent à taxer de diverses façons les exportations de céréales. De plus, même si l'Astyk a pratiquement disparu de la scène, les exportations de produits agricoles (qui comprennent désormais la laine, les peaux et le coton) sont assujetties à un régime de contrôle des prix et de taxation en devises fortes.

Objectifs à long terme

Maintenant que l'agriculture du Kazakhstan n'est plus isolée du marché mondial des produits et des intrants, le coût élevé de la structure de la production est devenu évident. Les mesures de restructuration qui seront appliquées détermineront la transformation du Kazakhstan en démocratie participative, dotée d'un secteur alimentaire et agricole économiquement viable, et caractérisée par une répartition rationnelle des fonctions entre l'Etat et le secteur privé. Quelques questions primordiales ont fait l'objet de controverses dans le pays et d'observations de la part des organismes internationaux qui s'occupent de l'agriculture du Kazakhstan:

Restructuration et compression des coûts dans le secteur de l'élevage. En 1991, la consommation de viande était au Kazakhstan de 71 kilos par habitant et par an, soit au même niveau qu'au Royaume-Uni: il se classait ainsi au sixième rang des républiques de l'ex-URSS. Cette consommation était bien supérieure à celle à laquelle on aurait pu s'attendre dans un pays à économie de marché avec un PIB par habitant égal au quart de celui du Royaume-Uni[73]. Cela s'explique à la fois par le fait que la viande était subventionnée et par le manque de produits de consommation concurrents. La consommation de viande est tombée à 59 kilos en 1993 et 1994; elle baissera sans doute encore en 1995 parce que le cheptel est maintenant stabilisé et que le chiffre ne s'est vraisemblablement en 1994 que parce que les éleveurs appauvris ont été contraints d'abattre leurs bêtes.

Il importe, d'une part, que la consommation de produits de l'élevage s'établisse à un niveau correspondant à la demande solvable dans un régime de marché et, d'autre part, que la restructuration qui doit aboutir à ce nouvel équilibre permette de réduire les coûts de production et de transformation et d'améliorer la distribution. L'examen du secteur de l'aviculture est

[73] D. J. Sedik. A note on Soviet per capita meat consumption. *Comparative Economic Studies*, 15(3): 39-48. Automne 1993.

révélateur. Avant 1991, la politique des prix soviétique pénalisait la viande de volaille et subventionnait la viande rouge. Alors que l'augmentation des prix des céréales pour animaux avait rendu la plupart des autres productions de l'élevage déficitaires, l'aviculture était restée juste rentable grâce à un meilleur taux de conversion des céréales en viande. Les nouveaux prix de marché et en particulier la hausse du prix relatif des aliments du bétail et des taux d'intérêts réels devraient inciter à améliorer le rendement dans tout le secteur zootechnique et devraient favoriser principalement l'aviculture. Une industrie privée de production d'aliments du bétail travaillant aux prix de marché et se préparant à satisfaire une demande longtemps freinée semble déjà vouloir se développer.

Agriculture durable. Au Kazakhstan, l'érosion éolienne menace 28 million d'hectares; la salinité a interdit l'agriculture sur 80 000 hectares situés en partie dans le bassin de la mer d'Aral. On estime qu'avec les méthodes actuellement utilisées dans le nord du Kazakhstan, une tonne et demie d'humus disparaît pour chaque tonne de céréales produite. En 40 ans d'exploitation, les terres vierges ont probablement perdu un tiers de leur humus. Quelle serait la superficie optimale qui pourrait être ensemencée au Kazakhstan? Les divers instituts de recherche ne sont pas d'accord sur ce point (voir encadré 5, page 175). Le rééquilibrage du système des prix laisse prévoir que les superficies réensemencées en herbe continueront à s'étendre, ainsi que celles des jachères et des plantations de légumineuses en alternance.

Industries alimentaires. Le Kazakhstan doit développer les sous-produits d'origine animale, tels que la laine brute et les cuirs et peaux destinés à l'exportation, étendre son industrie de transformation non seulement pour le coton mais pour d'autres des ses produits et il doit améliorer le conditionnement. Ceci permettra de créer des emplois pour les populations rurales, de soutenir la concurrence des produits importés et de réduire le prix de détail des denrées alimentaires. La fin de la crise économique permet d'espérer que ces industries attireront des investissements étrangers privés à long terme; ceux-ci ne viendront que s'ils trouvent un marché libre dans un cadre juridique solide et efficace.

Propriété privée et investissement. L'agriculture, comme tous les autres secteurs de l'économie soviétique, était caractérisée par un fort coefficient de capital et une faible rentabilité, parce que tant les équipements que les intrants fongibles étaient fi-

nancés au moyen de crédits subventionnés. Un sondage a révélé que 75 pour cent des Kazakhs seraient favorables à la privatisation complète des terres et la disposition de la constitution qui l'interdit pourrait être remise en question par référendum en 1995[71]. Cette privatisation de la propriété revêt d'abord une importance symbolique: elle rassure les entrepreneurs car elle montre que le système a vraiment changé; ensuite, elle enracine les Kazakhs d'origine russe dans un pays où le nationalisme grandissant les inquiète; enfin, elle stimule le développement du cadre financier dont l'agriculture a besoin. Selon des témoignages recueillis sur place, les entrepreneurs hésitent à investir leurs fonds propres dans l'agriculture s'ils n'ont pas de titres sur la terre. L'expérience des autres pays indique que la terre ne vaut pas cher dans les pays en transition et qu'elle ne représente donc pas un nantissement solide; il n'empêche que les emprunteurs disposés à gager la terre sur laquelle ils ont construit présentent une certaine garantie qu'ils seront de bons débiteurs.

Optimisation du rôle de l'Etat dans le secteur agricole et les communautés rurales. De nombreux départements ministériels du Kazakhstan sont ou vont être supprimés. Le Ministère de l'agriculture en tant que tel sera probablement maintenu, mais il subira de grandes transformations, avec une nette distinction entre les tâches techniques (*khozyastennye*) et les tâches de réglementation et d'information. Le Ministère couvrait jusqu'ici un vaste secteur, administrant les investissements et gérant les intrants et les produits conformément au plan, mais il était moins efficace dans les domaines qui devront désormais être prioritaire, notamment:

1) il devra absolument conduire des études de marché et établir des normes de qualité. L'ancien système d'achat par l'Etat occultait l'importance des normes et du suivi des récoltes. Avec l'ouverture sur l'extérieur, il devient nécessaire d'établir des normes appropriées pour les céréales, la laine, les peaux, etc., et d'en garantir l'application; ceci incitera la production de céréales de qualité supérieure, de laines plus belles, de peaux mieux traitées. Si les chefs d'exploitation doivent désormais commercialiser ce que jusqu'ici ils se sont contentés de produire, ils auront besoin d'informations et d'études de marché, tout comme leurs homologues occidentaux;

2) de véritables coopératives de commercialisation ou des associations d'agriculteurs situées sur le terrain pourraient assumer une bonne partie des fonctions ci-dessus. Dans ce domaine, la Russie est sans nul doute en avance sur le Kazakhstan où les associations privées d'agriculteurs sont moribondes.

[71] A. Kazahegeldin, dans un entretien concédé à *Rossiskaya gazeta*, 28 janvier 1995, p.10. Voir aussi: A. Nazarbayev, *Kazakhstanskya gazeta*, 14 avril 1994, p. 1-2.

Dans un Kazakhstan démocratique, le Ministère de l'agriculture pourrait s'efforcer d'encourager des coopératives démocratiques indépendantes;

3) l'étude des sciences agronomiques, comme dans tous les anciens pays communistes, sont concentrées dans l'Académie des sciences agricoles, distincte du ministère. Ces disciplines devraient être mieux intégrées dans l'enseignement et les divers départements devraient coopérer dans le cadre de programmes de recherche et de vulgarisation adaptés aux besoins de l'agriculture commerciale;

4) des mécanismes de soutien des prix et des revenus seront indispensables dès que le Kazakhstan aura réussi à accroître son revenu et ses recettes fiscales. Il a été forcé par la conjoncture de renoncer aux dépenses grâce auxquelles les exploitations avaient avantage à rester sous la coupe de l'Etat, sans se soucier de leur rentabilité ni de l'organisation des structures de production. La libéralisation des échanges avec les pays qui ont traditionnellement une économie de marché a été jusqu'ici bénéfique et le Kazakhstan cherche maintenant à développer un commerce libre avec les autres pays de la CEI. Toutefois, certaines tendances à l'autarcie transparaissent: le Kazakhstan s'efforce de réduire ses importations de denrées alimentaires pour lesquelles sa production est déficitaire, comme par exemple les huiles végétales et le sucre. Il serait important, à la fois pour le développement optimal du Kazakhstan et en prévision de son adhésion à l'Organisation internationale du commerce, que le régime de soutien de l'agriculture soit compatible avec l'Accord issu du Cycle d'Uruguay et ne comprenne que des mesures de la «case verte» (voir encadré 11, page 256), c'est-à-dire celles qui créent le moins possible de distorsions. En outre, la politique agricole devrait s'inspirer des quelques principes suivants:

- A la fin de 1994, l'objectif du secteur agricole était encore de maximiser le production brute et les exportations. Le Kazakhstan commence seulement à comprendre que les revenus et les prix agricoles varient souvent en raison inverse de la production, en particulier dans le cas des nombreux produits dont la demande n'est pas élastique.
- Quand le pays se sera débarrasser de sa vieille idée fixe selon laquelle il fallait produire beaucoup, il pourra concentrer son attention sur la rentabilité agricole. Pour le secteur des fermes d'Etat en 1994, la masse totale salariale n'était que de l'ordre de 2 à 3 milliards de tenge dont une grande partie était payée avec des mois de retard. Le crédit bon marché et les autres subventions, d'un montant plu-

sieurs fois supérieur aux salaires étaient les moyens coûteux grâce auxquels les revenus étaient soutenus.

- Un approche moderne du développement déconseille d'une manière générale le maintien d'une parité fixe pour les prix agricoles. La baisse des termes de l'échange tempère la croissance des revenus par actif agricole, ce qui incite à quitter l'agriculture ou à chercher du travail à temps partiel dans d'autres secteurs. Or, il y a beaucoup de chômage au Kazakhstan, en particulier dans les zones rurales du Sud et du Sud-Est. La poursuite de l'ajustement agricole aura certainement des répercussions sur la population des steppes du Nord. Au moins 23 pour cent de la population active du Kazakhstan travaille dans l'agriculture. A long terme, cette proportion ne peut que diminuer. Les dépenses publiques seraient plus efficaces si elles visaient soit à retenir la population dans l'agriculture, soit à rendre la main-d'œuvre plus mobile en lui offrant une formation pour se reconvertir. En même temps, elles devraient permettre de développer une infrastructure logistique pour les industries rurales, notamment dans le secteur agro-alimentaire ou toute autre activité créatrice d'emplois, par exemple les industries minière et pétrolière.
- Les conditions dans lesquelles se fera la reconversion de la main-d'œuvre agricole dépendront pour beaucoup de la façon dont sera résolue la question de la propriété foncière et des modalités d'attribution des terres aux travailleurs et aux retraités de l'agriculture et des services connexes. Deux modèles historiques sont instructifs à cet égard: dans l'un, la situation économique oblige les métayers sans terre à chercher du travail non qualifié dans l'industrie; dans l'autre, les exploitations sont remembrées et les familles disposent en général d'un capital d'amorçage provenant de la vente ou de la location de leur terre, ou encore de leurs économies, qui leur permet de quitter le secteur agricole en douceur et avec une certaine sécurité.

CHAPITRE 3

LE COMMERCE AGRICOLE: À L'AUBE D'UNE ÈRE NOUVELLE?

LE COMMERCE AGRICOLE: À L'AUBE D'UNE ÈRE NOUVELLE?

Introduction

L'essor du commerce agricole a aidé à mettre à la disposition de populations toujours plus nombreuses une alimentation plus abondante, de meilleure qualité, plus variée et moins coûteuse. Ce commerce est aussi directement et indirectement une source de bien-être et de revenu pour des millions de personnes. De nombreux pays en tirent l'essentiel des devises dont ils ont besoin pour financer leurs importations et leur développement; tandis que pour d'autres, la sécurité alimentaire dépend en grande partie de la capacité de financer les importations de vivres.

Comme toute activité faisant intervenir des vendeurs et des acheteurs, et peut-être plus qu'aucune autre, le commerce agricole est une source de conflits d'intérêts et d'affrontements internationaux. Cela tient en partie à ce que les politiques agricoles sont souvent influencées par les intérêts de groupes de pression plutôt que par les seules considérations d'intérêt national, international ou mondial. D'autres facteurs interviennent aussi: l'apparition de distorsions toujours plus graves sur les marchés agricoles internationaux, le rôle que joue le commerce agricole pour la sécurité alimentaire et qui lui confère une dimension politique, socioéconomique et stratégique considérable, et, depuis un certain temps, des divergences de vues à propos des effets du commerce agricole sur des problèmes écologiques d'intérêt transnational ou mondial.

Les politiques de commerce agricole ont longtemps été influencées par l'idée très répandue qu'en raison de son importance et de sa vulnérabilité, le secteur agricole ne saurait être exposé de plein fouet aux rigueurs de la concurrence internationale sans que cela ait des conséquences politiques, sociales et économiques inacceptables. Cette idée est à l'origine de la forte protection dont bénéficie un peu partout ce secteur, protection pour partie responsable du marasme et de l'instabilité des marchés des produits agricoles qui, à leur tour n'ont fait que renforcer les pressions en faveur du protectionnisme. Toutefois, ces dernières années, beaucoup de pays en développement ont pris unilatéralement des mesures de libéralisation de leur marché, et en particulier de leurs marchés agricoles. La plupart de ces mesures s'inscrivent dans le cadre de programmes d'ajustement structurel et d'accords de coopération régionale. Dans les ex-pays à économie planifiée, les réformes systémiques en cours s'accompagnent d'une ouverture sur l'extérieur; ce processus, en particulier le rôle croissant que jouera probablement la Chine dans le commerce international, aura d'importantes conséquences à l'échelle mondiale. Au contraire, dans un certain nombre de pays développés, y compris certains des principaux intervenants sur les marchés mondiaux tels que les Etats-Unis et la CE, les réformes des politiques agricoles suscitées par les pressions intérieures ou internationales, si elles ont un peu réduit les distorsions des échanges, n'ont pas encore entraîné de libéralisation significative.

C'est dans ce contexte de protectionnisme généralisé et de graves problèmes structurels pour le système mondial de commerce agricole qu'a eu lieu le Cycle de négociations commerciales multilatérales d'Uruguay menées sous l'égide du GATT. La conclusion de ces négociations et la création d'une nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC) marquent un important tournant dans l'histoire des relations commerciales internationales. Le Cycle de négociations d'Uruguay, il est vrai, a eu des résultats plus modestes qu'on ne l'escomptait, mais il reste malgré tout, en dépit de ses insuffisances, un événement de toute première importance pour le commerce agricole, ne serait-ce que du seul fait qu'il ait abouti, ce qui a permis d'éviter le pire. De plus, c'était la première fois qu'un volet important des négociations portait sur le secteur agricole; on peut également espérer une certaine libéralisation des marchés et une réduction des soutiens internes au secteur agricole; enfin, le Cycle d'Uruguay et la nouvelle OMC fournissent le cadre pour assurer une discipline plus stricte, une stabilité et une transparence du commerce, en particulier agricole, plus grandes. Toutefois, il se peut que son impact à court terme sur les marchés agricoles soit limité et que le protectionnisme, qui peut prendre des formes nouvelles, reste de mise à moyen terme et même à long terme, jusqu'à ce que de nouvelles négociations aient lieu.

Au moment où la communauté internationale élaborait de nouvelles réglementations commerciales multilatérales, de nombreux groupes de pays s'employaient à conclure des accords régionaux. Ces derniers temps, le nombre de dispositifs et de pays qui y participent ainsi que le dynamisme des ententes ont beaucoup augmenté; et une place de plus en plus grande est faite à l'agriculture. Cette tendance a amené à s'interroger sur la place et le rôle de ces accords dans le système commercial multilatéral, leur ouverture à l'égard des pays tiers et le risque de régionalisation des courants commerciaux.

Un autre problème complexe et controversé mobilise de plus en plus l'attention, car il pourrait avoir des effets profonds sur les relations commerciales futures. Il s'agit du rôle du commerce international dans la protection de l'environnement et la durabilité de la production. Le commerce peut avoir des effets bénéfiques sur l'environnement dans la mesure où il favorise une utilisation rationnelle des ressources. Toutefois, le commerce international et les activités connexes de production et de conquête de marché exercent des pressions sur les ressources naturelles. De bonnes politiques environnementales et commerciales peuvent aider à concilier les objectifs respectifs dans ces deux domaines. Toutefois, la limitation des ressources impose souvent des choix douloureux entre les besoins immédiats de développement et de sécurité alimentaire et les besoins à plus long terme de protection de l'environnement.

Les problèmes du commerce agricole et les pressions sous-jacentes qui inspirent les politiques en la matière ne peuvent être appréciés qu'à la lumière des transformations profondes qu'ont connues les marchés mondiaux au cours des dernières décennies. Le sous-chapitre I ci-après présente des données de base illustrant les principaux changements intervenus depuis le début des années 60 dans les domaines suivants: poids de l'agriculture dans l'ensemble des échanges; parts de marché des différentes régions et des différents pays; valeur réelle et pouvoir d'achat des exportations de produits agricoles; direction et composition des échanges agricoles. Le deuxième sous-chapitre situe le commerce agricole dans le contexte des profondes transformations politiques et économiques qui ont eu lieu au cours des dernières décennies et surtout depuis le début des années 80. Le sous-chapitre III présente les nouvelles réglementations du commerce agricole qui ont vu le jour en 1994 à l'issue du Cycle d'Uruguay et leur effet probable sur le commerce mondial des produits agricoles. Le sous-chapitre IV étudie la tendance à renforcer l'intégration économique régionale par des dispositifs appropriés et la place que ces derniers réservent au commerce agricole. Enfin, le sous-chapitre V présente les interactions entre le commerce agricole, l'environnement et le développement durable ainsi que les conditions dans lesquelles une synergie entre commerce et environnement pourrait se développer.

LE COMMERCE AGRICOLE: À L'AUBE D'UNE ÈRE NOUVELLE?

I. Le commerce des produits agricoles – Nouvelles tendances et évolution des structures

L'importance économique, la structure, la direction et la composition des échanges mondiaux de produits agricoles ont profondément changé depuis 30 ans; au cours de cette évolution, divers phénomènes paradoxaux sont apparus. Le commerce agricole, même s'il représente une part moins grande des échanges totaux, est resté un élément crucial de l'économie de nombreux pays. Pourtant, ce sont en général les pays les moins tributaires de leurs échanges agricoles qui ont gagné le plus de parts de marché, tandis que ceux dont l'économie repose essentiellement sur ce secteur ont non seulement perdu les leurs, mais ils ont aussi vu leur balance agricole se détériorer, leur économie dépendre de plus en plus de leurs exportations agricoles et leur sécurité alimentaire reposer sur leurs importations de vivres.

Parmi les autres grandes tendances, on citera la baisse persistante du prix international réel des produits agricoles, ce qui a réduit leur contrepartie en pouvoir d'achat; une plus large diversification géographique des courants d'échange de produits agricoles, accompagnée d'une intensification des échanges intrarégionaux; et enfin la part croissante, dans les échanges agricoles, des produits à valeur ajoutée au détriment des produits bruts.

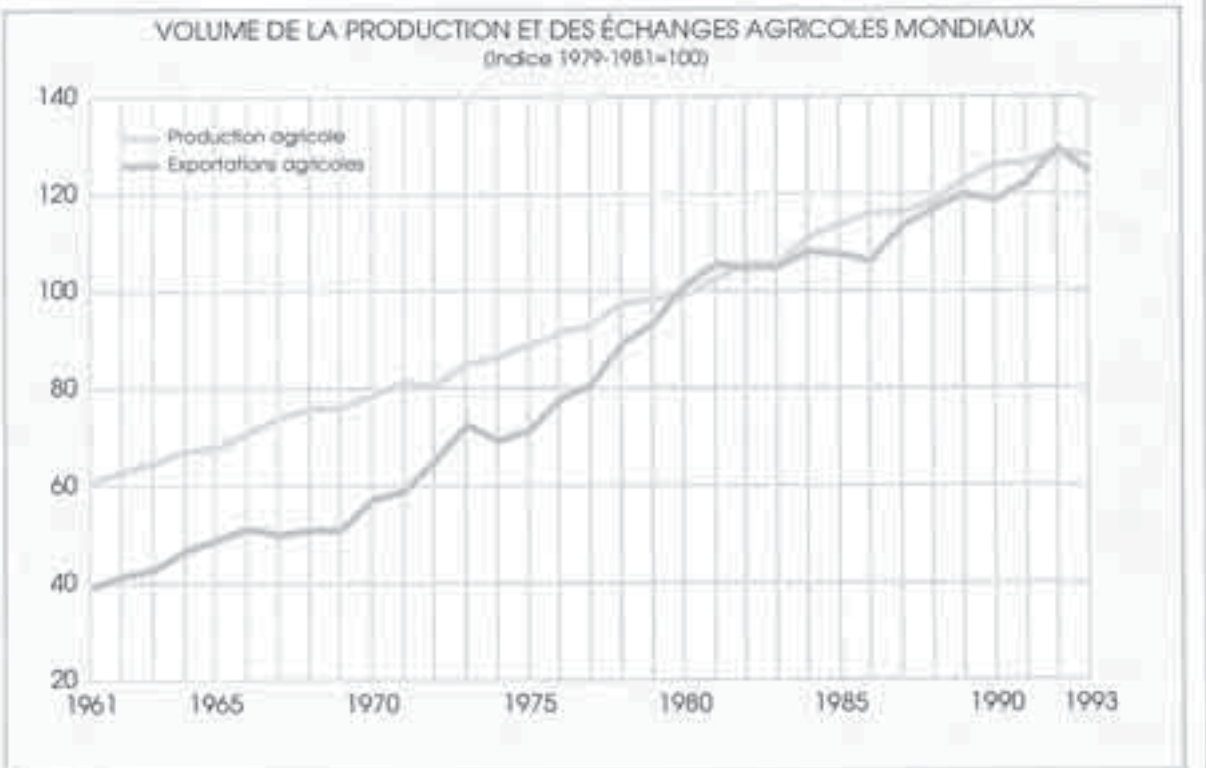
Déclin de la part des produits agricoles dans les échanges mondiaux

C'est le rapport entre le commerce et la production en général qui sous-tend l'accroissement de l'interdépendance et l'intégration mondiale des économies. Le secteur agricole n'échappe pas à cette règle.

A l'échelle mondiale, le taux de croissance à long terme du commerce des produits agricoles tendait à être plus élevé que celui de la production, mais cette tendance s'est inversée pendant une bonne partie des années 80, du fait du marasme des échanges des pays en développement, particulièrement de ceux de l'Amérique latine, des Caraïbes et de l'Afrique. En revanche, les échanges de produits agricoles des pays développés ont continué à s'accroître plus vite que leur production **(figure 11)**.

Toutefois, malgré son dynamisme relatif, le commerce des produits agricoles est distancé par celui des produits des autres

Figure 11



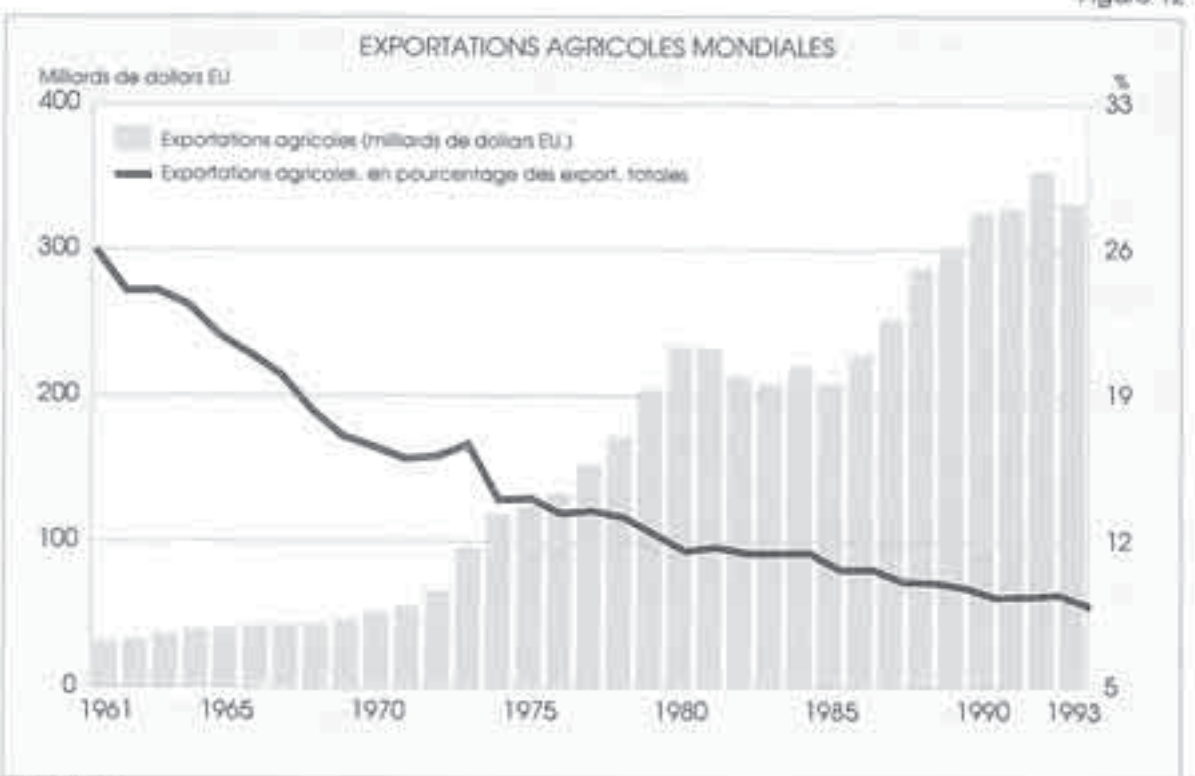
Source: FAO

secteurs, et en particulier des articles manufacturés, dont les échanges sont stimulés par l'industrialisation. Les exportations agricoles mondiales représentent aujourd'hui moins de 10 pour cent du total des exportations de marchandises, contre environ 25 pour cent au début des années 60.

Ce déclin de la part des échanges agricoles dans le commerce mondial s'observe dans toutes les régions, mais il a été particulièrement prononcé dans les régions en développement pendant les années 60 et au début des années 70 **(figures 12 et 13)**.

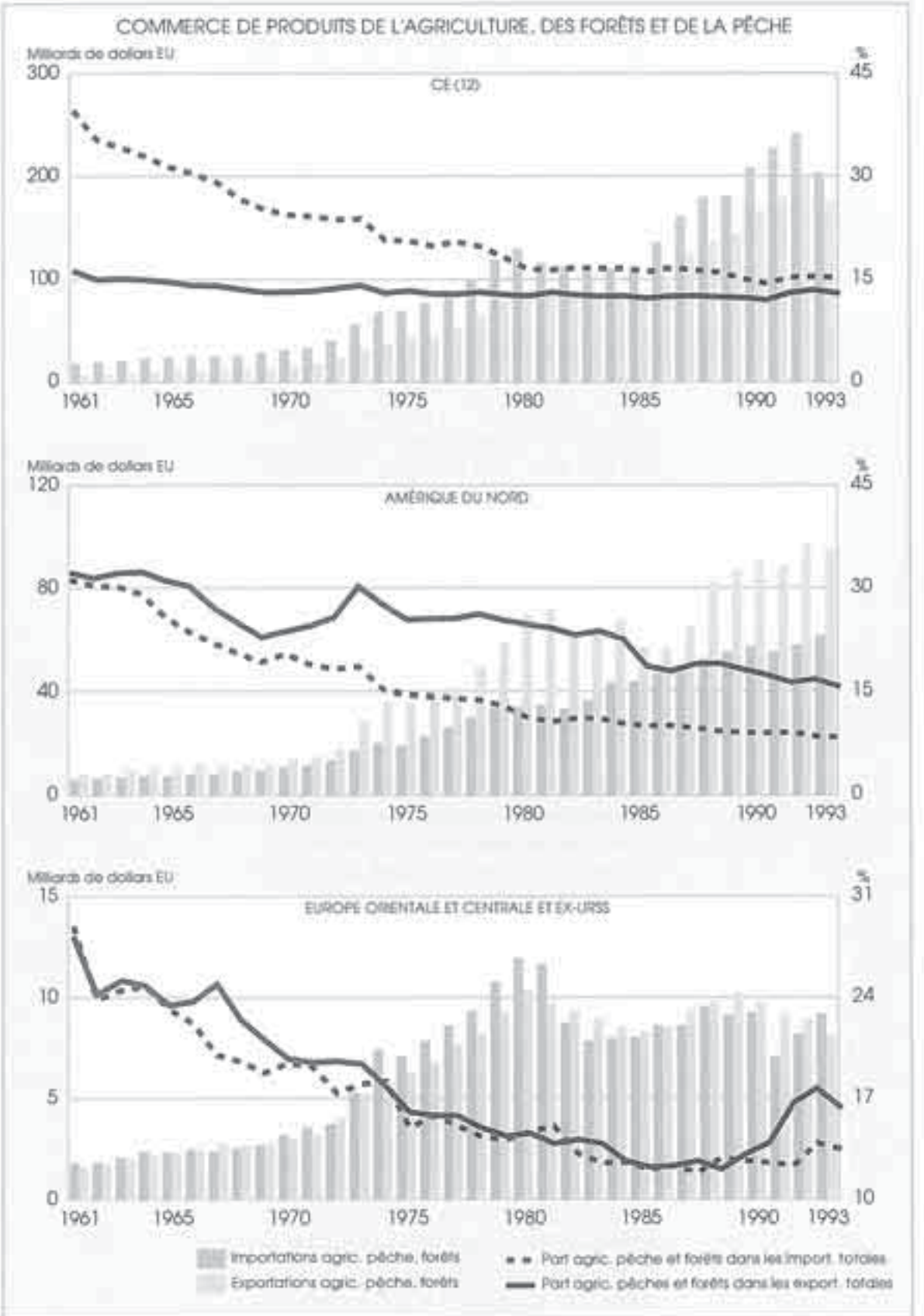
Par la suite, la part de l'agriculture dans les exportations totales s'est stabilisée à quelque 2 à 7 pour cent dans la région Proche-Orient/Afrique du Nord et aux environs de 10 pour cent dans la région Asie/Pacifique. Cette part a davantage varié en Afrique subsaharienne ainsi que dans la région Amérique latine/Caraïbes,

Figure 12



Source: FAO

Figure 13



Source: FAO

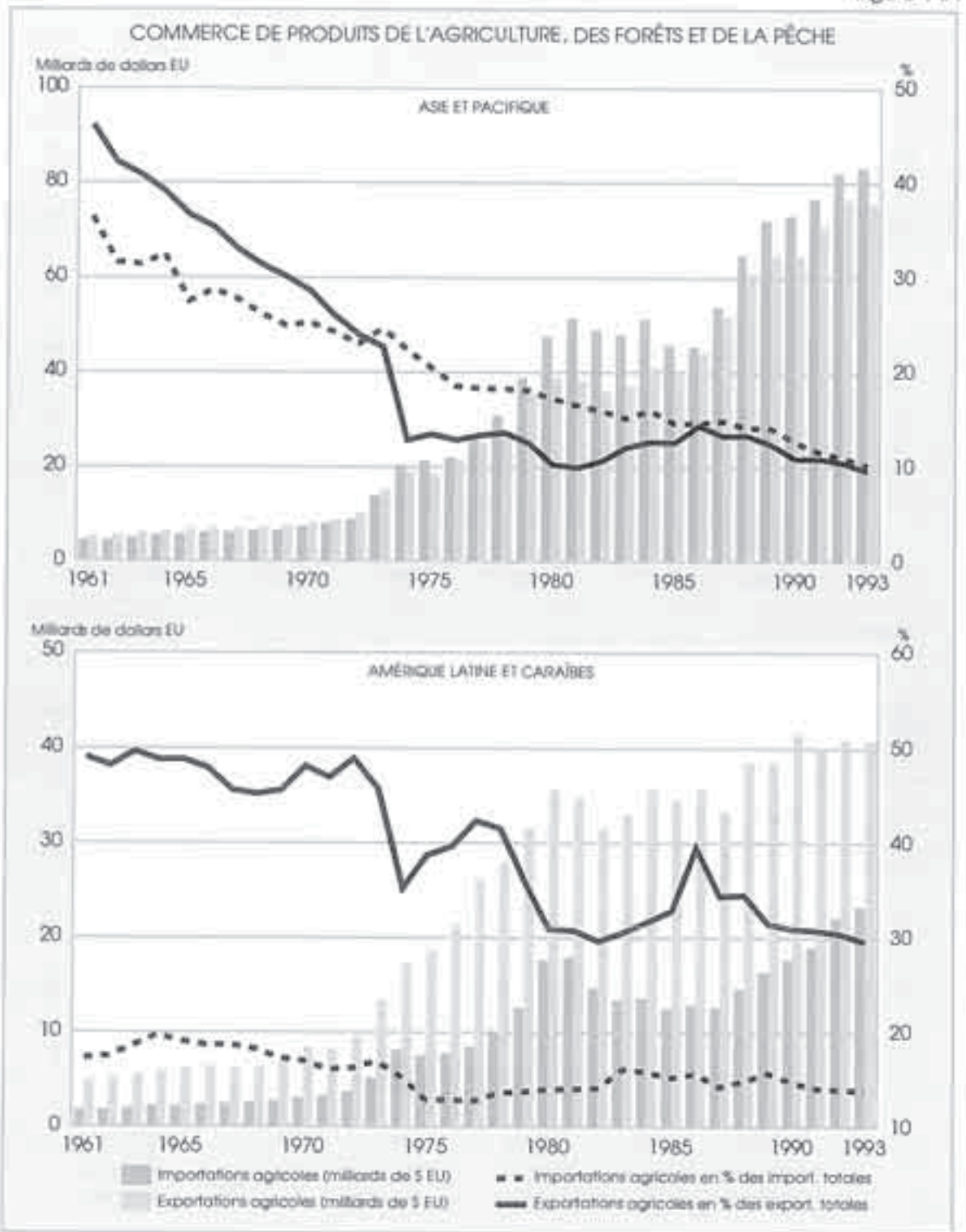
où la contraction de la part des produits agricoles dans le commerce total a été ponctuée par des reprises temporaires (notamment à la fin des années 70, époque de grand dynamisme du marché des produits de base, ainsi qu'en 1986, année où les prix du café ont flambé après la sécheresse qui a amené le Brésil à suspendre ses contingents d'exportation) **(figures 14A et 14B)**.

On constate une évolution analogue pour les importations. La réduction de la part des produits agricoles dans les importations totales, qui est un bon indicateur du degré de développement d'un pays, a été très forte dans la région Asie/Pacifique; elle a été moins marquée dans les régions Proche-Orient et Amérique latine/Caraïbes (mais dans cette dernière, le ratio importations agricoles/importations totales est relativement faible); et elle a été négligeable en Afrique subsaharienne.

Le rôle des exportations agricoles dans le financement des importations tend aussi à diminuer. Cette évolution à long terme s'est interrompue pendant des périodes exceptionnelles, par exemple à la fin des années 70, quand les conditions étaient particulièrement favorables aux exportations de produits agricoles et surtout pendant les années qui ont suivi la crise d'endettement qui a obligé beaucoup de pays en développement à comprimer sévèrement leurs commandes à l'étranger.

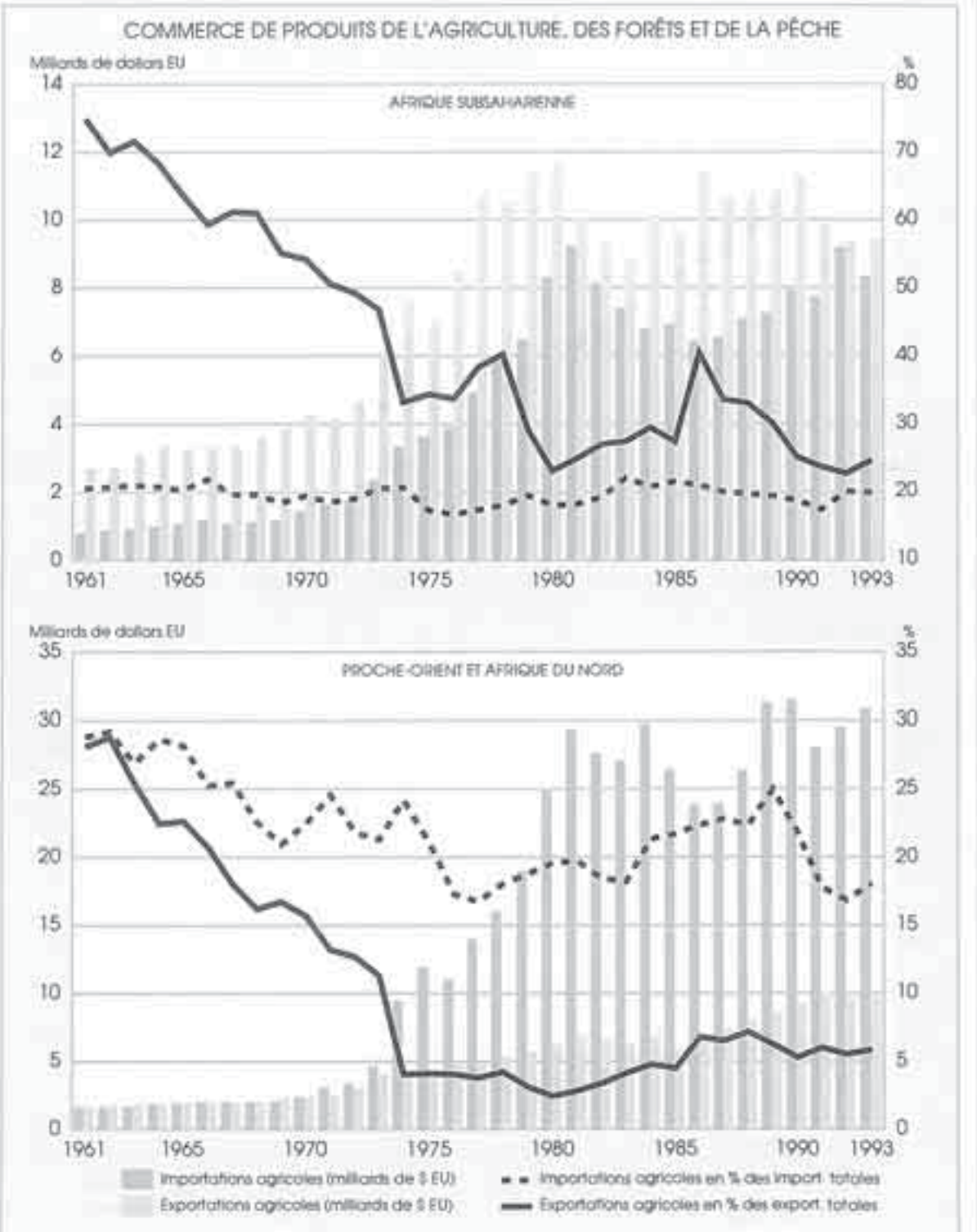
Toutefois, en Amérique latine/Caraïbes ainsi qu'en Afrique subsaharienne, les exportations agricoles financent encore environ un cinquième de la facture d'importation, et l'économie de nombreux pays continue à en être essentiellement tributaire **(figure 15)**. En 1993, sur 46 pays d'Afrique, 17 tiraient de l'agriculture au moins la moitié de leurs recettes d'exportation. En Amérique latine/Caraïbes, 16 pays (dont neuf dans les Caraïbes) sur 40

Figure 14A



Source: FAO

Figure 14B



Source: FAO

Figure 15

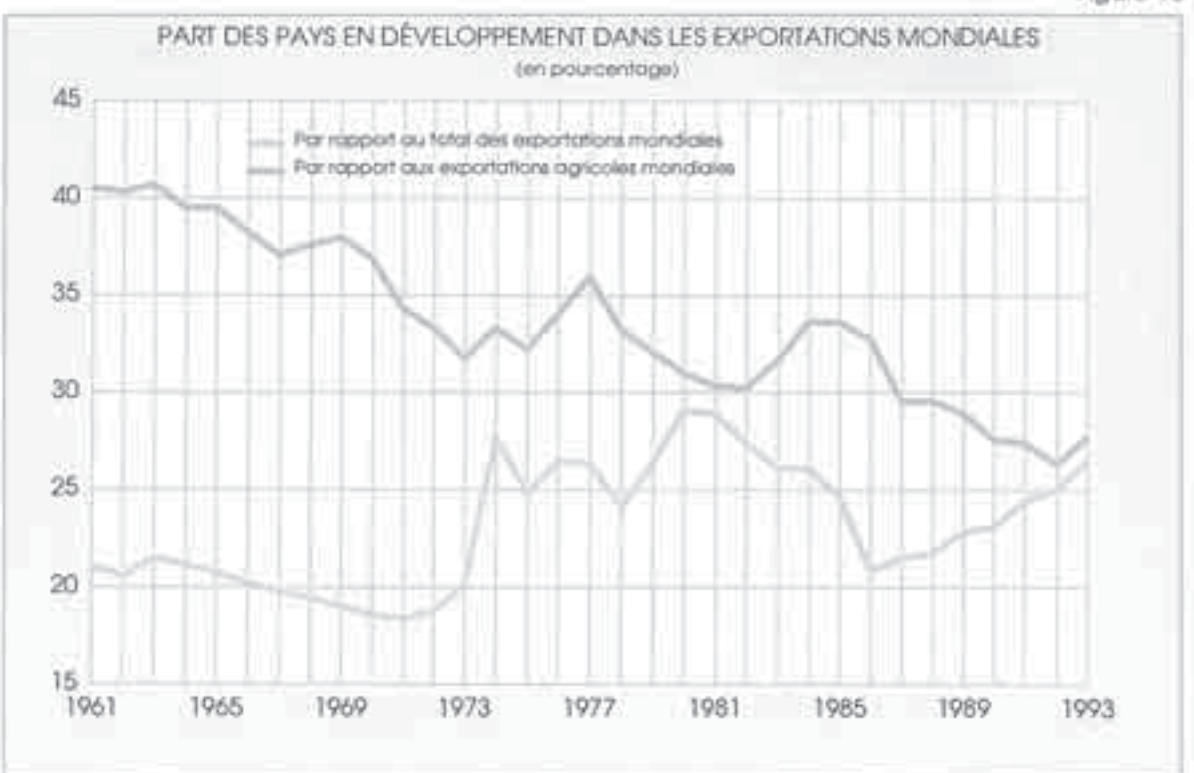
Source: CNUCED et FAO

étaient dans ce cas. La proportion des recettes d'exportation imputable au secteur agricole atteint ou dépasse 80 pour cent dans un certain nombre de pays, notamment Cuba et le Paraguay en Amérique latine et le Burundi, les Comores, la Guinée-Bissau, le Malawi, l'Ouganda et le Soudan en Afrique.

Expansion des marchés agricoles et contraction de la part des pays en développement

La part des diverses régions dans le commerce mondial et dans le commerce agricole a beaucoup changé depuis le début des années 60. Si la part des pays en développement a augmenté pour l'ensemble des exportations de marchandises, passant d'environ 20 pour cent à plus de 25 pour cent du total mondial, elle a baissé pour les exportations agricoles, tombant de plus de 40 pour cent à environ 27 pour cent **(figure 16)**.

Figure 16



Source: FAO

A cette contraction de la part de marchés des pays en développement a fait pendant un accroissement du poids des pays développés, en particulier de la CE, sur les marchés agricoles mondiaux. Alors qu'au début des années 60, la CE-12 représentait à peine plus de 20 pour cent des exportations mondiales totales, sa part est aujourd'hui d'environ 45 pour cent. Cet accroissement tient en grande partie à l'intensification des échanges intracommunautaires. Toutefois, même en excluant ces derniers, les exportations de la CE représentent encore environ 13 pour cent du total mondial, contre 8 pour cent seulement au début des années 60. La CE est également restée de loin en tête des importateurs mondiaux, mais sa part des importations de sources extracommunautaires tend à baisser.

Les Etats-Unis, qui avaient perdu des parts de marché à la fin des années 60, les ont reconquises après 1973, car leur secteur d'exportation a bénéficié de politiques budgétaires et monétaires libérales et de la faiblesse du dollar. Toutefois, après 1982, les politiques macroéconomiques plus rigoureuses et le renforcement du dollar sous l'effet du second choc pétrolier, ainsi que la récession mondiale qui s'est ensuivie, ont entraîné une nette décélération de la croissance des exportations américaines.

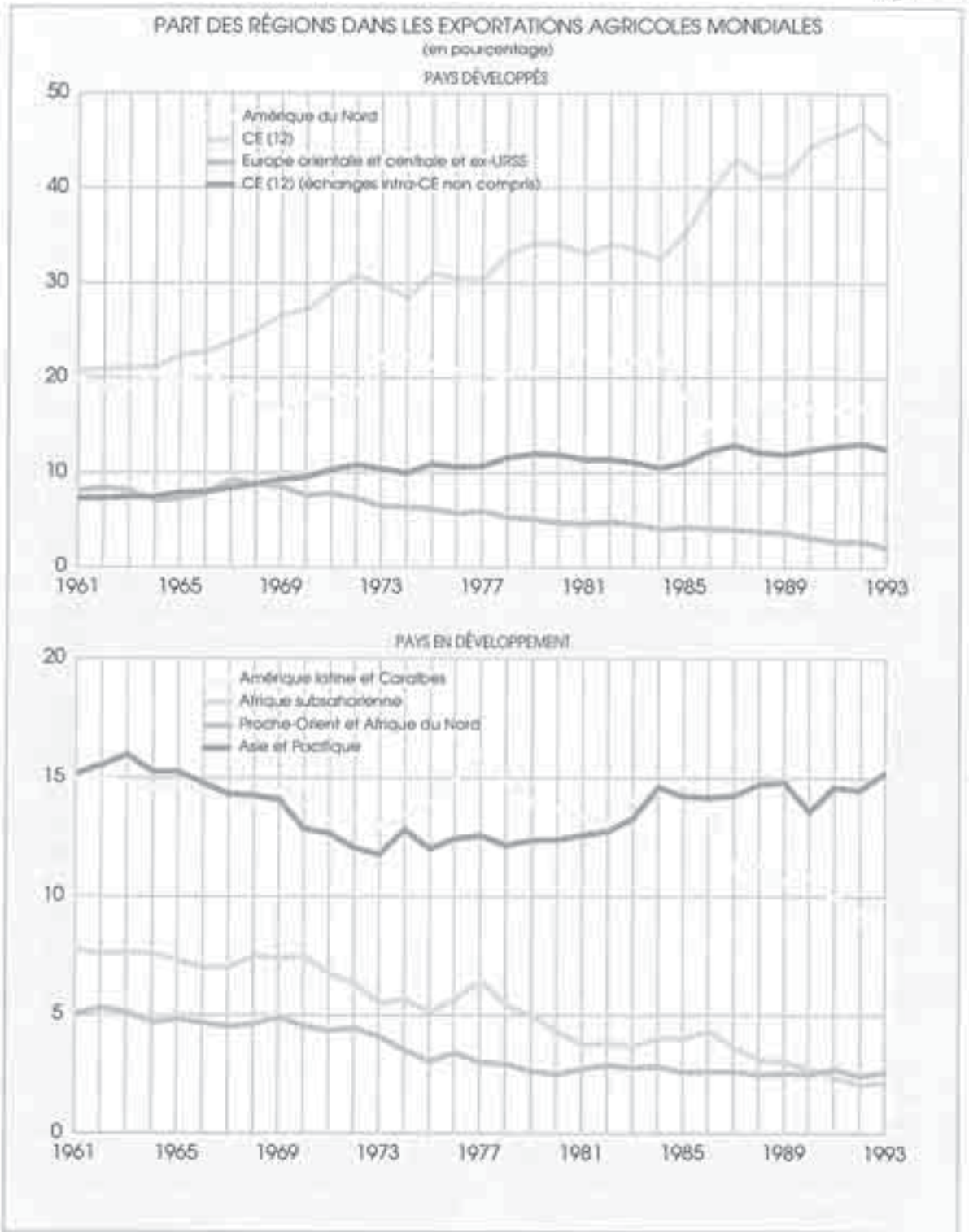
Toutes les régions en développement, sauf la région Asie/Pacifique, ont peu à peu perdu des parts sur les marchés d'exportation des produits agricoles. Le progrès de la région Asie/Pacifique depuis le milieu des années 70 est d'autant plus remarquable que cette région a réussi mieux que toute autre à diversifier ses exportations, dans lesquelles la part des produits agricoles diminue. A l'opposé, l'Afrique subsaharienne, dont le commerce extérieur reste pourtant dominé par les produits agricoles, perd du terrain sur les marchés agricoles internationaux depuis le début des années 70, et sa part est maintenant comparable à celle de la région Proche-Orient/Afrique du Nord. La région Amérique latine/Caraïbes a perdu beaucoup de parts de marché depuis la seconde moitié des années 80, qui a été une période de croissance paresseuse du volume des exportations agricoles et de forte contraction des prix à l'exportation **(figures 17 et 18)**.

Les pays en développement resteront-ils des exportateurs nets?

Jusque vers la fin des années 70, l'excédent des exportations agricoles sur les importations du monde en développement bénéficiait d'une marge considérable et assez stable. La crise économique du début des années 80 a entraîné une forte contraction de la demande des produits exportés par ces pays, d'où une inversion temporaire du solde de leurs échanges agricoles. Cependant la crise persistante a créé des contraintes financières qui les ont obligés à réduire radicalement toutes leurs importations, y compris les importations de produits alimentaires, de sorte qu'ils sont redevenus exportateurs agricoles nets jusqu'en 1991. C'est le marasme général de leurs exportations au cours des deux années suivantes qui a fait de nouveau basculer leur balance commerciale.

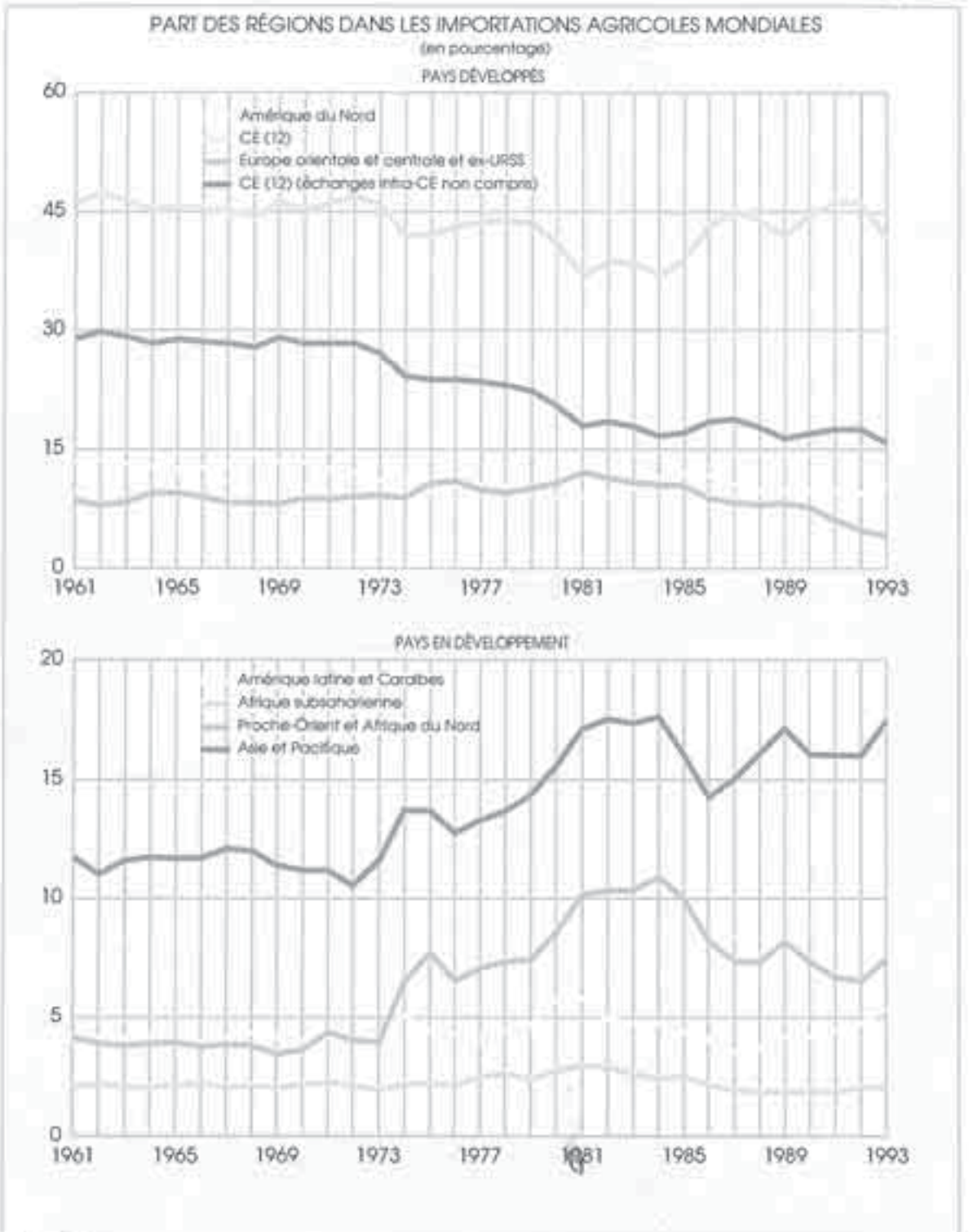
Cette évolution d'ensemble du monde en développement masque toutefois de grandes différences entre les régions. Globalement, la balance agricole de la région Amérique latine/Caraïbes est restée nettement excédentaire, bien que, ces dernières années, les importations aient augmenté plus vite que les exportations. Le rapport entre les exportations et les importations de produits agricoles de l'Afrique subsaharienne a beaucoup fluctué, mais les résultats des dernières an-

Figure 17



Source: FAO

Figure 18



Source: FAO

nées indiquent que cette région a de plus en plus de mal à rester exportatrice nette. Si la région Asie/Pacifique est devenue importatrice nette de produits agricoles depuis le milieu des années 70, ceci s'inscrit dans le cadre d'une augmentation régulière de ses importations et de ses exportations globales (sauf pendant la première moitié des années 80). Enfin, les importations nettes de produits alimentaires de la région Proche-Orient/Afrique du Nord, qui était exportatrice nette de produits agricoles pendant les années 60, sont montées en flèche pendant les années 70 et au début des années 80 et sont restées très élevées depuis. Le déficit du commerce agricole des pays exportateurs de pétrole de la région s'est creusé de façon spectaculaire, mais des déficits alimentaires structurels sont aussi apparus dans les pays non exportateurs de pétrole (**figure 19**).

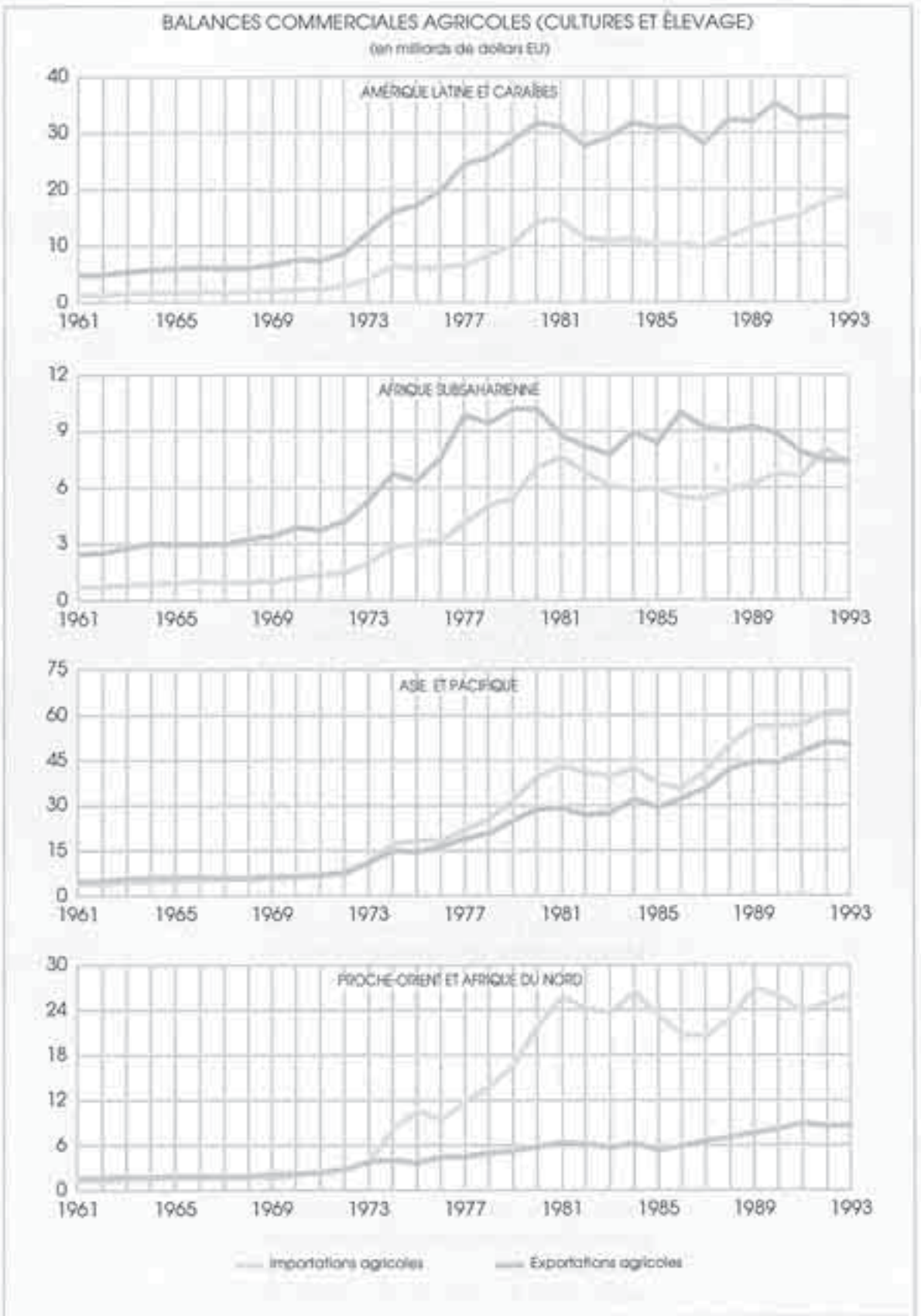
Diversification des marchés et renforcement des échanges intrarégionaux

Le commerce agricole a été caractérisé au cours des dernières décennies par deux grandes tendances: premièrement, la diversification et la destination des échanges et deuxièmement, le renforcement des échanges intrarégionaux.

Ces deux tendances sont toutefois loin d'être uniformes et elles n'ont pas entraîné de modifications profondes dans la physionomie d'ensemble du commerce des produits agricoles. Les pays développés ont continué à échanger des produits agricoles essentiellement entre eux, et la part de leurs importations totales à partir des pays en développement n'a cessé de diminuer. Ces derniers, eux, continuent à dépendre des pays développés pour l'essentiel de leurs débouchés et de leurs fournitures.

L'Afrique est restée très dépendante des

Figure 19



Source: FAO

marchés des pays développés, en particulier de la CE. Actuellement, les pays développés absorbent les trois quarts des exportations agricoles africaines et assurent près de 70 pour cent des importations du même secteur. Entre 1970 et 1990, la part des échanges intrarégionaux dans les exportations agricoles totales des pays africains est passée de 5 à 11 pour cent: cela n'a toutefois guère réduit la forte dépendance de l'Afrique à l'égard des importations de produits alimentaires en provenance des pays développés.

Dans toutes les autres régions en développement, on observe à divers degrés une diversification des marchés et une intégration régionale. En Extrême-Orient, la part des échanges intrarégionaux dans le commerce agricole, qui était déjà la plus forte du monde, s'est encore accrue tandis que la part des exportations totales destinées aux pays développés, et en particulier à la CE, a diminué. Les exportations de la région Amérique latine/Caraïbes sont restées assez bien réparties entre la CE, l'Amérique du Nord, les pays en développement et les ex-pays à économie planifiée; toutefois, on a observé un accroissement de la part destinée aux pays en développement en particulier des échanges intrarégionaux (depuis le développement de l'intégration économique régionale). Le Proche-Orient achète à la CE une part croissante de ses importations vivrières, tandis que la part de ses achats à l'Amérique du Nord et à l'Extrême-Orient est restée à peu près stable.

Les marchés agricoles très intégrés d'Europe orientale et centrale et de l'ex-URSS ont commencé à s'ouvrir plus largement aux importations, d'Amérique du Nord et de la CE notamment, et ceci avant même les réformes des années 90 et l'effondrement des systèmes tradition-

nels de commerce intrarégional. En 1990, la CE était aussi devenue le principal débouché pour les exportations agricoles de ces pays; elle absorbait plus de 31 pour cent du total, alors que les exportations intrarégionales tournaient autour de 23 pour cent. La part des exportations de la région vers les pays en développement est en augmentation. Ces toutes dernières années, la disparition du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) ainsi que la politique de renforcement des liens économiques et politiques avec les pays d'Europe orientale et occidentale ont encore érodé les échanges entre pays en transition. La création, en 1993, d'une zone de libre-échange centreuropéenne, comprenant la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie, relancera peut-être dans une certaine mesure les échanges intrarégionaux de produits agricoles (**tableaux 16 et 17**).

Baisse des prix agricoles, accroissement du volume des exportations et déclin du pouvoir d'achat des exportations agricoles

Pendant les années 60 et 70, la valeur unitaire des exportations agricoles des pays développés et des pays en développement a augmenté de façon pratiquement identique. Les baisses de prix qui ont suivi la crise économique du début des années 80 ont touché également les deux groupes de pays. Mais tandis que pour les pays en développement les prix à l'exportation sont restés déprimés jusque tout récemment, ils ont recommencé à monter dès le milieu des années 80 pour les pays développés.

Faisant contraste avec cette évolution des prix, le volume des exportations a partout régulièrement monté. Toutefois, au début des années 80, les taux de croissance dans les deux groupes de pays ont

TABLEAU 16

Destination des exportations agricoles par région (pourcentage)

Origine \ Destination		Pays développés à économie de marché	CE	Canada/ États-Unis	Pays en développement	Amérique latine/ Caraïbes	Afrique	Proche-Orient	Extrême-Orient	Europe centrale et orientale/ ex-URSS
Monde	1970	73	42	15	17	4	3	2	8	9
	1980	63	40	10	24	5	5	5	10	10
	1990	71	45	11	21	4	4	4	11	5
Pays développés à économie de marché	1970	79	48	14	16	4	3	2	8	3
	1980	69	47	8	23	6	6	4	8	6
	1990	77	53	10	18	4	3	3	8	3
CE	1970	85	65	8	11	2	5	2	2	3
	1980	78	66	4	17	3	7	5	2	4
	1990	85	72	4	11	2	4	3	3	2
Canada/ États-Unis	1970	72	28	21	23	8	3	2	13	2
	1980	58	25	12	29	12	4	2	15	7
	1990	65	19	21	28	9	3	3	16	5
Pays en développement	1970	71	35	20	17	4	2	2	9	10
	1980	58	31	15	26	5	4	6	13	12
	1990	61	29	16	28	5	4	5	16	8
Amérique latine/ Caraïbes	1970	77	33	29	12	9	1	0	3	10
	1980	60	30	24	19	10	3	3	4	18
	1990	65	32	25	21	12	2	3	5	12
Afrique	1970	74	50	13	13	0	5	2	5	9
	1980	74	58	9	14	1	7	3	4	7
	1990	75	59	6	19	0	11	3	5	3
Proche-Orient	1970	55	36	7	24	0	2	19	3	18
	1980	40	30	4	38	0	4	31	5	17
	1990	50	37	6	40	1	5	29	4	9
Extrême-Orient	1970	58	22	15	31	1	2	3	24	9
	1980	49	19	9	40	1	3	6	29	7
	1990	52	15	10	37	1	3	4	29	6
Europe centrale et orientale/ ex-URSS	1970	41	27	1	9	4	3	2	4	46
	1980	35	20	2	21	4	5	4	5	39
	1990	50	31	2	21	5	5	2	3	23

Source: FAO, d'après les statistiques de la CNUCED.

Note: Les pourcentages étant arrondis, un total des chiffres en grisé pour une même année peut ne pas être égal à 100.

TABLE 17

Origine des importations agricoles par région (pourcentage)

Destination	Origine		Pays développés à économie de marché	CE	Canada/ Etats-Unis	Pays en développement	Amérique latine/ Caraïbes	Afrique	Proche-Orient	Extrême-Orient	Europe centrale et orientale/ ex-URSS
Monde		1970	58	23	20	32	13	8	2	11	8
		1980	64	30	22	29	12	4	1	13	6
		1990	69	39	19	25	10	3	1	13	4
Pays développés à économie de marché		1970	64	27	19	31	14	8	1	9	4
		1980	69	37	20	27	11	5	1	10	3
		1990	74	47	17	21	9	3	1	10	3
CE		1970	67	36	13	27	10	9	1	6	5
		1980	74	50	14	22	9	6	1	6	3
		1990	80	62	8	16	7	4	1	5	3
Canada/ Etats-Unis		1970	55	13	29	44	25	7	1	11	1
		1980	53	13	28	45	29	4	1	11	1
		1990	62	16	37	36	22	1	1	13	1
Pays en développement		1970	58	16	28	33	9	6	2	20	5
		1980	60	21	27	30	9	3	2	21	5
		1990	58	21	25	33	9	2	3	23	4
Amérique latine/ Caraïbes		1970	62	14	40	30	27	0	0	3	7
		1980	70	14	52	25	22	1	0	3	5
		1990	62	17	41	32	28	0	0	4	5
Afrique		1970	66	34	16	24	3	13	1	9	8
		1980	73	44	18	20	6	6	1	8	6
		1990	68	43	16	25	6	9	2	10	6
Proche-Orient		1970	51	22	17	39	3	6	16	15	8
		1980	58	31	11	35	9	3	8	17	5
		1990	61	33	17	36	8	2	11	15	2
Extrême-Orient		1970	53	6	30	36	4	5	1	31	3
		1980	51	5	31	37	4	2	1	36	2
		1990	52	9	27	37	4	1	1	35	1
Europe centrale et orientale/ ex-URSS		1970	20	8	5	36	14	8	3	11	41
		1980	38	14	15	36	22	3	2	10	22
		1990	40	17	16	36	22	2	2	15	17

Source: FAO, d'après les statistiques de la CNUCED.
Note: Les pourcentages étant arrondis, un total des chiffres en grisé pour une même année peut ne pas être égal à 100.

divergé : la croissance des exportations a beaucoup ralenti dans les pays développés (principalement du fait des Etats-Unis, où le choc pétrolier de 1979 a été suivi par de profondes modifications de la politique économique) et s'est un peu accélérée dans les pays en développement (essentiellement grâce au dynamisme des exportations de la région Asie/Pacifique et du besoin pressant de gagner des devises pour amortir la dette dans la région Amérique latine/Caraïbes). Toutefois, dans la mesure où les prix unitaires ont varié de manière différente, la valeur des exportations agricoles a augmenté beaucoup plus dans les pays développés (de quelque 50 pour cent entre 1979-1981 et 1991-1993) que dans les pays en développement (à peine plus de 20 pour cent) **(figure 20)**.

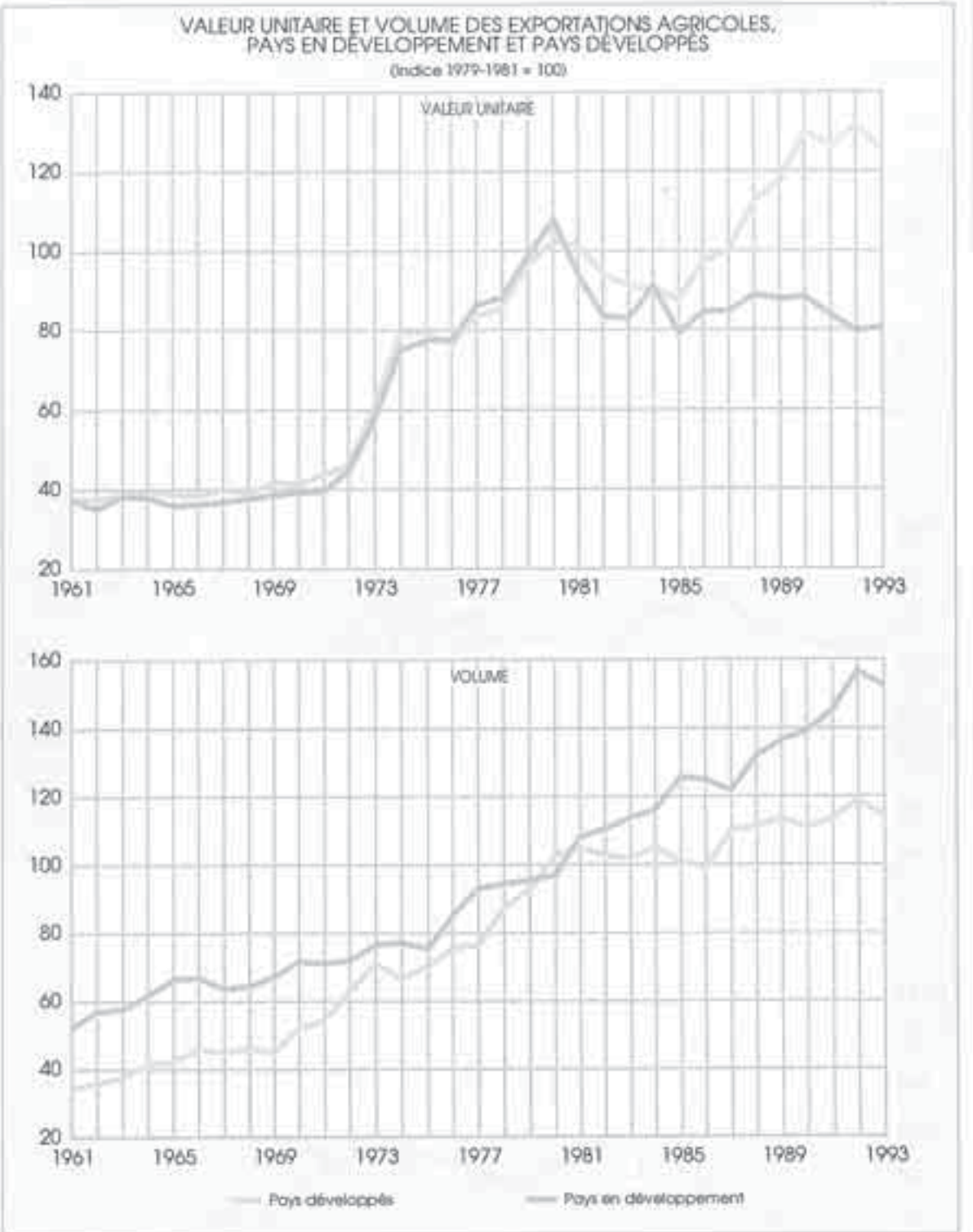
Après la crise alimentaire du début des années 70, la valeur unitaire des exportations alimentaires des pays en développement a aussi augmenté beaucoup moins vite que celle des autres produits entrant dans le commerce international, d'où une érosion prononcée presque ininterrompue des prix réels (ou termes nets de l'échange) des exportations agricoles sur les marchés internationaux[1]. Entre 1979-1981 et 1993, les termes nets de l'échange des pays en développement ont baissé de près de 40 pour cent. Cette détérioration a touché toutes les régions en développement, mais à des degrés divers **(figure 21)**.

La baisse générale des prix des produits agricoles s'explique par de nombreux

---

[1] Les prix réels des produits agricoles sont calculés en utilisant comme coefficient de déflation l'indice composite des prix des articles manufacturés et du pétrole brut établi par les Nations Unies.

Figure 20

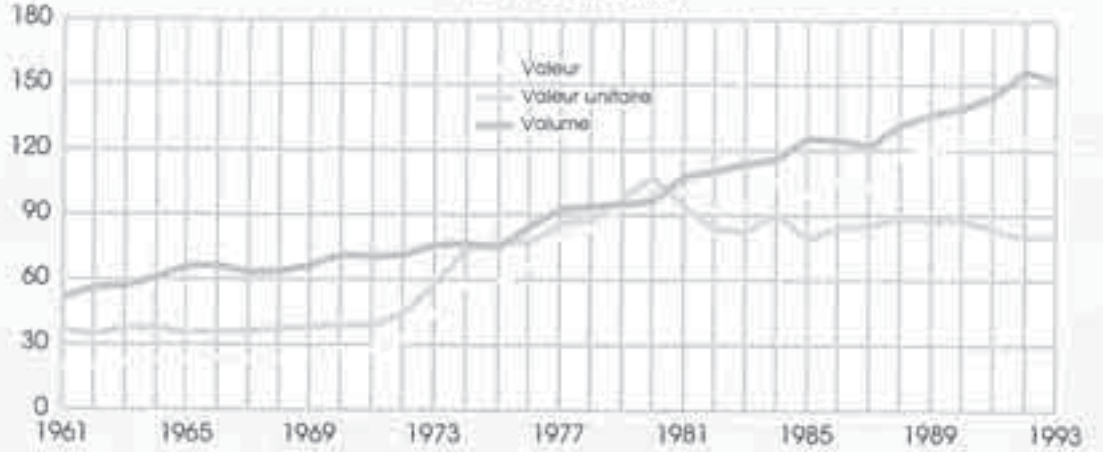


Source: FAO

Figure 21

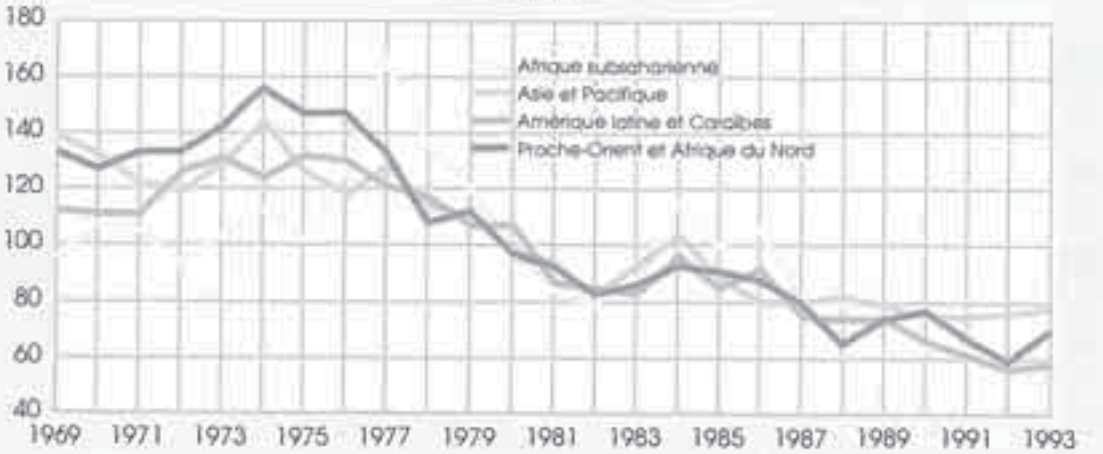
INDICES DES EXPORTATIONS AGRICOLES, RÉGIONS EN DÉVELOPPEMENT

(Indice 1979-1981 = 100)



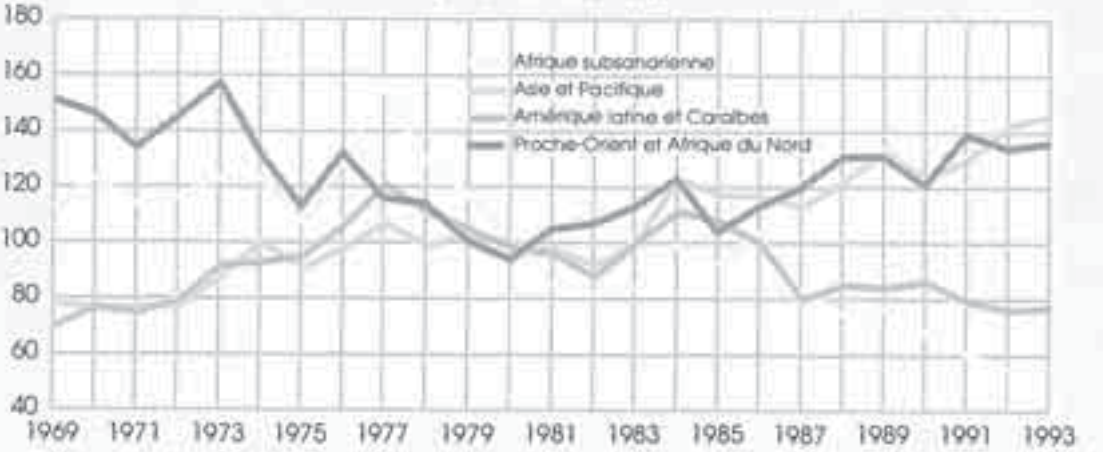
TERMES NETS DE L'ÉCHANGE DES EXPORTATIONS AGRICOLES, RÉGIONS EN DÉVELOPPEMENT

(Indice 1979-1981 = 100)



TERMES DE L'ÉCHANGE-REVENU DES EXPORTATIONS AGRICOLES, RÉGIONS EN DÉVELOPPEMENT

(Indice 1979-1981 = 100)



Source: FAO

facteurs et notamment les suivants: la protection de l'agriculture et la distribution d'aides directes (en particulier dans les pays industrialisés) ont stimulé la production entraînant une offre souvent très supérieure aux besoins des marchés internationaux; pour compenser la baisse des cours mondiaux, de nombreux pays se sont efforcés d'accroître le volume de leurs exportations; les gains des bonnes années qui ont précédé 1980 ont fait accélérer les plantations et les investissements; enfin les politiques de stabilisation et d'ajustement structurel ont modifié les taux de change, la fiscalité et les systèmes de commercialisation, faisant dans certains cas monter artificiellement les prix à la production par rapport aux cours internationaux.

L'amélioration de la productivité et, dans certains cas, l'expansion des superficies consacrées aux cultures d'exportation ont permis aux pays en développement de compenser dans une certaine mesure la baisse des prix. En effet, comme on l'a vu plus haut, le taux de croissance du volume des exportations de ces pays s'est un peu accéléré pendant la dépression des années 80.

Mais dans l'ensemble, la chute des prix a été telle que, malgré l'expansion de la production et du volume des exportations, le total des recettes d'exportations a baissé. Dans ces conditions, le pouvoir d'achat des exportations agricoles (termes de l'échange des revenus)[2] s'est détérioré pour la plupart des pays en développement. En 1991-1993, l'indice des

---

[2] **Les termes de l'échange des revenus, ou pouvoir d'achat des exportations agricoles, sont la valeur des exportations agricoles, déflatée par le prix à l'importation des articles manufacturés et du pétrole brut.**

termes de l'échange des revenus du monde en développement pris comme un tout était inférieur de 8 pour cent aux niveaux de 1979-1981.

Ces tendances générales masquent des divergences entre les régions. La région Asie/Pacifique a bénéficié d'une part d'une chute moins brutale des prix réels à l'exportation et d'autre part d'une accélération considérable du volume des sorties (qui a presque doublé entre 1979-1981 et 1992-1993). A l'opposé, les pays d'Afrique subsaharienne ont souffert de l'effondrement de leurs prix à l'exportation et de la stagnation globale du volume exporté en dépit de fluctuations saisonnières. Quant à la région Amérique latine/Caraïbes, elle a réussi à maintenir la croissance du volume de ses exportations, mais elle a souffert de la baisse des prix unitaires.

Dans une large mesure, les différences constatées entre les régions s'expliquent par les caractéristiques du marché des principaux produits exportés par chacune. D'une façon générale, le cours international des produits exportés par les pays d'Asie a été moins déprimé et a connu des fluctuations moins amples que celui des produits tropicaux exportés par l'Afrique et la région Amérique latine/Caraïbes. Ainsi, le prix nominal du riz en dollars a baissé de 13 pour cent entre 1979-1981 et 1989-1991, celui du caoutchouc d'environ 20 pour cent et celui de l'huile de palme de 46 pour cent; en revanche, celui du thé et surtout ceux du jute et du coton tendaient à se raffermir. Quant au café et au cacao, principales cultures d'exportation de nombreux pays d'Afrique et d'Amérique latine, leurs prix ont perdu respectivement 56 et 58 pour cent pendant la même période.

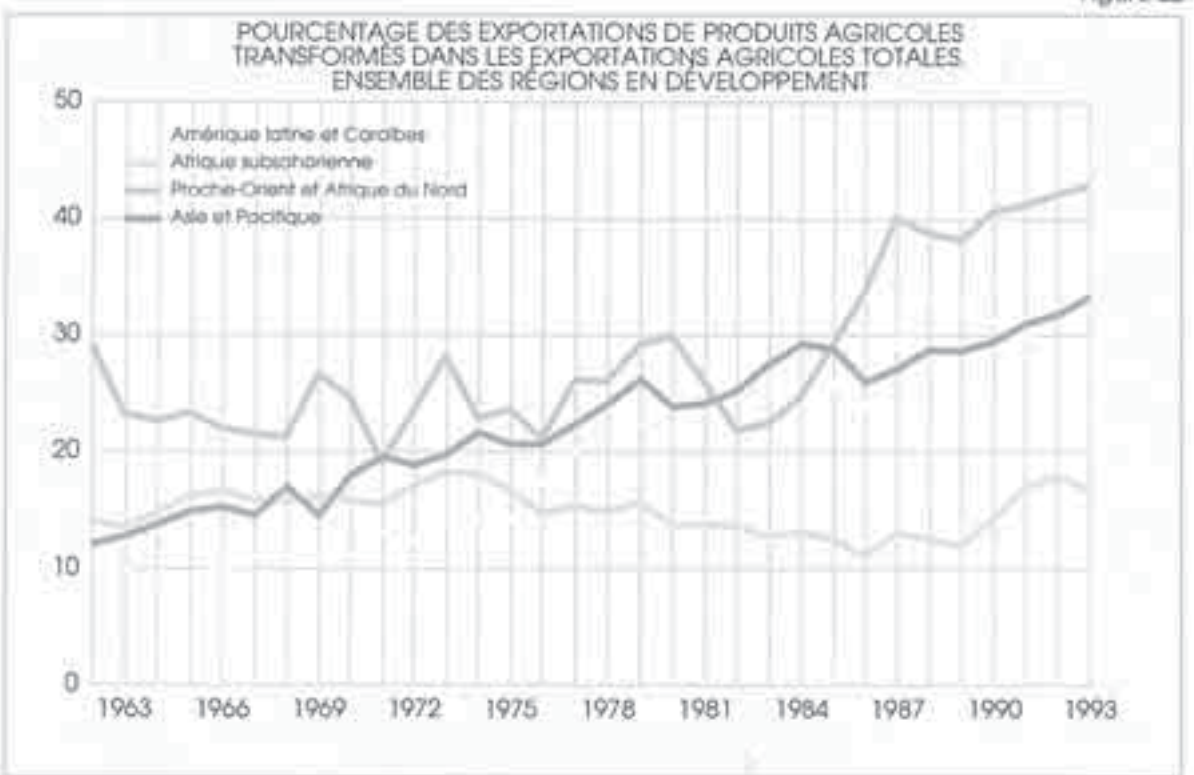
Accroissement de la valeur ajoutée des exportations

Un aspect très important de l'évolution des échanges est l'effort qu'ont fait les pays en développement, avec plus ou moins de succès, pour exporter des produits transformés à valeur ajoutée au lieu des produits primaires. Dans les deux régions Asie/Pacifique et Amérique latine/Caraïbes, la part des produits transformés dans les exportations agricoles a atteint ces dernières années environ un tiers contre quelque 10 pour cent seulement au début des années 60. Dans certains pays relativement industrialisés de ces régions, elle est beaucoup plus forte encore: environ 50 pour cent pour l'Argentine et le Brésil et plus de 70 pour cent pour la Malaisie.

Au contraire, la part des produits transformés dans les exportations agricoles de l'Afrique subsaharienne stagne aux environs de 15 pour cent depuis une trentaine d'années, malgré quelques fluctuations dans certains pays: ainsi, au Kenya, alors qu'elle était relativement élevée (environ 17 pour cent) pendant les années 60 et au début des années 70, elle est par la suite tombée à moins de 10 pour cent. En Côte d'Ivoire, elle a beaucoup augmenté entre 1960 et au milieu des années 70 (passant de quelque 3 pour cent à 22 pour cent) pour retomber à environ 15 pour cent pendant les années 80. Mais la plupart des pays de la région sont restés tributaires des exportations d'une gamme limitée de produits primaires. Si la part des produits à valeur ajoutée est assez élevée pour la région Proche-Orient/Afrique du Nord, cela tient à ce qu'un petit nombre de produits transformés ont un poids considérable dans le total des exportations agricoles, qui sont relativement peu importantes. Les produits de la mer et crustacés transformés ainsi que les conserves

de fruits et de légumes représentent une grande partie de ce total. Dans certains pays en particulier, les principaux produits transformés sont, par exemple, le vin pour l'Algérie (même si l'importance de cette exportation a beaucoup diminué ces dernières années), les produits de la pêche et les pistaches conditionnés pour l'Iran, et, pour la Turquie, le tabac à fabriquer ou les confiseries à base de fruits secs et de fruits confits (**figure 22**).

Figure 22



Source: FAO

LE COMMERCE AGRICOLE: À L'AUBE D'UNE ÈRE NOUVELLE?

II. Nouvelles tendances et évolution des structures de commerce des produits agricoles

DÉRÉGULATION DE L'ÉCONOMIE MONDIALE

Le commerce international ne joue qu'un rôle relativement faible dans l'activité économique de la plupart des pays; c'est pourquoi sa réglementation et son fonctionnement dépendent beaucoup de la politique économique générale. La transformation radicale de l'économie de nombreux pays au cours des 10 dernières années, et surtout depuis la fin des années 80, aura sans doute des effets profonds et durables sur les politiques commerciales et sur l'organisation des échanges.

On a assisté pendant les années 80 à un désengagement de l'Etat, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement et les pays à économie planifiée. Les premiers ont commencé à réduire de diverses façons les interventions de l'Etat et ont supprimé les restrictions qui frappaient les mouvements de capitaux et les investissements étrangers. Les réformes ont été plus profondes encore dans les pays en développement qui ont désormais renoncé à leur politique de repli en matière de commerce et d'investissement; ils ont réduit cette intervention de l'Etat qui consistait à surévaluer les taux de change, atténué ou abrogé le contrôle des mouvements de capitaux et privatisé leurs entreprises publiques. Mais c'est dans les pays d'Eu-

rope orientale et de l'ex-URSS que les mutations ont été les plus profondes: leur système politique et économique s'est effondré et ils ont commencé à appliquer des principes de gestion économique basés sur les forces du marché. A partir de 1979, la République populaire de Chine a aussi entrepris de réformer profondément son économie intérieure. Ainsi, une partie importante de l'économie mondiale jusqu'alors assujettie à un système de planification étatique a commencé à s'intégrer dans le système de marché.

Avant les années 80 déjà, les pays développés avaient abandonné la plupart des mesures interventionnistes. Sûrs de la validité de leurs grandes orientations, ils signèrent en 1947 l'Accord général sur les tarifs douaniers et sur le commerce (GATT) et adoptèrent du même coup un ensemble de règles commerciales communes. Celles-ci interdisaient en particulier les restrictions quantitatives d'importations, sauf en cas exceptionnel, de sorte que les droits de douane étaient devenus l'unique moyen de protéger les produits non agricoles. L'Accord général interdisait également les subventions à l'exportation destinées à améliorer la compétitivité des produits, sauf pour les produits primaires. Mais l'Accord général de 1947 ne portait que sur le commerce des marchandises. Compte tenu de la diversité des politiques agricoles, l'Accord général prévoyait pour ce secteur des exemptions qui devaient persister pendant plus de 40 ans. La subvention des exportations de produits agricoles et la fixation de quotas étant autorisées, de nombreux pays ont pu ainsi isoler leur secteur agricole du marché mondial.

Les grandes réformes économiques des pays en développement ont commencé au cours des années 80. Leurs modalités et leur rythme ont varié d'un pays à l'autre, mais ont presque toujours inclus la suppression des contrôles et interventions sur les mouvements de capitaux et les taux de change. La plupart des entreprises d'Etat, dont le fonctionnement inefficace imposait un lourd fardeau aux finances publiques, ont été privatisées. Des mesures incitatives ont été mises en place pour attirer les investissements étrangers jusqu'alors souvent soumis à des régimes dissuasifs, et pour encourager le rapatriement des capitaux qui avaient fui à l'étranger pour échapper à l'instabilité économique, aux aléas politiques ou au contrôle de l'Etat.

A mesure que ces réformes intérieures se confirmaient, les pays en développement ont pu à leur tour réformer et libéraliser leurs politiques de commerce extérieur. La convertibilité des monnaies s'est libéralisée, les restrictions à l'importation et les droits de douane ont été réduits et les services publics de contrôle démantelés. Grâce à ces diverses réformes, les politiques économiques et commerciales nationales sont devenues plus compatibles avec les règlements du GATT et les pays en développement ont commencé à adhérer au GATT et ont pu participer activement aux négociations commerciales du Cycle d'Uruguay.

Les marchés internationaux des produits n'ont pas manqué de bénéficier de cette transformation des attitudes et des politiques (voir encadré 7).

Selon une étude récente, la libéralisation des échanges, contrairement à ce qui s'était passé pendant les périodes précédentes, a été unidirectionnelle et continue dans la plupart des pays en développement non africains. C'est en Amérique latine qu'elle a été le plus rapide; elle commence à s'accélérer également en Asie du Sud. Les pays d'Asie de l'Est, ont suivi un rythme inégal, mais on observe une tendance générale et continue à

ENCADRÉ 7

LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES DE COMMERCE ET LE MARCHÉ DES PRODUITS

La première Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) a été organisée en 1964 pour examiner les problèmes de commerce et de développement des pays en développement. Les auteurs de cette initiative avaient des objectifs différents de ceux des membres du GATT. Les activités de la CNUCED visaient principalement à mettre en place un système d'échanges concernant les produits de base les plus importants pour les pays en développement, grâce à un système d'accords internationaux produit par produit. Des accords ont été négociés pendant les années 60 et 70 pour l'étain, le caoutchouc, le café, le cacao, le blé et le sucre. Le succès initial de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) qui avait réussi à faire monter et à stabiliser les prix du pétrole en créant un cartel des producteurs, a suscité un regain d'intérêt à l'égard de ce type d'accord.

Au cours des négociations commerciales du Cycle de Tokyo, les membres du GATT ont cherché à étendre au commerce international les systèmes d'intervention sur les marchés agricoles auxquels beaucoup de gouvernements avaient recours à l'échelle nationale. La CE proposa une série d'accords internationaux de produits visant à maintenir les prix mondiaux à l'intérieur d'une certaine fourchette et à garantir l'approvisionnement des pays en développement en cas de pénurie. Des accords ont été proposés pour les céréales, les graines oléagineuses, les produits laitiers et la viande.

En définitive, les régimes et les objectifs des divers pays étaient trop différents pour que ces derniers adhèrent à un système international d'accords de produits. C'est pourquoi le Cycle de Tokyo s'est soldé par un texte peu ambitieux sur le commerce agricole et n'a pas réussi à mettre en place d'accord international efficace sur aucun produit. Enfin, sous l'effet des pressions économiques des années 80, les accords sur le café et le sucre ont cessé de fonctionner.

A certains égards, la fin du Cycle de Tokyo a marqué un tournant dans les politiques d'intervention des gouvernements sur les marchés internationaux. Les systèmes de parité fixe des changes issus des accords de Bretton Woods de 1973, avaient déjà dû être abandonnés. A cause de l'inflation mondiale, à laquelle ont bientôt fait suite, pendant les années 80, une crise générale d'endettement et un effondrement des cours internationaux des produits, de nombreuses dispositions antérieures sont devenues soit inapplicables soit, dans bien des cas, trop coûteuses.

l'ouverture vers tous les pays sans discrimination. Seule l'Afrique n'a guère libéralisé ses échanges, et plusieurs pays du continent ont même abrogé les réformes amorcées lorsqu'ils ont dû faire face à de nouvelles pénuries de devises ou à la concurrence des produits importés[3].

Les réformes économiques étaient déjà avancées dans les pays développés et les pays en développement à économie de marché avant que les pays à économie planifiée ne commencent à s'y attacher sérieusement. Comme le système économique était lié au système politique, celui-ci devait changer pour qu'une libéralisation économique de quelque importance soit possible. Des ébauches de réforme économiques avaient été esquissées à la fin des années 70 et au début des années 80. La Chine avait aussi entrepris certaines réformes à la fin des années 70. Elle avait notamment modifié son système agricole et s'était ouverte aux investissements étrangers. C'est vers la fin des années 80, lorsque le parti communiste a perdu son monopole sur le pouvoir politique dans l'ex-URSS ainsi que dans les pays d'Europe centrale et orientale, que le système d'économie planifiée a pris fin. Des réformes économiques plus ou moins ambitieuses ont été lancées avec plus ou moins de succès. D'une façon générale, elles ont comporté une réduction des interventions de l'Etat sur les marchés intérieurs et l'adoption de politiques commerciales faisant plus de place aux forces du marché.

Dans les pays développés comme dans les pays en développement, les interventions de l'Etat sur les marchés agricoles bénéficiaient d'un appui politique très important, de sorte qu'il a été particulièrement difficile d'y renoncer. Les agriculteurs des pays développés avaient un pouvoir politique disproportionné par rapport à la place qu'ils tenaient dans l'électorat. Ils ont lutté énergiquement pour maintenir les aides de l'Etat qui accroissaient leur revenu et les mesures qui, à leur avis, réduisaient la concurrence avec des producteurs plus efficaces ou plus subventionnés. Dans de nombreux pays en développement, les interventions de l'Etat consistaient essentiellement à réduire le coût des aliments de base pour les consommateurs des villes, électeurs dont dépendait la stabilité politique. Ce sont les dysfonctionnements des systèmes en place, leur coût excessif ou encore un changement de régime politique, qui ont finalement contraint ces pays à entreprendre des réformes dans le secteur agricole comme dans le reste de l'économie.

---

[3] **J.M. Dean, S. Desai et J. Riedel. 1994. *Trade policy reform in developing countries since 1985: a review of the evidence*. Study for the Development Policy Group. Washington, Banque mondiale.**

TRANSFORMATION DES PAYS À ÉCONOMIE PLANIFIÉE

Si importantes qu'aient pu être les réformes économiques appliquées dans les pays développés ou en développement à économie de marché, elles ont été beaucoup moins radicales et moins profondes que celles qui ont suivi l'effondrement des systèmes de planification économique et des régimes politiques en Europe orientale et centrale ou dans l'ex-URSS.

Les tentatives de réforme économique ont commencé pendant les années 70 et se sont accélérées pendant les années 80, tandis que l'économie se dégradait. Puis, en 1989, les régimes politiques des pays d'Europe centrale et orientale et de l'ex-URSS se sont brutalement effondrés et le système de planification centrale a été abandonné pour amorcer une transition vers l'économie de marché. Ces événements politiques et économiques interdépendants exercent aujourd'hui encore un effet très sensible sur les marchés agricoles mondiaux et sur la structure des échanges internationaux.

Le régime maintenait les prix à la consommation des produits alimentaires à un niveau très inférieur aux cours mondiaux et en deçà du niveau d'équilibre entre l'offre et la demande; en outre les systèmes de production et de distribution étaient inefficaces, aussi la demande de produits alimentaires s'est-elle gonflée dans la majeure partie de cette région. L'excès de demande par rapport à l'offre entraîna des rationnements et des files d'attente un peu partout. Il fallut importer les vivres qui manquaient, en particulier des produits bruts en provenance des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), payés en devises fortes (à noter toutefois que l'ex-URSS continuait d'importer de grandes quantités de sucre de Cuba en échange de produits pétroliers, dans le cadre d'un accord de troc). Partout, l'effondrement des régimes économiques et politiques s'est traduit aussitôt par une forte baisse du PIB par habitant (tableau 18), accompagnée de pressions inflationnistes, car les banques centrales ont cherché à conjurer le déclin économique ou à éviter l'effondrement des entreprises d'Etat. Les taux d'inflation ont varié selon les politiques macro économiques et les difficultés d'ajustement à ces politiques, mais ils ont tous été élevés, frôlant dans certains cas l'hyperinflation. Pour la première fois dans ces pays, le chômage est devenu le problème prioritaire; les entreprises les plus inefficaces ont disparu ou ont été restructurées pour s'adapter à l'économie de marché et le sous-emploi, occulté sous l'ancien régime, ne pouvait plus être masqué. Dans presque tous les pays, les prix de détail de la plupart des produits ont été libérés, sauf ceux de quelques produits alimentaires de base tels que le pain qui sont encore parfois subventionnés ou contrôlés.

Le passage d'une économie socialiste à une économie capitaliste et la suppression de la plupart des subventions internes ont modifié les prix relatifs de la consommation alimentaire et le modèle même de cette consommation. Les prix relatifs de la viande, de la volaille et des produits laitiers ont beaucoup augmenté, et la consommation de ces produits a d'autant diminué que les revenus des consommateurs baissaient et que le chômage augmentait. Ces produits ne sont aujourd'hui accessibles qu'à ceux qui peuvent se permettre de payer le prix fort.

D'autres facteurs pourront aussi influer sur la demande de produits alimentaires. A mesure que les subventions dont bénéficiaient des postes tels que le logement, le transport et divers services seront réduites ou supprimées, les budgets des ménages devront faire une plus large

TABLE 18

Indicateurs des résultats de l'économie et de l'agriculture dans certains pays d'Europe centrale et orientale et dans l'ex-URSS

18A

PIB réel

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	(variations en pourcentage par rapport à l'année précédente)								
Hongrie	1,5	4,1	-0,1	0,7	-3,5	-9,9	-5,1	-2,0	...
Pologne	4,2	2,0	4,1	0,2	-11,6	-7,6	2,6	3,8	...
Roumanie	2,3	0,8	-0,5	-4,3	-7,4	-15,1	-13,5	...	...
Ex-URSS	2,3	1,6	4,4	2,5	-4,0	...	...	...	...
Russie	...	...	...	...	...	-13,0	-19,0	-12,0	...

18B

Chômage enregistré

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	(pourcentage de la population active)								
Hongrie	...	...	...	...	2	8	12	12	11
Pologne	...	...	...	...	6	12	14	16	17
Roumanie	...	...	...	...	1	3	6	9	11
Russie	...	...	...	...	...	...	5	5	6

18C

Prix à la consommation

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	(variations en pourcentage par rapport à l'année précédente)								
Hongrie	5,3	8,6	15,7	16,9	29,0	34,2	23,0	22,5	...
Pologne	17,8	25,2	60,2	251,1	585,8	70,3	43,0	35,3	...
Roumanie	0,7	1,1	2,6	0,9	4,7	161,1	210,3	256,0	...
Ex-URSS	2,0	1,0	1,0	1,9	4,7	...	...	...	...
Russie	...	...	...	...	...	92,7	1 353,0	915,3	...

(fin page suivante)

18D

Production agricole

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	(variations en pourcentage par rapport à l'année précédente)								
Hongrie	0,8	-0,7	6,1	-2,1	-5,7	6,6	-25,7	-7,3	6,4
Pologne	5,7	-5,8	2,5	3,2	3,3	-5,9	-12,5	8,1	-16,4
Roumanie	-4,3	-9,4	5,9	-1,5	-10,3	0,8	-17,5	19,1	5,1
Pays de l'ex-URSS	6,3	-0,1	-0,1	4,6	-0,3	-13,1	-7,7	-3,4	-20,6
Production alimentaire par habitant									
Hongrie	1,2	-0,2	6,9	-1,5	-5,4	6,8	-25,6	-6,9	7,2
Pologne	5,0	-6,2	2,4	3,5	2,9	-6,1	-12,6	8,1	-16,4
Roumanie	-4,4	-10,0	6,2	-1,3	-9,8	1,4	-17,5	19,7	5,0
Pays de l'ex-URSS	6,1	-0,7	-1,1	4,5	-0,6	-14,2	-7,0	-3,8	-21,9

18E

Ration alimentaire

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	(kilocalories par habitant et par jour)								
Hongrie	3 578	3 749	3 633	3 720	3 687	3 499	3 503	...	...
Pologne	3 466	3 489	3 521	3 529	3 390	3 338	3 301	...	...
Roumanie	3 218	3 195	3 211	3 234	3 317	3 105	3 051	...	...
ex-URSS	3 355	3 396	3 391	3 360	3 406	3 071	...	...	...

Sources: (pour les tableaux 18A, B, C, D et E): FAO; FMI *World Economic Outlook*, octobre 1994; *Economic Survey of Europe*, diverses années.

place à ces dépenses, en réduisant d'autant la part réservée à la nourriture.

Ainsi, à court et à moyen terme, les pressions économiques intérieures tendront, dans les ex-membres du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM), à réduire la demande de produits alimentaires et donc la demande d'importations. Il est difficile de prévoir combien de temps il faudra pour que la croissance des revenus et la demande alimentaire retrouvent des niveaux comparables à ceux qui avaient été atteints avant les réformes. Tout dépendra de plusieurs facteurs, généralement liés à la capacité des pays de maintenir la stabilité politique et sociale nécessaire pour poursuivre et renforcer des programmes cohérents de réforme. Les dimensions de la crise économique et les problèmes qui l'accompagnent dans plusieurs de ces pays laissent prévoir que le rétablissement sera beaucoup plus long qu'on ne le pensait au départ. Quels que soient l'ampleur et le rythme de ce rétablissement, le niveau et le modèle de la consommation alimen-

taire par habitant se transformeront profondément et les modèles du passé ont peu de chance de ressusciter. En effet, il faut compter non seulement avec les effets de la baisse des revenus moyens pendant la période de transition, mais aussi avec la modification probable de la répartition des revenus, l'écart s'élargissant entre les riches et les pauvres.

Alors que l'ajustement de la demande est déjà notable et se poursuivra sans doute dans le court et le moyen terme, les systèmes de production et de commercialisation n'ont guère progressé sauf dans quelques pays où la réforme est déjà relativement avancée. La privatisation s'est révélée difficile, et ne résoudra de toutes façons pas tous les problèmes. On notera en particulier que certains monopoles d'Etat sont simplement devenus des monopoles privés. Toutefois, à mesure que le processus se consolidera, la propriété privée de la commercialisation devrait inciter à réduire le gaspillage et à améliorer la qualité. La concurrence des biens de consommation importés pourrait par ailleurs stimuler la qualité dans le processus de transformation et de commercialisation.

La section ci-après présente les diverses estimations des modifications prévisibles de l'offre et de la demande dans les pays en transition et l'effet que ces modifications pourraient avoir sur les échanges.

PROCHAINES ANNÉES

Selon les projections de la FAO à l'horizon 2010, la production agricole, qui s'est effondrée pendant les premières années de réforme, mettra du temps à se rétablir et son taux de croissance entre 1990 et 2010 risque de ne pas dépasser la moitié de ce qu'il était pendant les 20 années précédentes[4]. Après la réduction brutale qui a marqué les premières années de la réforme, la consommation par habitant recommencera probablement à augmenter, mais elle a peu de chances de dépasser les niveaux antérieurs. Ainsi, la consommation annuelle de céréales par habitant (tous usage inclus) dans les pays qui ont entrepris des réformes devrait s'établir à 660 kg contre 780 en 1988-1990 (poids net). Cette réduction sera imputable à plusieurs facteurs: légère baisse de la consommation par habitant de produits céréaliers et de produits de l'élevage, croissance paresseuse de la production dans le secteur de l'élevage, réduction des pertes après récolte, réduction de la demande de semences et, enfin, diminution de la consommation de céréales fourragères par unité de production animale. Pour la viande, la consommation par habitant devrait pratiquement remonter à son niveau antérieur d'environ 70 kg, mais la part de la viande de volaille augmentera aux dépens de celle de la viande bovine.

Le taux global de croissance de la production agricole brute tombera probablement à 0,4 pour cent par an entre 1988-1990 et 2010, contre 1,2 pour cent entre 1970 et 1990. Pour la demande, la décélération sera encore plus marquée: 0,2

[4] FAO. 1995. *Agriculture mondiale: Horizon 2010*. Chichester, Royaume-Uni, FAO-John Wiley & Sons.

pour cent contre 1,4 pour cent auparavant.

De telles divergences entre le taux de croissance de l'offre intérieure et celui de la demande feront basculer les balances commerciales des pays concernés. Le cas des céréales est spécifique. Ces pays étaient de gros importateurs depuis plusieurs décennies (leurs importations globales nettes de céréales s'élevaient encore à 36,4 millions de tonnes en 1988-1990, après avoir atteint 40,3 millions de tonnes en 1979-1981). Ils devraient, en l'an 2010, exporter quelque 5 millions de tonnes net.

Certains auteurs confirment ce basculement des balances commerciales et estiment même les exportations nettes des ex-pays à économie planifiée pour 2010 à un montant encore plus élevé. Selon un spécialiste de l'ex-URSS dont les avis font foi[5], les ajustements de la consommation pourraient aller jusqu'à entraîner une réduction de la consommation annuelle totale de céréales de 35 millions de tonnes, tandis que la réduction des pertes après récolte permettrait d'économiser 10 millions de tonnes supplémentaires par an, soit 5 pour cent de la production. Si le rendement des aliments du bétail augmentait de 15 pour cent (soit un tiers de l'écart actuel entre le niveau de l'ex-URSS et celui de l'Allemagne), cela se traduirait par une économie de 20 millions de tonnes par an. L'amélioration et un usage plus rationnel des semences permettraient enfin d'économiser encore 10 millions de tonnes.

D'autres économies pourraient aussi être réalisées grâce à l'amélioration des pâturages et à la substitution des aliments concentrés à base de céréales par du foin. S'il est vrai que ces chiffres ne s'additionnent pas arithmétiquement, on peut cependant affirmer que, sans qu'ils aient besoin de recourir à de nouvelles variétés végétales ni à de nouvelles races de bétail, les pays en transition à déficit alimentaire devraient devenir autosuffisants, sinon exportateurs nets, pour plusieurs produits.

Selon une autre étude récente, la transformation qui a eu lieu dans l'ex-URSS pourrait avoir d'importantes répercussions sur les échanges mondiaux. Auparavant le bétail était en général beaucoup plus subventionné que les céréales; la libéralisation devrait susciter un accroissement de la production céréalière aux dépens de l'élevage (ce qui réduirait la demande de céréales fourragères). La baisse de la demande de céréales et l'accroissement des prix à la production et de la production devraient inévitablement faire apparaître des excédents céréaliers. Et vers l'an 2000, les exportations nettes de céréales de la Fédération de Russie pourraient atteindre un niveau presqu'équivalent au cinquième du niveau prévu pour les Etats-Unis[6].

---

[5] **D.G. Johnson. 1992. *World trade effects of the dismantling of socialized agriculture in the former Soviet Union.* Chicago, Illinois. University of Chicago, Office of Agricultural Economics Research.**

[6] **R. Tyers. 1994. *Economic reform in Europe and the former Soviet Union: implications for international food markets.* Research Report No. 99. Washington, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires.**

EFFONDREMENT DU CAEM

Alors que dans le reste du monde la tendance est très nettement à la création de nouveaux blocs commerciaux régionaux et à l'expansion de ceux qui existent, le CAEM, un des blocs les plus anciens et les plus intégrés, s'est désintégré. Il avait été créé par l'ex-URSS pour lier les pays à économie centralement planifiée d'Europe centrale et orientale entre eux et à quelques autres satellites.

Le système commercial extérieur de l'ex-URSS était complémentaire des systèmes économiques centralement planifiés des autres Etats du CAEM. Les échanges, contrôlés par un organisme central d'Etat, étaient réglés en roubles non convertibles. Le CAEM faisait fonction de caisse de compensation. Le dispositif avait été conçu pour développer la spécialisation de chaque pays et maximiser l'autosuffisance collective du bloc. En général, l'ex-URSS exportait des produits d'industrie lourde, ainsi que du pétrole, du gaz et d'autres ressources naturelles, vers les pays d'Europe centrale et orientale; ces derniers, en échange, lui vendaient des biens de consommation, y compris des denrées alimentaires. Les prix étaient fixés par les organismes de commerce d'Etat, indépendamment des cours mondiaux.

Pour illustrer la force de ce bloc commercial, il suffira de rappeler qu'en 1988 plus de 70 pour cent des exportations de chaque pays d'Europe de l'Est, sauf la Hongrie, étaient dirigés vers d'autres pays à économie planifiée et plus des deux tiers vers les autres membres du CAEM. De même, plus des deux tiers de leurs importations provenaient de pays à économie planifiée, presque tous membres du CAEM. Pour la Hongrie, la proportion était de 50 pour cent pour les exportations et de 49 pour cent pour les importations.

Le commerce agricole ne faisait pas exception à la règle et s'effectuait principalement entre pays du CAEM. Seule la Pologne faisait exception; ses échanges agricoles, et ceux-ci uniquement, étaient nettement tournés vers l'Europe occidentale et les Etats-Unis.

Certains pays, tels que la Hongrie et la Pologne, n'ont pas attendu le changement de régime pour renforcer leurs échanges avec les pays extérieurs au CAEM. Et lorsque le système d'économie planifiée s'est désintégré, le CAEM a cessé de fonctionner, le commerce intrabloc s'est effondré. Les échanges qui existent encore se font en devises convertibles et aux cours du marché mondial.

Les effets de ce changement se font déjà sentir sur le commerce international. Les membres de l'ancien bloc, autrefois gros importateurs de céréales et de graines oléagineuses, ont réduit leur consommation et sont actuellement autosuffisants ou presque. Les pays qui exportaient des denrées alimentaires vers l'URSS cherchent d'autres débouchés.

Ainsi, l'entrée de plus de 350 millions de consommateurs et d'un volume considérable de ressources agricoles (jusqu'ici utilisées de façon très inefficace) dans le système de commerce mondial soumis aux forces du marché, sera l'un des phénomènes qui influera le plus sur le commerce mondial au cours des prochaines années. Or, ce phénomène coïncide avec une période de transformation institutionnelle de tout le système mondial lui-même.

Les problèmes de passage à l'économie de marché sont exacerbés par les difficultés d'accès à ces marchés. En dépit de gros efforts pour conquérir leurs parts, les pays en transition se heurtent souvent au protectionnisme, notamment pour exporter certains de leurs produits agricoles vers les pays développés. De plus, ils

doivent faire face à la concurrence des produits agricoles subventionnés non seulement sur les marchés des pays tiers, mais aussi sur leurs propres marchés intérieurs, ce qui est loin d'arranger les choses.

LA CHINE, UN CAS PARTICULIER

Les réformes économiques réalisées et encore en cours en République populaire de Chine sont parmi les plus profondes et les plus ambitieuses (tableau 19). Le cas de la Chine est exceptionnel à plusieurs égards: c'est le plus grand pays qui ait encore une économie planifiée; elle compte 1,22 milliard d'habitants, soit le quart de la population mondiale; son économie en plein essor s'ouvre rapidement aux forces du marché; désormais engagée dans le commerce international, elle cherche à entrer dans le dispositif mondial, y compris dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Les réformes économiques sont inspirées par le désir de maintenir un taux de croissance élevé pour que la Chine puisse se transformer en un pays industriel moderne, tournant le dos à son passé de pays en développement pauvre dominé par une agriculture paysanne de subsistance. Jusqu'en 1978, la Chine avait une économie planifiée de type classique. L'agriculture était organisée dans le cadre des communes populaires rurales, qui appliquaient les directives gouvernementales, géraient les petites entreprises et le petit négoce.

Pendant les années 70, la stagnation de la production agricole et l'augmentation des importations de céréales vivrières ont amené la Chine à transformer son agriculture pour la faire entrer dans l'économie de marché[7]. Ces réformes ont suscité un accroissement notable de la production agricole grâce auquel la Chine, jusqu'alors importatrice nette de produits alimentaires et agricoles, est devenue exportatrice nette.

---

[7] **On trouvera dans *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 1994* une étude détaillée de ces réformes.**

TABLEAU 19

Indicateurs des résultats de l'économie et de l'agriculture chinoises

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	(pourcentage de variation par rapport à l'année précédente)								
PIB	8,3	11,0	10,8	4,3	3,9	8,0	13,2	13,4	11,8
PIB agricole	3,4	5,8	3,9	3,1	7,4	2,4	4,1	4,0	3,5
Taux d'inflation	7,0	8,8	20,7	16,3	1,3	3,0	5,3	13,0	21,7
Exportations de marchandises	2,6	34,9	18,2	5,3	19,2	14,4	18,1	8,8	30,5
Importations de marchandises	-8,7	4,3	27,4	5,3	-13,3	18,5	28,3	34,1	10,5
Production agricole	2,3	5,2	2,9	2,5	8,1	5,0	3,9	5,1	3,6
Production alimentaire par habitant	2,7	2,3	1,0	1,5	6,8	2,7	3,5	5,1	3,5
	(milliards de dollars EU)								
Exportations agricoles	7 864	9 082	10 326	10 479	10 204	11 620	12 045	12 198	...
Importations agricoles	5 467	7 561	9 763	11 067	9 794	9 429	9 800	8 569	...
	(kilocalories par habitant et par jour)								
Ration énergétique	2 587	2 597	2 567	2 597	2 654	2 679	2 705	...	...

Source: FAO et BAsD.

A peu près au moment où elle entreprenait ses réformes de politique agricole, la Chine a commencé à ouvrir les autres secteurs de son économie sur l'extérieur. Elle a adopté une stratégie de croissance s'appuyant sur la différenciation de ses exportations par rapport à celles des autres pays à économie planifiée. Ceci a transformé de façon spectaculaire son rôle dans l'économie internationale.

Ainsi, alors que son commerce de marchandises ne représentait que 1,4 pour cent du total mondial en 1977, sa part s'est élevée à 4,8 pour cent en 1993. Elle est ainsi passée du quinzième au sixième rang des exportateurs mondiaux entre ces deux années. Pour le seul secteur agricole et toujours pendant cette période, alors que sa part des importations mondiales restait aux environs de 2,3 à 2,4 pour cent, sa part des exportations dans ce secteur passait de 1,7 à 3,7 pour cent.

Au début des années 90, la Chine recevait un volume substantiel d'aide étrangère; elle était un important emprunteur sur le marché international des capitaux et accueillait un volume considérable d'investissements étrangers directs. En

1993, ces derniers se chiffraient à près de 26 milliards de dollars. Enfin, des mesures importantes ont été prises en faveur de la convertibilité de sa monnaie.

Les résultats économiques ont été spectaculaires depuis le début des réformes en 1978. Le taux moyen annuel de croissance réelle du PIB entre 1979 et 1993 a dépassé 9 pour cent. Le PIB a été multiplié par plus de 3,5.

Cette croissance exceptionnelle a sensiblement amélioré le bien-être économique de la population, mais un certain nombre de problèmes sont apparus. Par exemple, le laxisme monétaire et le volume considérable des investissements étrangers ont fait flamber l'inflation. En outre, les fruits de cette croissance spectaculaire n'ont pas été également répartis suivant les régions; des disparités croissantes de revenu sont apparues entre les régions orientales et celles du centre et de l'ouest du pays, ainsi qu'entre les villes et les campagnes. Alors que le changement radical de politique agricole avait aidé à faire reculer sensiblement le paupérisme généralisé du pays pendant la première moitié des années 80, le ralentissement de la croissance de l'agriculture pendant la seconde moitié de la décennie a maintenu la pauvreté rurale à un niveau constant[8].

Dans les zones les plus dynamiques,le boom économique a entraîné une amélioration des niveaux de vie et du modèle de consommation. C'est dans ce dernier que se reflète le mieux la différence entre les revenus urbains et les revenus ruraux : au cours des cinq dernières années, la consommation de céréales par habitant est restée élevée dans les campagnes, tandis que dans les villes, où elle était déjà moitié moins importante, elle tend encore à baisser. En revanche, la consommation par habitant de viande rouge, de volaille, d'œufs et de produits de la pêche, beaucoup plus élevée dans les villes, augmente moins vite dans les campagnes.

L'expérience chinoise amène à se poser un certain nombre de questions sur l'avenir. Premièrement, la Chine peut-elle maintenir longtemps ce taux exceptionnel de croissance économique sans faire éclater l'inflation? Deuxièmement, comment faire bénéficier une plus grande partie de la population des effets positifs de la croissance des revenus et de l'emploi sans accentuer davantage l'exode rural vers les villes déjà surpeuplées? Troisièmement, est-il possible de surmonter les problèmes de l'agriculture chinoise de telle sorte que celle-ci puisse continuer à satisfaire la plus grande partie des besoins alimentaires d'une population en expansion et qui s'enrichit?

De nombreux observateurs, tant en Chine qu'à l'extérieur, s'inquiètent de l'impact que va avoir l'immense population chinoise sur la production agricole et la demande d'importation de produits alimentaires et notamment de céréales. Pour ce qui est de la production, plusieurs facteurs justifient cette inquiétude: disparition de superficies considérables de terres agricoles dans les zones de croissance industrielle accélérée; vive concurrence pour l'utilisation des eaux souterraines autour des grandes zones urbaines, érosion et pollution des terres agricoles, impossibilité d'utiliser davantage ces techniques avancées qui ont fait progresser l'agriculture pendant les années 80. En effet,la production céréalière par habitant a augmenté de 23 pour cent entre 1978 et 1984, mais n'a plus dépassé le seuil de cette année depuis lors, sauf de façon très marginale en 1990.

---

[8] ***Voir La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 1994.***

On pourrait craindre, comme certains le font, que la demande chinoise de céréales importées n'atteigne au début du siècle prochain des proportions telles qu'elle menacerait la stabilité des prix mondiaux et les approvisionnements des autres importateurs. Selon un scénario plus réaliste, on peut cependant avancer que la Chine sera de plus en plus active sur les marchés agricoles mondiaux, que vraisemblablement elle exportera certains produits agricoles pour en importer d'autres. Si la Chine réussit à maintenir un taux de croissance stimulé par un volume d'exportations proche du taux actuel, les marchés internationaux seront profondément affectés. Quoi qu'il en soit, il est hors de doute que la Chine jouera pendant le siècle prochain un rôle primordial dans le commerce agricole mondial.

LE COMMERCE AGRICOLE: À L'AUBE D'UNE ÈRE NOUVELLE?

III. Les règles du commerce international: rétrospective

A la fin de la seconde guerre mondiale, les grandes puissances ont cherché à élaborer des instruments internationaux permettant d'éviter le retour du chaos économique et des guerres commerciales qui avaient caractérisé la décennie de l'avant-guerre. Il fallait une institution chargée de maintenir la stabilité monétaire internationale et de prévenir une course à une dévaluation aussi désastreuse que celle de la grande dépression des années 20 et 30.

C'est dans ce but que fut créé le Fonds monétaire international (FMI). A son côté, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), généralement appelée Banque mondiale, fut chargée du financement de ce double objectif tel que défini dans son titre.

Le troisième pilier de cette structure économique internationale devait être une organisation internationale du commerce. La mise en place d'un ensemble de règles commerciales internationales auxquelles tous les pays adhéreraient devait permettre d'éviter une escalade du protectionnisme qui avait marqué les années 30.

En attendant la mise en place ce cette dernière institution, un Accord général provisoire sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) fut négocié. Les clauses de cet accord reposaient sur deux principes fondamentaux: la réciprocité et

la non-discrimination. La réciprocité se traduisait par des dispositions aux termes desquelles tout pays accordant des concessions tarifaires à un de ses partenaires commerciaux, bénéficiait de concessions similaires en échange. Le principe de non-discrimination trouve son expression dans la clause de la «nation la plus favorisée» (NPF), en vertu de laquelle une concession accordée à une des parties contractantes est automatiquement étendue à toutes les autres.

L'Accord général comprend aussi des clauses qui limitent la protection des industries nationales contre la concurrence des importations et réglementent la concurrence sur les marchés internationaux, le taux des droits de douane et l'arbitrage des différends internationaux en matière de pratiques commerciales. Ces dispositions, de même que les concessions tarifaires, ont été révisées à plusieurs reprises au cours de négociations commerciales multilatérales ultérieures.

L'Organisation internationale du commerce n'a jamais vu le jour, car le Sénat des Etats-Unis a refusé de ratifier son texte constitutif. Aucun cadre institutionnel n'a donc jamais assuré l'application des dispositions concernant les droits de douane et les pratiques commerciales qui avaient fait l'objet d'un accord international. Un des principaux inconvénients de cet état de choses résidait dans l'absence de procédures de modification des règlements que l'évolution de la situation et l'apparition de nouveaux problèmes rendaient nécessaire. Mais l'ambiguïté avait aussi ses avantages: en l'absence de cadre institutionnel, rien n'empêchait d'envisager de nouvelles approches et de trouver des solutions inédites. Il y avait là une souplesse qui fait souvent défaut aux organisations multilatérales.

Comme il était difficile de modifier les articles de l'Accord général proprement dit, plusieurs autres accords, d'une portée moins universelle, ont été négociés depuis lors. Les négociations du Cycle de Tokyo, menées pendant les années 70, ont abouti, dans plusieurs domaines, à des dispositions appelés «Codes», auxquels l'adhésion était facultative. Elles ne furent pas signées par toutes les parties contractantes à l'Accord général. Certains des codes proposaient de nouvelles procédures de règlement des différends; les pays pouvaient donc choisir, entre ces dernières ou les procédures originelles plus universelles, celles qui leur semblaient les plus favorables. On a parfois appelé cet ensemble complexe le «GATT à la carte».

Au début des années 80, il était devenu clair que le système du GATT était en crise. Tout d'abord, la proportion des échanges internationaux couverts par les règles du GATT – qui ne s'appliquaient qu'aux marchandises – s'amenuisait à mesure que le commerce des services prenait de l'essor. Deuxièmement, même dans le commerce des marchandises, d'importants secteurs échappaient au régime normal, en particulier les produits agricoles et les textiles. Dans le cas de l'agriculture, l'exclusion remontait à l'origine. En ce qui concerne les textiles, un accord multifibres, qui n'avait pas été envisagé à l'origine, a été élaboré pour démêler les mailles complexes du filet protectionniste mis en place par les pays développés dans ce secteur.

Le GATT ne comptait au départ que 23 membres. A quelques exceptions près, les pays à économie planifiée n'ont pas adhéré à l'Accord, et la Chine, qui était membre fondateur, s'en est retirée. L'URSS, qui ne l'a jamais rejoint, a mis en place un système de commerce regroupant les pays à économie planifiée d'Europe orientale et centrale, le Conseil d'assistance économique mutuelle

(CAEM parfois appelé COMECON). Beaucoup de pays en développement se sont aussi tenus à l'écart du GATT. L'accession à l'Accord les aurait obligés à renoncer à certaines mesures internes et externes de contrôle du commerce et des investissements, et la plupart d'entre eux s'y refusaient.

Au milieu des années 80, de nombreux pays en développement décidèrent de réformer radicalement leur politique économique et de libéraliser leurs échanges; ils furent alors en mesure d'adhérer à l'Accord. Les ex-pays à économie planifiée, eux aussi, après leur mutation politique et économique cherchèrent soit à renforcer leur participation au GATT, soit à y accéder s'ils n'en étaient pas encore membres. La Chine a demandé à être réintégrée, ce qui lui a permis de faire partie des membres fondateurs de la nouvelle Organisation mondiale du commerce; cette donnée sera déterminante sur l'avenir du commerce international.

CYCLE D'URUGUAY

Le Cycle d'Uruguay, qui a pris fin en décembre 1993 après huit ans de négociations commerciales multilatérales, marque une étape particulièrement importante dans l'évolution du commerce international. L'Acte final a été approuvé par les 115 pays qui étaient membres du GATT en avril 1994 et dont la majorité étaient des pays en développement. Jamais auparavant un si grand nombre de ces derniers n'avaient participé à une négociation commerciale multilatérale. En ratifiant l'Acte final, les pays se sont engagés à respecter un ensemble commun de règles commerciales; les pays en développement bénéficient de certaines exceptions en ce qui concerne tant le calendrier que la nature des réformes.

L'Acte final met en place une nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC) qui englobe le GATT. L'OMC gérera l'application des règles relatives au commerce des marchandises et des services ainsi qu'aux problèmes de propriété intellectuelle y afférents.

La création de l'OMC élimine de façon ingénieuse les problèmes qu'avait connus le GATT. Dès lors qu'un pays ratifie l'Acte final des négociations du Cycle d'Uruguay, il adhère par là même à l'OMC, il accepte l'ensemble des accords et reconnaît que l'OMC en est le dépositaire. Toute nouvelle adhésion à l'OMC implique la reconnaissance des anciennes règles du GATT, telles que modifiées à l'issue du Cycle d'Uruguay, ainsi que les nouvelles règles concernant le commerce des services et les problèmes de propriété intellectuelle y afférents. Il accepte du même coup les procédures unifiées de règlement des différends applicables à tous les accords, ainsi que le mécanisme d'amendement de la politique commerciale mondiale.

Un des aspects importants de l'OMC

est le nouveau mécanisme de règlement des différends qui remplacera celui du GATT. Il prévoit des procédures plus rapides permettant de débloquer des situations qui n'ont pas trouvé de solution négociée: pour accélérer la procédure, chaque étape doit désormais respecter certains délais; pour en assurer l'issue, un pays ne peut plus bloquer l'examen ni l'approbation d'un rapport du groupe spécial concluant à l'incompatibilité entre sa politique commerciale et ses obligations internationales. Ces dernières années, trop de pays ont bloqué des décisions qui condamnaient leur politique en cassant l'unanimité indispensable à l'approbation du rapport des groupes spéciaux.

Dorénavant, ces rapports seront automatiquement approuvés à moins d'une rejet consensuel entre toutes les parties. Aucune approbation ne pourra donc plus être suspendue indéfiniment sans l'assentiment de la partie demanderesse. Toutefois, une nouvelle disposition prévoit en cas de désaccord de l'une des parties devant la décision, un mécanisme de recours à un groupe consultatif d'experts.

Cette nouvelle procédure devrait améliorer particulièrement la situation des petits pays et des pays en développement que les anciennes dispositions en matière d'arbitrage défavorisaient. En effet, forts de la règle du consensus, les puissances commerciales ou les grands blocs s'arrangeaient pour bloquer les décisions qui leur étaient contraires; leurs dimensions et leur pouvoir économique les protégeaient contre toute tentative de rétorsion dérogatoires aux règles du GATT que les plus petits Etats auraient pu vouloir tenter; si ces derniers essayaient de recourir à la même tactique, la menace de rétorsions unilatérales prenait cette fois toute sa force.

ACCORD SUR L'AGRICULTURE

Le volet agricole de l'Accord général primitif avait été conçu à l'origine de façon à ne pas heurter les politiques agricoles des principaux membres fondateurs du GATT, en particulier des Etats-Unis. A cette époque, ce pays maintenait les prix de ses produits agricoles nationaux au-dessus des prix du marché international. La production de plusieurs des produits dont le prix était ainsi soutenu était assujettie à des restrictions et des contingents d'importation étaient imposés pour éviter l'invasion du marché par des produits étrangers moins chers. C'est ainsi qu'à l'Article XI de l'Accord général, des dérogations spéciales autorisaient le contingentement des importations des produits agricoles dont la production intérieure était contrôlée. La brèche a été élargie en 1955, quand les Etats-Unis ont menacé de se retirer du GATT s'ils ne bénéficiaient pas d'une dérogation exceptionnelle à l'Article XI les autorisant à contingenter les importations chaque fois que celles-ci menaceraient le système de soutien des prix intérieurs, que la production soit ou non contrôlée. D'où le fameux Article dérogatoire XXII accordé à titre temporaire en 1955 et qui était encore en vigueur pour plusieurs produits au début de 1995.

En outre, une kyrielle d'obstacles non tarifaires ont été mis en place dans le secteur agricole: prélèvements variables, prix minimums à l'importation, autolimitation des exportations, etc. De nombreux pays ont commencé à appliquer le contingentement des importations autorisé par l'Accord général en cas de difficulté de balance des paiements, et ont omis de le supprimer après le rééquilibrage de cette balance.

Au cours des précédents cycles de négociations commerciales multilatérales, personne n'avait jamais cherché à révi-

ser les règles applicables au secteur agricole. Toutefois, plusieurs accords internationaux de produits avaient été élaborés. Lors des négociations du Cycle Kennedy, pendant les années 60, et du Cycle de Tokyo, pendant les années 70, des discussions ont eu lieu pour intégrer les accords de produits au sein du GATT; ceci aurait étendu au marché international les contrôles appliqués à l'échelle nationale.

La vive concurrence à l'exportation qui a caractérisé les années 80, a préparé le terrain aux réformes du Cycle d'Uruguay. L'expansion des débouchés et l'essor des marchés des produits des années 70 n'ont pas tardé à être suivis par un effondrement de la croissance de la demande dans les pays en développement et les pays à économie planifiée, écrasés par leurs dettes et par des crises économiques. La production agricole, stimulée par le niveau élevé des prix à la production et des subventions, a continué d'augmenter alors même que les marchés se contractaient. En conséquence, le prix réel des produits agricoles sur les marchés internationaux s'écroula au milieu des années 80 pour atteindre son niveau le plus bas depuis 50 ans. Le coût des subventions monta en flèche dans les pays qui soutenaient les revenus agricoles. Dans les autres, où l'agriculture n'était pas protégée, les recettes d'exportation et les revenus agricoles s'effondrèrent.

La baisse des revenus et le coût croissant des subventions étaient couramment attribués à la politique des pays membres de l'OCDE. Alors qu'il avait été possible de réduire les interventions de l'Etat sur les marchés non agricoles grâce aux réformes des politiques nationales, il fallait que des accords internationaux étendent au secteur agricole la suppression des interventions faussant les échanges dans ce secteur: mais on avait l'impression qu'une libéralisation unilatérale de l'agriculture aurait présenté des risques comparables à ceux d'un désarmement. On a même entendu dire que les programmes de protection de l'agriculture n'étaient qu'une juste rétorsion qui compensait les effets des politiques de subvention pratiquées à l'étranger.

Les différends commerciaux proliférèrent dans le secteur agricole pendant les années 80, c'est pourquoi de fortes pressions politiques en faveur de réformes radicales se firent sentir au cours du Cycle d'Uruguay. A l'ouverture des négociations, la réforme de l'agriculture était un objectif prioritaire pour beaucoup de participants, parmi lesquels certains avaient déclaré qu'ils n'accepteraient la conclusion des négociations que si elle comportait un accord satisfaisant réduisant les distorsions du commerce des produits agricoles.

Un groupe de pays exportateurs, dit Groupe de Cairns, du nom de la ville d'Australie où ces pays se réunirent, exerça une pression déterminante. Ce Groupe, qui comprenait des pays développés et des pays en développement, menaça de bloquer l'Accord sur divers points importants pour d'autres pays, obligeant ces derniers à maintenir les réformes agricoles à l'ordre du jour des négociations.

Ces négociations consistèrent finalement en un affrontement entre les partisans d'une réforme fondamentale et ceux qui voulaient une libéralisation des échanges; certains pays, notamment les membres du Groupe de Cairns, visaient les deux objectifs à la fois (voir encadré 8, p. 246). Les partisans de la réforme voulaient supprimer les exceptions en matière agricole dont bénéficiaient les grandes puissances commerciales. Ils proposaient même pour le secteur agri-

cole des règles plus contraignantes que celles qui régissaient les autres secteurs, interdisant non seulement les mesures spéciales de protection aux frontières et les subventions à l'exportation, mais aussi les subventions intérieures qui faussaient les échanges.

Les partisans de la libéralisation des échanges pensaient au contraire que les pays avaient le droit d'appliquer des politiques agricoles adaptées à leur propre situation nationale quitte à les modifier graduellement de façon à limiter ou réduire leurs effets indésirables sur le commerce. Ils étaient disposés à négocier l'accroissement des contingents d'importation existant, à limiter ou tempérer les soutiens internes, à intervenir sur la production pour réduire les excédents et à mettre en place des accords de partage du marché au lieu de s'en remettre à la concurrence sur les marchés d'exportation. Mais leur position était claire: leur politique agricole ou leur politique de commerce agricole ne devaient être limitées par aucune règle internationale. La plupart des défenseurs de cette position affirmaient qu'une libéralisation graduelle et modérée suffirait à rétablir l'équilibre des marchés internationaux, tandis que les partisans de la réforme préconisaient presque tous, en sus de cette dernière, une importante libéralisation immédiate.

PROTECTION CONTRE LES IMPORTATIONS

En fin de compte, le Cycle d'Uruguay amena plus de réformes que de libéralisation. La réforme la plus importante porte sur les règles limitant les mesures de protection à la frontière. Les négociations à ce sujet comportèrent cinq volets: premièrement, la tarification, c'est-à-dire le remplacement de tous les obstacles non tarifaires par des droits de douane, qui a pris effet immédiatement; deuxièmement, la réduction, au cours d'une période «de mise en œuvre», des droits de douane préexistants et de ceux qui résultaient de la tarification; troisièmement, la consolidation immédiate de tous les droits de douane dans le secteur agricole (voir encadré 9, p. 248); en quatrième lieu, l'introduction d'une clause de sauvegarde spécifique applicable aux produits agricoles et différente des sauvegardes générales du GATT; et enfin, cinquièmement, la mise en place de mécanismes spéciaux pour garantir un «accès minimum» aux marchés.

Aux termes de l'Acte final, tous les contingentements, prélèvements variables et autres obstacles à l'importation doivent être transformés en droits de douane, dès l'entrée en vigueur des accords. Chacun de ces nouveaux droits, de même que ceux qui existaient auparavant doit être réduit d'un minimum de 15 pour cent au cours de la période de mise en œuvre, la totalité devant atteindre une moyenne de 36 pour cent. Les pays en développement sont autorisés à ne réduire leurs droits que de 24 pour cent et étaler cette réduction sur 10 ans. Tous les droits doivent être consolidés. Les pays en développement peuvent en outre, et beaucoup l'ont fait, consolider des droits qui ne l'étaient pas précédemment: ils ne sont pas tenus de réduire les taux consolidés ainsi déclarés.

ENCADRÉ 8

RÉFORME OU LIBÉRATION DES ÉCHANGES

La réforme du commerce tend à modifier les règles, en l'occurrence les règles du GATT, qui définissent les mesures que les pays sont autorisés à prendre pour se protéger contre les importations, soutenir les producteurs nationaux ou être compétitifs à l'exportation. Ses partisans estiment que pour assurer la comparabilité et la transparence, le mieux est que tous les pays acceptent d'assujettir les politiques qui affectent le commerce à des règles uniformes. Les auteurs de l'Accord général avaient adopté cette approche pour les secteurs de production autres que l'agriculture. Les règles du GATT prévoyaient aussi certaines dérogations, par exemple en cas de difficultés de balance des paiements.

La libéralisation vise essentiellement à réduire le protectionnisme. Elle se mesure à l'étendue des barrières dressées pour maintenir les prix intérieurs au-dessus des prix mondiaux, à la façon dont les modifications des prix mondiaux se répercutent sur le marché intérieur et au niveau des protections susceptibles d'être envisagées. Elle peut prendre la forme d'un accroissement des contingents, d'une réduction des droits de douane ou d'une réduction des obstacles non tarifaires. A l'origine, les règles du GATT applicables au secteur agricole autorisaient le contingentement des importations pour maintenir des prix élevés sur le marché intérieur à condition que la production intérieure soit elle-même contingentée de façon à ne pas se substituer aux importations. Les pays qui avaient recours à des contingents étaient censés maintenir la proportion entre la production intérieure et les importations qui existait avant l'application de ces contingents. Dans le même esprit, les subventions à l'exportation ne devaient pas être utilisées pour obtenir des parts du marché mondial au-delà d'un niveau équitable. Alors que ces règles avaient été conçues pour permettre de maintenir un régime de commerce libéral, en pratique, elles étaient trop floues pour être efficaces.

Le remplacement par la tarification des obstacles non tarifaires désormais interdits, est une réforme fondamentale des règles applicables au commerce des produits agricoles. Elle devrait rendre la situation plus transparente et faire ressortir toutes les mesures de protection dont bénéficient les agriculteurs de certains pays. La question est de savoir si la réforme a vraiment entraîné une libéralisation des échanges. Ce n'est qu'à long terme que l'on pourra juger si elle a été plus profonde qu'elle ne le laisse supposer à présent.

Les années 1986 à 1988 ont été choisies comme période de référence pour la tarification. Toutefois, c'est une période pendant laquelle les prix de nombreux produits agricoles étaient tombés à leur niveau le plus bas depuis des décennies, d'où un écart particulièrement large entre le cours mondial et les prix de soutien sur le marché intérieur[9]. Il est clair que la conjoncture particulière de la période prise en référence permet de calculer de nouveaux tarifs douaniers qui, dans une conjoncture normale, traduisent un niveau de protection très élevé. De plus, de nombreux pays ont appliqué ce que l'on a appelé une «tarification perfide», c'est-à-dire qu'ils ont calculé l'équivalent tarifaire à partir de données surévaluées, obtenant ainsi des chiffres plus élevés qu'avec une méthode de calcul plus objective.

Selon une étude récente[10], les équivalents tarifaires proposés pour beaucoup de produits par de nombreux pays sont nettement supérieurs à ceux qui ont été calculés par l'OCDE et par le Département de l'agriculture des Etats-Unis (USDA) pour la même période. En d'autres termes, le processus de réforme a souvent débouché sur une augmentation de la protection, du moins potentiellement, par rapport à la protection, pourtant déjà élevée, en vigueur au milieu des années 80. Bien que diverses réductions aient été négociées pendant la période de mise en œuvre, les droits consolidés se traduisent, dans la plupart des cas, par une protection renforcée.

L'examen des réductions tarifaires décidées par les divers pays révèle une tendance commune: les pourcentages de réduction sont bien supérieurs pour les produits les moins sensibles, sur lesquels les droits étaient très faibles, tandis qu'ils ne dépassent pas le minimum pour les produits qui étaient protégés par des droits très élevés. Ainsi, le taux moyen de réduction de la protection, pondéré en fonction des échanges, est bien inférieur à ce qu'indique la moyenne simple, il est probable même que l'écart entre les taux de protection des divers produits s'est creusé.

En outre, pour les produits faisant l'objet de la tarification, une clause spéciale de sauvegarde a été prévue pour la durée de la mise en œuvre de la réforme. Elle autorise les pays à percevoir un droit

[9] Cet écart est mesuré par l'équivalent tarifaire, c'est-à-dire le taux de droit qui serait nécessaire pour donner au secteur de production nationale une protection égale à celle que lui assurait la mesure non-tarifaire. En général c'est la différence entre le prix mondial au point d'entrée et le prix intérieur du même produit qui est prise en considération.

[10] D. Hathaway et M. Ingco. 1995. *Agricultural liberalization and the Uruguay Round.* Étude présentée à une conférence de la Banque mondiale sur le Cycle d'Uruguay et les économies en développement, tenue les 26 et 27 janvier 1995.

ENCADRÉ 9

CONSOLIDATION TARIFAIRE

Dans le cadre du GATT, les droits de douane peuvent être «consolidés», c'est-à-dire fixés à un certain niveau. S'ils sont portés à un niveau plus élevé, les partenaires commerciaux peuvent prétendre à des compensations. Les droits non consolidés peuvent être portés à n'importe quel niveau. Le droit effectivement perçu à tel ou tel moment peut être inférieur au taux consolidé si la politique du moment en matière de protection le permet; il varie souvent en fonction de la conjoncture du marché mondial. Théoriquement, la consolidation d'un droit auparavant fluctuant est une mesure de libéralisation car elle interdit de dépasser le taux consolidé. Mais cette libéralisation est plus théorique que pratique quand les taux sont consolidés à des niveaux très élevés.

additionnel si leurs importations augmentent dans une proportion supérieure à un certain seuil (niveau de déclenchement) ou si le prix à l'importation exprimé en monnaie nationale tombe en dessous d'un autre seuil (prix de déclenchement). Les formules à utiliser pour justifier le recours à cette clause spéciale sont extrêmement complexes et il est difficile de prévoir dans quelle mesure ces sauvegardes pourront être appliquées, particulièrement dans le cas du prix de déclenchement, car celui-ci dépend des taux de change.

De nombreux pays en développement se sont abstenus de transformer leurs obstacles non tarifaires en droits de douane; ils ont tiré parti de la disposition qui les autorisait à se contenter de déclarer un nouveau droit consolidé en lieu des droits non consolidés préexistants: dans bien des cas, ces nouveaux droits consolidés assurent une protection bien supérieure à ce qui existait pendant la période de référence[11].

---

[11] **Voir Hathaway et Ingco, *op. cit.*, note 10 page précédente.**

Il faut bien admettre que souvent les droits résultant de la tarification ont été fixés à un taux qui bloque les importations. Pour assurer un accès minimum au marché ou même maintenir l'accès existant, les pays transformant les obstacles non tarifaires en droits de douane devaient fixer un contingent tarifaire au moins égal au volume de leurs importations pendant la période de référence ou à 3 pour cent de leur consommation pendant cette période si les importations étaient inférieures à ce niveau. Le taux des droits applicable à ce contingent devait être assez bas pour ne pas empêcher l'importation. Le contingent tarifaire devait être porté à 5 pour cent de la consommation intérieure pendant la période de mise en œuvre.

Toutefois, l'application de cette clause d'accès minimum, telle que présentée dans les rapports des pays, est problématique à plusieurs égards. Tout d'abord, les pays pouvaient regrouper plusieurs lignes tarifaires: en groupant des produits dont ils importaient une quantité supérieure à l'«accès minimum» avec d'autres dont ils importaient un volume inférieur, la plupart des pays ont pu définir pour la majorité des produits un niveau d'accès minimum qui ne correspond pas à autre chose que leurs importations effectives. Deuxièmement, les contingents d'accès minimum devaient être répartis de façon non discriminatoire, mais les pays avaient le droit de compter dans cet accès minimum les importations admises en vertu d'accords spéciaux et pouvaient donc allouer le contingent aux exportateurs bénéficiant déjà d'un régime spécial. C'est ainsi que l'Union européenne a considéré que les importations de sucre qu'elle effectue en vertu de la Convention de Lomé satisfont à la clause de l'accès minimum, et les Etats-Unis font de même pour la viande et pour le sucre.

La clause de l'accès minimum n'accroîtra guère l'accès aux marchés et moins encore le volume des échanges. L'accès est autorisé mais non garanti: par exemple, la clause de l'accès minimum n'a guère de chance de se traduire par un nouveau courant d'importation dans des pays exportateurs tels que la Thaïlande ou la Hongrie pour le maïs ou le Canada pour le blé. On peut toutefois relever quelques exceptions notables, par exemple en ce qui concerne le riz, la clause de l'accès minimum ouvrira un nouveau créneau de près d'un million de tonnes d'importation par an en République de Corée et au Japon d'ici la fin du siècle.

Si l'on examine de près les effets de la clause d'accès minimum dans les pays importateurs, il semble peu probable qu'elle produise un accroissement considérable des importations. C'est pour le riz que l'augmentation des échanges sera la plus forte: mais même dans ce cas, elle n'atteindra pas 10 pour cent du volume actuel.

Il est incontestable que la décision de ne protéger le secteur agricole que par des mesures à la frontière est une réforme fondamentale du régime mondial du commerce des produits agricoles. Pour la première fois, le régime de protection du secteur agricole à la frontière a été en partie harmonisé avec celui qui régit le commerce des autres marchandises; à terme, cela devrait avoir une influence considérable sur les politiques agricoles nationales. Toutefois, les échanges de produits agricoles risquent de rester longtemps assujettis à un ensemble complexe de systèmes de contingents tarifaires, jusqu'à ce que de nouvelles négociations aient abouti à une réduction considérable des droits applicables aux importations hors contingent.

Pour obtenir cette réforme du régime

ENCADRÉ 10

CONTINGENTS TARIFAIRES

Un contingent tarifaire est un instrument établissant un double taux de droits pour permettre d'appliquer un taux inférieur à une quantité déterminée de produit. On y a souvent recours quand le taux ordinaire est si élevé qu'il exclut pratiquement la possibilité d'importer autrement que dans des circonstances exceptionnelles. L'entrée de contingents tarifaires sur un marché où les prix sont nettement supérieurs aux cours mondiaux crée une rente pour les exportateurs qui se voient attribuer une part de ce marché protégé ou pour les importateurs qui obtiennent le droit d'entrer sur ce marché protégé. Le contingent tarifaire est souvent réparti sur la base d'accords spéciaux ou en fonction de la part qui revenait à chacun de l'ancien contingent d'importation. C'est le cas pour la plupart des contingents tarifaires établis aux Etats-Unis et dans l'Union européenne en application des dispositions du Cycle d'Uruguay. Il est arrivé qu'à l'issue de négociations bilatérales, des contingents tarifaires dépassant l'«accès minimum» aient été fixés pour des produits particuliers intéressant les parties concernées.

de protection contre les importations, les partisans de la réforme du commerce ont dû accepter une libéralisation partielle des importations. Faute de directives spécifiques pour la conversion des obstacles non tarifaires en équivalents tarifaires, les taux de droits initiaux déclarés et les taux finaux consolidés sont souvent très élevés. En conséquence, pour de nombreux produits dans de nombreux pays, il n'y a eu aucune réduction du taux de protection effectif.

CONCURRENCE À L'EXPORTATION

Les auteurs de l'Accord général pensaient qu'un grand nombre de pays maintiendraient les prix intérieurs des produits agricoles au-dessus des cours mondiaux et en concluaient que ces pays devraient subventionner leurs exportations pour être compétitifs sur les marchés mondiaux. C'est pourquoi, dès les premiers temps du GATT, les subventions à l'exportation étaient autorisées pour les produits primaires alors qu'elles étaient in-

terdites pour les produits non agricoles. La seule limite imposée était de ne pas chercher à s'arroger ainsi plus qu'une «part équitable» du marché mondial du produit en question. En d'autres termes, ce n'étaient pas les subventions elles-mêmes qui étaient limitées, mais leurs résultats.

Les plaintes dont le GATT a eu à connaître pendant plusieurs années ont montré que la notion de «part équitable» n'était guère applicable en pratique et ne restreignait pas réellement l'utilisation des subventions à l'exportation. Les négociateurs du Cycle de Tokyo avaient tenté de mieux préciser cette notion et de la rendre opérationnelle en énonçant des conditions supplémentaires, à savoir que les subventions à l'exportation ne devaient pas permettre de vendre à des prix sensiblement inférieurs aux cours normaux. Les résultats de ces nouvelles dispositions avaient été négligeables.

Plusieurs pays, notamment les Etats-Unis et le Canada, ont subventionné pendant les années 50 et 60 leurs exportations d'un nombre limité de produits agricoles comme les y autorisaient les dispositions de l'Accord général original. C'est pendant les années 80, lorsque la croissance des échanges mondiaux de produits agricoles et notamment de céréales ralentit considérablement, que l'ampleur croissante de ces subventions commença à poser de réels problèmes. Ce ralentissement était dû à plusieurs facteurs (voir plus haut le sous-chapitre I). Premièrement, la production augmenta dans plusieurs pays en développement qui, alors en mesure de satisfaire leur demande croissante, n'eurent plus recours aux importations. Deuxièmement, dans d'autres pays en développement, une grave crise économique freina la croissance de leur demande d'importations, notamment de céréales. Troisièmement, les importations des pays de l'ex-URSS et d'Europe centrale et orientale cessèrent d'augmenter en raison des difficultés économiques croissantes que traversaient ces pays. Et, enfin, l'Union européenne, autrefois importatrice, devint, toujours en ce début des années 80, exportatrice nette de plusieurs produits agricoles.

Au milieu de la décennie, les Etats-Unis ont vu baisser leur part d'un marché mondial des céréales qui lui-même stagnait; considérant que cette baisse était due à la reprise par l'Union européenne d'une promotion de ses exportations, ils ont recommencé en 1985 à subventionner les leurs pour essayer de regagner des parts de marché. Ce fut le signe de départ d'une course aux subventions qui n'a pris fin qu'à l'issue du Cycle d'Uruguay. A cette époque cette pratique générale de subvention aux exportations, jointe à la stagnation des marchés, fit tomber à des niveaux très bas le cours mondial des céréales. Les producteurs des pays exportateurs qui ne subventionnaient ni la production, ni les exportations connurent d'énormes difficultés.

En revanche, la faiblesse des prix mondiaux due aux politiques de soutien interne et de subvention à l'exportation appliquées principalement par certains pays de l'OCDE fut très avantageuse pour les pays importateurs de céréales, tant développés qu'en développement. Les pays de l'ex-URSS en particulier y ont beaucoup gagné, de même qu'un certain nombre de pays d'Afrique et du Proche-Orient. Mais leurs agriculteurs en subirent le contre-coup.

Plusieurs pays souhaitaient que le Cycle d'Uruguay débouche sur une suppression totale des subventions à l'exportation de produits agricoles. Pour des raisons politiques, cela se révéla impossi-

ble car les pays exportateurs auraient été obligés soit de laisser les prix intérieurs tomber aux niveaux du cours mondial soit de cesser d'exporter. Après de très dures négociations, une solution de compromis associa une réforme partielle à une libération partielle.

L'Accord sur l'agriculture ne prescrit pas la suppression pure et simple de toute subvention à l'exportation. Les pays développés se sont seulement engagés à échelonner sur une période de six ans une réduction de 36 pour cent de la facture totale de leurs subventions à l'exportation et de 21 pour cent le volume de leurs exportations subventionnées par rapport au niveau moyen de la période 1986-1990. Pour les pays en développement, la réduction s'échelonne sur 10 ans et se monte à 24 pour cent pour le montant et à 14 pour cent pour le volume. Les réductions sont déterminées et mesurées produit par produit; elles sont indiquées dans des rapports communiqués à l'OMC par chaque pays. Les pays qui n'utilisaient pas de subventions à l'exportation pendant la période de base (1986-1990) n'ont pas le droit d'en introduire. Ceux qui en utilisaient doivent indiquer les plafonds réduits qu'ils respecteront pendant et après la période de mise en œuvre et ne doivent pas subventionner de nouveaux produits. L'accord définit de façon assez rigoureuse toutes les subventions à l'exportation.

La libéralisation résultant de la réduction des exportations subventionnées sera toutefois retardée par une clause sur laquelle l'entente n'a été possible que juste avant la clôture des négociations. Le projet d'accord prévoyait primitivement que les réductions s'appliqueraient au niveau des subventions de la période de base, c'est-à-dire 1986-1990, et que les réductions seraient opérées par tranches égales pendant une période de six ans. Or, pour plusieurs produits, le volume des exportations subventionnées et le montant total de la subvention étaient en 1992, tant dans l'Union européenne qu'aux Etats-Unis, bien supérieurs aux niveaux de 1986-1990. Dans ces conditions, une réduction brutale ramenant les exportations subventionnées à un volume de 3,5 pour cent (21 pour cent répartis sur six ans) inférieur à celui de 1986-1990 aurait créé de graves difficultés d'ajustement. C'est pourquoi le texte final permet de calculer la réduction des subventions à l'exportation sur la base des montants de 1991-1992 au lieu de 1986-1990; la réduction doit se faire par tranches égales. En pratique, cela donne le droit aux Etats-Unis et à l'Union européenne de subventionner un volume supplémentaire d'exportations de blé, de produits laitiers, d'huile végétale et de riz pendant les six prochaines années.

L'impact de la réduction du volume des exportations subventionnées et du montant total des subventions variera selon la quantité de produits concernés, le volume des exportations subventionnées par rapport aux échanges totaux, le niveau des prix mondiaux du produit considéré et les modifications que les pays devront apporter à leurs politiques pour respecter le plafond d'exportations subventionnées. L'ampleur de l'écart entre les prix intérieurs et les cours mondiaux déterminera la mesure dans laquelle le plafond de dépenses limitera le volume des exportations subventionnées. Par exemple, dans l'Union européenne, ce plafond n'a guère de chances d'être un facteur limitant pour certains produits. Il s'agit en particulier de ceux qui ont été touchés par la réforme récente de la Politique agricole commune qui a fait baisser les prix intérieurs et donc réduit l'écart de prix. Ce sera plutôt la clause prescrivant une réduction de 21 pour cent du

volume des exportations subventionnées par rapport à la période de base qui risque d'être un facteur limitant pour les exportations de céréales. Si l'Union européenne laissait les prix intérieurs des produits agricoles tomber au niveau mondial, elle n'aurait pas besoin de recourir aux subventions à l'exportation et le volume de ses exportations dépendrait uniquement de l'offre et de la demande intérieures. Mais tant que les prix intérieurs resteront supérieurs aux cours mondiaux, le plafonnement du volume des exportations subventionnées pourra obliger à réduire la production ou à accroître les stocks.

Dans le cas des Etats-Unis, le facteur qui limitera la subvention des exportations de blé sera probablement le plafond budgétaire car l'écart entre le cours mondial subventionné et le prix intérieur américain est considérable. Toutefois, si les Etats-Unis laissent le prix intérieur tomber au niveau du cours mondial, ils n'auront plus besoin de subventionner leurs exportations et le plafonnement sera sans effet.

A ce stade, il est impossible de prédire comment le plafonnement des subventions influera sur les volumes exportés par chaque pays et quel sera son effet sur les prix des produits visés. Etant donné le poids des exportations subventionnées sur le marché mondial, on peut s'attendre à une hausse considérable d'un certain nombre de produits: le blé et la farine de blé (les exportations subventionnées des Etats-Unis et de l'Union européenne représentent la moitié des échanges mondiaux de ces produits), la viande de bœuf et de veau (la subvention à l'exportation a permis à l'Union européenne de devenir le premier exportateur mondial de ces deux produits), la viande de porc et de volaille et les produits laitiers transformés. Le plafonnement aura peu d'effet sur les marchés internationaux des céréales secondaires, des graines oléagineuses et des huiles végétales et du riz, qui ont été moins perturbés par les subventions à l'exportation.

La subvention des exportations est essentiellement le fait d'un petit nombre de pays: entre 1986 et 1990, 95 pour cent des exportations subventionnées de blé, soit plus de 50 millions de tonnes par an, provenaient de cinq pays seulement. Même après toutes les réductions, ces cinq pays pourront encore exporter environ 40 millions de tonnes de blé subventionné, soit quelque 40 pour cent du volume actuel des échanges mondiaux. Pour la viande de porc, la proportion est de 53 pour cent, pour les céréales secondaires de 22 pour cent, pour la volaille de 25 pour cent et pour la viande de bœuf et de veau, de 34 pour cent.

Le nouveau règlement des subventions est complexe et sera difficile à administrer; il est toutefois beaucoup plus précis que les anciennes règles du GATT qui étaient restées très floues à ce sujet. L'essor des exportations ne devrait donc plus être faussé par les distorsions résultant de la subvention directe; le surcroît de débouchés devrait ainsi profiter de plus en plus aux producteurs à bas coûts, en particulier ceux des pays qui ne peuvent subventionner leurs exportations agricoles.

Toutefois, il faut bien admettre que la réglementation des subventions à l'exportation n'aboutira qu'à une libéralisation partielle des échanges car la réduction sera graduelle et des volumes considérables de produits subventionnés pourront encore être offerts sur le marché mondial. L'agriculture, comme du temps de l'ancien Accord général, continuera à bénéficier d'un régime spécial dans lequel le système des subventions

à l'exportation est désormais explicitement reconnu comme mesure de politique commerciale.

MESURES INTÉRIEURES

Au début des négociations du Cycle d'Uruguay, il était très largement reconnu qu'il fallait, pour éliminer les distorsions du marché agricole mondial, supprimer graduellement les mesures de soutien interne qui en étaient la cause.

Pendant la première période des négociations, les parties semblaient s'accorder sur une stratégie équilibrée consistant à réduire les mesures de soutien interne qui faussaient les échanges, dans une mesure proportionnelle à la réduction de la protection contre les importations et des subventions à l'exportation. Mais à mesure que les négociations avançaient, plusieurs pays développés parmi ceux dont les programmes de soutien de l'agriculture faussaient le plus les échanges ont peu à peu abandonné l'idée d'une réduction, uniforme pour tous les produits, des mesures de soutien interne, de la protection contre les importations et de la subvention des exportations.

En définitive, la réglementation internationale des mesures de soutien interne qui faussent les échanges n'aura qu'une portée limitée depuis qu'il a été renoncé au principe de cette réduction uniforme. L'Accord prescrit seulement une réduction de 20 pour cent du montant global des aides qui faussent les échanges, et les pays sont libres de répartir comme ils le veulent cette réduction entre les divers produits. Les versements compensatoires dont bénéficient les producteurs américains et ceux que touchent les producteurs de l'Union européenne dans le cadre de la Politique agricole commune révisée figurent parmi les mesures reconnues dans l'Accord comme ne faussant pas les échanges .

Plusieurs mesures autorisées sont importantes pour les pays en développement: c'est le cas par exemple des subventions de certains intrants et des maté-

riels agricoles ainsi que des stocks de sécurité alimentaire. En outre, les programmes des pays en développement qui représentent moins de 10 pour cent des recettes des producteurs sont exemptés en vertu de la règle *de minimis*, alors que pour les pays développés, le plafond est de 5 pour cent seulement.

Cela ne veut pas dire que les programmes de soutien interne n'aient pas changé ces dernières années et ne soient pas appelés à changer encore dans l'avenir. Pendant les années 80, nombre de pays en développement ont radicalement refondu leur politique agricole et supprimé beaucoup des mesures qui faussaient les échanges. Ces réformes ont été faites, dans certains cas, en application des programmes d'ajustement structurel exigés par les institutions financières internationales. Dans d'autres cas, ce sont les partenaires commerciaux qui ont exercé des pressions; ou encore, parfois, elles ont été prises unilatéralement en prévision des résultats des négociations commerciales.

Un certain nombre de pays développés aussi ont apporté d'importantes modifications à leur politique agricole. Aux Etats-Unis, le coût des subventions, à un moment où de fortes pressions s'exerçaient en vue de réduire le déficit du budget fédéral, a été jugé trop lourd et des réductions ont été décidées en 1985, puis de nouveau en 1990. Mais pour amortir l'effet de cette réforme, le programme de promotion des exportations a introduit en 1985 des subventions ciblées. Dans l'Union européenne, l'effet conjugué des pressions externes et des difficultés budgétaires intérieures a amené à adopter une réforme d'une ampleur sans précédent de la Politique agricole commune[12].

L'accord sur l'agriculture ne prescrit pas la suppression des offices nationaux de produits. Les Etats peuvent donc conserver leurs organismes nationaux chargés de contrôler les importations et les exportations ou les marchés intérieurs. C'est ainsi que le Japon doit désormais importer une certaine quantité de riz; mais il peut charger l'office national des produits alimentaires de déterminer le prix de vente au détail du riz importé; les prix intérieurs peuvent être ainsi maintenus au niveau voulu. L'Accord ne comprend aucune disposition prescrivant la transparence aux organismes de commerce d'Etat.

Ainsi, alors qu'on avait au départ espéré une réforme radicale des politiques de soutien interne de l'agriculture, en particulier dans les pays de l'OCDE, les résultats ont été beaucoup plus modestes. L'Accord n'amènera qu'une réduction minime des aides à l'agriculture dans les pays développés. Toutefois, il faut signaler les quelques progrès accomplis: pour la première fois dans l'histoire du GATT, les mesures qui faussent les échanges sont dorénavant officiellement reconnues, définies (par exclusion de la «case verte»)[13] et interdites (voir encadré 11). De ce fait, comme les pays sont tenus de réduire la facture globale des mesures faussant les échanges, tout renforcement du soutien du secteur agricole devra se faire au moyen de mesures qui créeront moins de distorsions dans le commerce international.

---

[12] On trouvera une description de la réforme de la Politique agricole commune, dans: *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 1992* et *1993*.

[13] Ce qu'on appelle la «case verte» définit les mesures qui ne faussent pas les échanges et qui donc ne sont pas assujetties aux engagements de réduction. Toute mesure qui n'est pas incluse dans la «case verte» est donc implicitement définie comme créant des distorsions dans le commerce international.

ENCADRÉ 11

LA «CASE VERTE»

Le Cycle d'Uruguay a enrichi le vocabulaire de la politique agricole d'un nouveau terme. Au début des négociations, on envisageait de distinguer deux catégories de mesures, celles qui auraient le feu vert, et celles qui auraient le feu rouge. On en est ensuite venu à parler des mesures de la «case verte», c'est-à-dire celles qui sont considérées comme ne faussant pas les échanges. Et la notion de «case rouge» a été abandonnée.

LA CLAUSE DE MODÉRATION

Une autre innovation de l'Accord sur l'agriculture est l'article qui vise à réduire la fréquence des conflits commerciaux dans le secteur agricole. On a en effet limité le recours aux procédures de règlement des différends aux cas qui touchent aux mesures de la «case verte», autrement dit qui ne faussent pas les échanges; à la conformité entre les politiques d'aide intérieure et les engagements de réduction contenus dans l'Accord; et enfin aux subventions à l'exportation qui ne violent pas les engagements de réduction. Ces dispositions ont pour but d'éviter que les plaintes ne se multiplient comme ce fut le cas dans les années 80.

L'existence de cette clause ne suffira toutefois probablement pas à empêcher toute plainte et tout conflit commercial. Les conflits sont suscités plutôt par la conjoncture du marché mondial que par les règles en vigueur et, comme toujours, l'état futur des marchés mondiaux est très incertain. On rappellera à cet égard qu'il n'y eut pratiquement aucun conflit commercial dans le secteur agricole pendant les années 70 où les marchés mondiaux étaient en plein essor et prospères, tandis que les conflits se sont multipliés pendant les années 80; pourtant les réglementations étaient toujours les mêmes. En outre, quand la concurrence est très vive sur le marché, des pressions politiques intérieures peuvent amener les gouvernements à adopter des mesures incompatibles avec les engagements pris dans le cadre des accords du Cycle d'Uruguay. Il faut s'attendre, dans ce cas à voir éclater des différends, car les Etats ne manqueront pas d'accuser ceux qui n'honoreront pas leurs obligations. Enfin, certaines nouvelles règles issues des négociations du Cycle d'Uruguay peuvent donner lieu à des différends commerciaux d'un type inédit: par exemple, certains pays seront tentés de voir jusqu'où ils peuvent aller dans l'interprétation des règles.

LE COMITÉ DE L'AGRICULTURE

L'Accord prévoit la création d'un Comité de l'agriculture chargé de surveiller sa mise en œuvre. Les fonctions et les pouvoirs de cet organe devront être définis par la nouvelle OMC. Le Comité devra notamment suivre les réformes adoptées par les pays pour conformer leur politique agricole à leurs obligations. Mais il ne se substituera pas au dispositif formel de règlement des différends, seul compétent pour régler tout contentieux relatif aux applications de l'accord.

Il incombera aussi au Comité de proposer une définition du cadre dans lequel les pays devront reprendre les négociations après la période de mise en œuvre. Aux vues des résultats obtenus il sera en mesure d'évaluer si de nouvelles réformes sont nécessaires. Il reprendra ainsi le rôle du Comité spécial de l'agriculture du GATT qui avait préparé les négociations du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture, déterminé les sujets à débattre et proposé différentes options concernant les modifications.

ACCORD SUR LES MESURES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES

Les pays se sont dotés d'un arsenal de mesures de protection et de restrictions à l'importation contre les produits provenant de certaines régions ou susceptibles d'être vecteurs de maladies. Ces contrôles à l'importation étaient définis à l'Article XX de l'Accord général; celui-ci stipulait que les pays pouvaient adopter les mesures nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux.

Il était légitime d'autoriser ces contrôles pour assurer une protection contre la propagation des maladies végétales et animales et contre l'importation de produits potentiellement dangereux pour la santé des consommateurs. Mais avec le temps, les pays les ont parfois transformés en barrières non tarifaires déguisées.

Les restrictions visaient souvent les exportations de pays en développement. Le Cycle d'Uruguay comporte un nouvel accord relatif à ces mesures sanitaires et phytosanitaires. En vertu de ce texte, les règlements sanitaires et phytosanitaires sujets à caution peuvent être attaqués par un Etat étranger et le pays en cause doit rédiger de nouvelles règles claires et précises.

Cet accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires prend aujourd'hui de l'importance car il répond aux préoccupations actuelles de protection de l'environnement et de contrôle de l'innocuité des produits alimentaires. Divers groupes de pressions exigent que les méthodes de production, de transformation et de commercialisation des produits alimentaires importés respectent des normes précises. On peut s'attendre que ces groupes demandent que l'importation de produits originaires de certaines zones ou ayant été soumis à des traitements jugés

dangereux soit interdite. Les principales dispositions de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires sont les suivantes:

- Les membres ont le droit de prendre les mesures sanitaires et phytosanitaires qui sont nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux.
- Les membres feront en sorte qu'une mesure sanitaire ou phytosanitaire ne soit appliquée que pour autant qu'elle protège la santé ou la vie des personnes, des animaux ou qu'elle préserve les végétaux, qu'elle soit fondée sur des principes scientifiques et ne soit pas maintenue sans preuve scientifique suffisante.
- Les mesures sanitaires et phytosanitaires doivent être conformes aux normes internationales. Toute mesure conforme à une norme internationale sera réputée nécessaire à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux et compatible avec les dispositions pertinentes de l'Accord. L'Accord stipule que les normes, directives et recommandations de la Commission du Codex Alimentarius, administrée par la FAO, sont la référence internationale en cas de différend commercial à propos de l'innocuité des produits alimentaires. Les directives et recommandations élaborées sous les auspices du Secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux, également administrée par la FAO, sont la référence en matière de protection phytosanitaire.
- L'Accord prévoit l'harmonisation internationale des normes sanitaires et phytosanitaires.
- L'Accord énonce des principes de transparence, qui n'étaient précédemment guère appliqués.
- L'Accord prévoit que le nouveau mécanisme de règlement des différends de l'OMC sera compétent en matière de protection sanitaire et phytosanitaire.

On peut s'attendre à des interprétations diverses et des demandes d'éclaircissements à propos de cet Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires au cours des prochaines années. Certains pays tarderont sans doute à réviser leurs réglementations en ce domaine attendant d'être sûrs que les nouvelles règles seront appliquées. Mais ce ne sont là que deux aspects d'une foule de problèmes qui émergent déjà et qui risquent d'entraîner des tensions commerciales.

En raison du caractère très général des dispositions de l'Accord, l'interprétation des règles dépendra de la jurisprudence qui se dégagera de l'application des procédures de règlement des différends. Il est possible qu'au début les plaintes se multiplient lorsque les pays voudront éclaircir l'Accord et le mettre à l'épreuve.

Un des nouveaux champs contentieux a été ouvert par l'entrée des nouvelles technologies dans les processus de production et de commercialisation des produits agricoles. Par exemple, l'utilisation des hormones de croissance dans l'élevage des bovins de boucherie a suscité un différend qui dure depuis près de 10 ans entre les Etats-Unis et la CE. De nombreuses organisations protestent contre l'utilisation de somatotropine bovine par les producteurs de lait et réclament l'interdiction des importations de produits laitiers à base de lait contenant cette hormone. Dans certains pays, des associations réclament l'interdiction du commerce de tout produit dans l'élaboration duquel une quelconque biotechnologie serait intervenue. Lorsque ce type de res-

trictions fait référence à la protection des personnes, des animaux ou des végétaux, le nouvel accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires peut être invoqué. Dans un premier temps, elles ont toutes chances de faire l'objet d'une procédure de règlement des différends jusqu'à ce que des précédents soient établis. Si d'autres raisons que la protection de la vie ou de la santé sont invoquées, l'instrument pertinent sera l'Accord de 1994 sur les obstacles techniques au commerce de 1994, et les critères de décision ne seront pas les mêmes.

L'Accord prévoit également la création d'un Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires qui permettra de tenir régulièrement des consultations, surveillera la mise en œuvre des dispositions prévues et surtout l'harmonisation des systèmes sanitaires et phytosanitaires des divers pays. Ce comité sera aussi responsable de la coordination avec les organisations internationales compétentes en matière de protection sanitaire et phytosanitaire afin de disposer des meilleurs avis scientifiques et techniques et éviter toute duplication des efforts. Le Comité élaborera une procédure pour surveiller l'harmonisation et l'utilisation des normes et directives internationales dont il déterminera qu'elles ont une incidence majeure sur le commerce. Les membres devront indiquer quelles sont les normes internationales qu'ils appliquent, celles qu'ils n'appliquent pas et ce pour quelle raison.

Toutes ces mesures devraient conduire à l'adoption d'un ensemble de normes mondiales, alors même que certains pays sont soumis à de fortes pressions en faveur de normes beaucoup plus rigoureuses. Des mouvements de défense de l'environnement ou de l'innocuité des aliments se sont parfois très vivement opposés à la ratification des négociations du Cycle d'Uruguay. Ils sont en effet hostiles à l'harmonisation mondiale des normes sanitaires et phytosanitaires qui remet en question les normes en vigueur dans leurs propres pays.

IMPACT DU CYCLE D'URUGUAY SUR LE COMMERCE MONDIAL ET LES PRIX DES PRODUITS DE BASE

La FAO s'est efforcée de chiffrer l'impact de l'Accord issu du Cycle d'Uruguay sur les marchés agricoles et les flux d'échange[14] (la méthode utilisée pour cette évaluation est décrite dans l'encadré 12). Les effets du Cycle d'Uruguay sur les prix sont récapitulés au tableau 20, qui donne la variation en pourcentage des prix entre la période 1987-1989 et l'an 2000. La variation totale se décompose en deux éléments: la variation qui aurait eu lieu même en l'absence du Cycle d'Uruguay (scénario de base) et celle qui est imputable aux résultats de ces négociations. Les variations de prix attribuables aux négociations du Cycle d'Uruguay sont positives pour tous les produits et sont comprises, sauf dans le cas des protéines d'oléagineux, entre 4 et 11 pour cent. C'est plus que suffisant pour compenser la réduction projetée pour certains produits dans le scénario de base.

Dans les pays en développement, les prix tant à l'exportation qu'à l'importation augmenteront par rapport à la période de référence. Si les hausses sont répercutées sur les producteurs, elles devraient stimuler le secteur des biens marchands plutôt que ceux des produits vivriers et des services qui ne donnent guère lieu à des échanges. Le volume des importations et des exportations augmentera ou diminuera donc selon la balance commerciale des principaux produits agricoles.

Les négociations du Cycle d'Uruguay se traduiront probablement par une hausse notable de la facture d'importations alimentaires des pays en développement (tableau 21). Pour les pays à bas revenu et à déficit vivrier, pris comme un ensemble, cette hausse est projetée pour l'an 2000 à 9,8 milliards de dollars EU (+ 55 pour cent), dont 3,6 milliards (+ 14 pour cent) imputables au Cycle d'Uruguay.

L'impact du Cycle d'Uruguay sur les pays importateurs de denrées alimentaires les plus pauvres est particulièrement préoccupant. Certains pays en développement à bas revenu paient leurs importations à des prix inférieurs aux cours mondiaux grâce à des subventions ciblées des exportations. La réduction de ces dernières les obligera à payer une part croissante de leurs importations au cours

TABLEAU 20

Variation des prix mondiaux des produits alimentaires entre 1987-1989 et l'an 2000

	Scénario de base	Scénario du Cycle d'Uruguay	Total
	(pourcentage)		
Blé	- 3	+ 7	+ 4
Riz	+ 7	+ 8	+15
Maïs	+ 3	+ 4	+ 7
Mil/sorgho	+ 5	+ 5	+10
Autres céréales	- 2	+ 7	+ 5
Matières grasses	- 4	+ 4	0
Protéines d'oléagineux	+ 3	0	+ 3
Viande bovine	+ 6	+ 8	+14
Viande ovine	+ 3	+10	+13
Viande porcine	+13	+11	+24
Viande de volaille	+ 5	+ 9	+14
Lait	+33	+ 8	+41

Source: FAO.

[14] FAO. 1995. ***Incidence de l'Uruguay Round sur l'agriculture.*** **CCP 95/13. Rome.**

ENCADRÉ 12

MÉTHODE UTILISÉE PAR LA FAO POUR ÉVALUER L'IMPACT DU CYCLE D'URUGUAY

L'évaluation de la FAO est essentiellement fondée sur le *World Food Model (WFM)* qui couvre toutes les céréales, les oléagineux et les viandes pour 147 pays ou groupes de pays. Pour les produits non couverts par le WFM, on a construit des modèles spécifiques. Dans un cas comme dans l'autre, les modèles déterminent simultanément la production, la consommation, les importations, les exportations et les prix mondiaux.

On a comparé les projections à l'horizon 2000 établies selon un scénario de base[1] à des projections intégrant les résultats des négociations du Cycle d'Uruguay. Les variables utilisées sont la croissance des revenus, les variations de la productivité et les tendances démographiques. Le revenu est une variable exogène. Le GATT a proposé plusieurs estimations de l'effet de l'ensemble des Accords issus du Cycle d'Uruguay sur la croissance des revenus; l'éventail va de 109 à 510 milliards de dollars[2]. Selon la Banque mondiale et l'OCDE, le surcroît de revenu serait de l'ordre de 213 milliards de dollars[3]. C'est ce chiffre que la FAO a utilisé pour son étude.

Le rapport entre les prix intérieurs dans chaque pays et les prix internationaux est déterminé par l'effet des droits de douane et des autres mesures de politique agricole. Dans le scénario du Cycle d'Uruguay, ce rapport est modifié par le changement des tarifs douaniers. La modélisation est faite sur la base du produit primaire (par exemple le blé); on a calculé pour les produits dérivés un taux de droits composite à partir des modifications des droits applicables à chacun d'eux (par exemple la farine). On a généralement postulé que les modifications des droits effectifs refléteront les changements des tarifs consolidés. La réduction des subventions à l'exportation a été traduite par une augmentation des prix à la consommation dans le pays importateur, qui s'ajoute à la variation éventuelle des cours mondiaux due à la libéralisation des échanges. On a également postulé un volume d'importations égal à l'accès minimum dans tous les cas où le modèle ne donnait pas un volume d'importation suffisant pour répondre aux engagements internationaux. Pour calculer la valeur des échanges, on a multiplié leur volume par la valeur unitaire des exportations en l'an 2000 (moyenne mondiale) qui elle-même a été calculée en multipliant la valeur unitaire des exportations de l'année de référence par l'indice des cours mondiaux. Des ajustements ont été faits pour tenir compte de la réduction des subventions à l'exportation et, dans une certaine mesure, de la perte des marges préférentielles.

---

[1] FAO. 1994. *Perspectives à moyen terme des produits agricoles: projection pour l'an 2000.* Etude FAO, Développement économique et social N° 120, Rome.

[2] GATT. 1994. *Les résultats du Cycle d'Uruguay de négociations commerciales multilatérales.* Genève.

[3] I. Goldin, O. Knudsen et D. van der Mensbrugghe. 1993. *Trade liberalization: global economic implications.* Washington OCDE et Banque mondiale.

ENCADRÉ 13

EFFETS DU CYCLE D'URUGUAY SUR LES PRIX – VARIANTE DES PROJECTIONS

De nombreuses études ont été consacrées à l'effet probable de la libéralisation des échanges issue du Cycle d'Uruguay sur les prix. L'éventail des résultats est très large et certains sont très différents des estimations de la FAO. D'une façon générale, les études les plus récentes, fondées sur les résultats effectifs du Cycle d'Uruguay, donnent des estimations plus prudentes que les précédentes (voir *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 1994*, tableau 3, page 72). Selon une étude récente de la Banque mondiale, pour laquelle on a utilisé le modèle de l'OCDE, la hausse des prix sera très modeste pour la plupart des produits entrant dans le commerce international, comme on peut le voir ci-dessous.

Les auteurs font observer qu'étant donné l'instabilité des prix mondiaux des produits de base et la tendance séculaire à la baisse, les modifications projetées sont à peine significatives. Elles auront donc très peu d'effet sur le bien-être des pays en développement. Les prix de certains produits baisseront quelque peu. Cette baisse s'explique par l'élasticité croisée entre divers produits agricoles; le sucre, le riz et le coton, qui continueront à bénéficier d'une protection relativement importante, occuperont des terres précédemment consacrées à des cultures moins protégées telles que les autres céréales.

Effet de la libéralisation des échanges agricoles sur les cours mondiaux en 2002 à partir des niveaux de référence

Produit	Variation
	(..... pourcentage .....)
Blé	3.8
Riz	- 0.9
Céréales secondaires	2.3
Sucre	1.8
Viande bovine et ovine	0.6
Autres viandes	- 0.6
Café	- 1.5
Cacao	- 0.7
Thé	- 1.4
Huiles végétales	- 0.3
Produits laitiers	1.2
Autres produits alimentaires	- 1.4
Laine	- 0.9
Coton	- 1.2
Autres produits agricoles	0.8

Source: Goldin et van der Mensbrugghe, 1995.

TABLEAU 21

Factures des importations alimentaires des pays en développement et des pays à bas revenu et à déficit vivrier[1] (données actuelles et projections)[2]

	Nombre de pays	Actuelles (1987-89)	Projections (2000)	Valeur de l'augmentation	Augmentation imputable au Cycle d'Uruguay	
	(..... milliards de dollars EU .....)				(... pourcentage ...)	
MONDE						
Tous pays en développement	137	40,0	64,7	24,7	3,6	15
PFRDV	72	17,8	27,6	9,8	1,4	14
AFRIQUE						
Tous pays en développement	52	6,0	10,5	4,5	0,5	11
PFRDV	43	3,5	6,3	2,8	0,2	7
AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES						
Tous pays en développement	46	8,0	12,7	4,7	0,3	6
PFRDV	10	1,6	2,4	0,8	0,1	12
PROCHE-ORIENT						
Tous pays en développement	19	11,5	16,8	5,3	0,8	15
PFRDV	6	3,7	4,7	1,0	0,1	10
EXTRÊME-ORIENT						
Tous pays en développement	20	14,5	24,7	10,2	2,0	20
PFRDV	13	9,0	14,2	5,2	1,0	19

[1] Les pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) sont ceux dont, à la fois, la production nette de céréales est déficitaire (moyenne des cinq dernières années) et le revenu par habitant (en 1993) inférieur au seuil de 1 345 dollars fixé par la Banque mondiale pour bénéficier de l'aide de l'Association internationale de développement.

[2] Les produits vivriers sont les céréales, les graines oléagineuses et produits dérivés, la viande et les produits laitiers.

mondial, alors que celui-ci augmentera. De plus, même si l'accord issu du Cycle d'Uruguay ne limite pas l'aide alimentaire proprement dite, il y a lieu de craindre que son volume, qui a toujours été étroitement lié à celui des stocks excédentaires, ne diminue à l'avenir à mesure que ces stocks s'amenuiseront.

Il est évident que certains pays auront besoin d'une assistance pour améliorer leur niveau de consommation et surtout pour compenser la hausse de la facture de leurs importations alimentaires résultant du Cycle d'Uruguay; les pays auxquels aucune de ces négociations ne permettra d'espérer de gain net dans un quelconque secteur seront particulièrement en difficulté. C'est pourquoi l'Acte final contient des dispositions spécifiques appelées «Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits ali-

TABLEAU 22

Effet de la hausse et de la baisse des récoltes sur les prix des céréales, en tenant compte ou non du Cycle d'Uruguay[1]

	Blé	Riz	Maïs	Mil/ Sorgho	Autres céréales
RÉCOLTE NORMALE (1987-1989 = 100)					
Scénario de base (2000)	97	107	103	105	98
Scénario du Cycle d'Uruguay (2000)	104	115	108	110	105
MAUVAISE RÉCOLTE (hausse des prix)					
Scénario de base (2000)	+25,8	+50,5	+24,3	+29,5	+24,5
Scénario du Cycle d'Uruguay (2000)	+25,0	+50,4	+24,1	+29,5	+23,8
RÉCOLTE EXCEPTIONNELLE (baisse de prix)					
Scénario de base (2000)	-19,6	-31,8	-18,4	-20,0	-18,4
Scénario du Cycle d'Uruguay (2000)	-19,2	-31,3	-18,5	-20,0	-18,1

[1] On a pris comme hypothèse une chute et une augmentation de 5 pour cent de la production en 1999 par rapport au niveau normal et on a calculé leurs effets sur les prix de l'an 2000.

mentaires». Cette Décision prévoit certains palliatifs tels que: aide alimentaire, assistance technique en vue d'accroître la productivité et les infrastructures agricoles, et droits de tirage pour financer un niveau normal d'importations commerciales.

En matière de sécurité alimentaire il était important de tenir compte des répercussions que peuvent avoir les très fréquentes chutes brutales de la production vivrière. Le Cycle d'Uruguay va permettre d'atténuer l'instabilité des prix conséquente à ces chutes. En effet, la tarification et la réduction des droits va augmenter le nombre des pays sensibles aux signaux du marché, de sorte que les chocs (notamment ceux qui sont provoqués par une baisse imprévue de la production), absorbés par un plus grand nombre de marchés, seront amortis.

Le tableau 22 compare les résultats de simulations tenant ou non compte des négociations du Cycle d'Uruguay. Ces simulations visent à déterminer les incidences respectives d'une baisse, puis d'une augmentation de 5 pour cent de la récolte de céréales en 1999 sur les prix mondiaux en l'an 2000, dans les deux cas. Comme on peut s'y attendre, une telle variation de la production mondiale aurait une incidence considérable sur les cours mondiaux. Mais contrairement à ce que l'on aurait pu croire, la simulation montre que le Cycle d'Uruguay n'aidera pas à stabiliser les cours des marchés céréaliers mondiaux. Une des raisons de l'augmentation considérable des prix provient de la probable faiblesse du niveau des stocks mondiaux qui, en l'an 2000, devrait représenter quelque 17 pour cent seulement de la consommation, alors que la proportion a souvent dépassé 20 pour cent pendant les années 80 et au début des années 90. Les gouvernements devront prendre conscience du risque de flambées soudaines des prix des denrées alimentaires de base, car, dès

que les stocks deviennent insuffisants, toute baisse brutale de la production fait monter les prix en flèche; et ce sont les pays les plus pauvres qui en souffriront le plus. A l'avenir, il conviendra de suivre de près le problème persistant de l'instabilité des cours mondiaux des produits alimentaires et d'étudier le rôle respectif des stocks privés et des stocks publics.

LE COMMERCE AGRICOLE: À L'AUBE D'UNE ÈRE NOUVELLE?

IV. Développement des accords commerciaux régionaux

Depuis quelques années, on constate que les accords de commerce régionaux (ACR)[15] sont de plus en plus à la mode. Cette tendance risque d'affaiblir le système de commerce multilatéral au profit de quelques blocs commerciaux régionaux puissants. Il se pourrait, et cette inquiétude est largement partagée, que chaque bloc soit alors porté à prendre des mesures protectionnistes vis-à-vis des autres blocs, voire, accessoirement, des pays tiers. Ces derniers se verraient alors contraints de se réfugier au sein d'autres blocs régionaux. Quand bien même la libre circulation se verrait consolidée à l'intérieur de chaque bloc, la plupart des avantages qu'offre un système de commerce multilatéral seraient inévitablement compromis. Les échanges agricoles, en grande partie interrégionaux, pourraient souffrir des tensions affectant le commerce des autres produits et les politiques commerciales placées sous le signe de l'hostilité.

Ces craintes semblent, toutefois, pour l'instant infondées. Les pactes commerciaux régionaux ne paraissent pas avoir entraîné une régionalisation sensible des flux commerciaux. Il est vrai que le commerce intrarégional s'est beaucoup développé depuis une dizaine d'années et qu'en Europe, par exemple, son essor a été plus rapide que celui des échanges avec le reste du monde. Mais le constat n'est pas le même dans la plupart des autres zones géographiques[16]. Par ailleurs l'expansion des échanges intrarégionaux ne peut être uniquement imputable à la régionalisation de la politique commerciale[17]. Telle est la conclusion d'une étude de P.J. Lloyd[18], selon laquelle l'accroissement de la part des échanges intrablocs dans le commerce mondial tient essentiellement à l'accroissement du nombre des membres de ces blocs. Le réajustement des relations commerciales est dû tout d'abord à la fin de la guerre froide, de la rivalité entre les superpuissances et de cette méfiance sécuritaire qui empoi-

[15] Cette section s'inspire d'une étude établie pour la FAO par T. Josling, *Implications of regional trade arrangements for agricultural trade*, à paraître prochainement dans la collection des Etudes FAO, Développement économique et social.

[16] Josling, *op. cit.*, note 15.

[17] D. Lorenz. 1991. Regionalization versus regionalism: problems of change in the world economy, dans : *Intereconomics*, Jan/Feb., p. 3-16.

[18] P.J. Lloyd. 1992. *Regionalization and World Trade*. OCDE, Etudes économiques n° 18.

sonnait les relations commerciales, mais il ne faut pas oublier deux autres facteurs: la mondialisation croissante de certaines industries et la rivalité entre les pays pour attirer des investissements trop limités. C'est la considération de tous ces éléments qui peut expliquer la prolifération des blocs commerciaux.

Il n'est pas non plus évident que l'expansion des échanges intrarégionaux soit due aux carences du système de commerce mondial. Après l'adoption de l'Acte final du Cycle d'Uruguay, il est difficile d'affirmer que la tendance au régionalisme ait entraîné un affaiblissement manifeste du fonctionnement du système multilatéral. Les blocs commerciaux régionaux ont proclamé leur attachement à un système multilatéral solide. Les nouveaux dispositifs régionaux ont généralement été conçus de façon à être compatibles avec le GATT. Mais dans le passé, le GATT lui-même a souvent fermé les yeux face à certaines discordances; rares sont les accords de commerce régionaux dont la compatibilité avec l'Article XXIV de l'Accord général ait été rigoureusement contrôlée. Sur quelque 70 zones de libre-échange dont la constitution a été notifiée au GATT, quatre seulement ont été déclarées pleinement compatibles avec l'Article XXIV, mais aucune n'a été rejetée pour cause d'incompatibilité[19]. L'heure du laxisme semble toutefois révolue: les objectifs des accords de commerce étant désormais économiques et non plus stratégiques, leur conformité avec les règlements commerciaux sera vérifiée de façon plus rigoureuse.

Les pays d'Asie et d'Amérique latine ont récemment souligné que leurs plans d'intégration sont conformes au principe du «régionalisme ouvert», c'est-à-dire que non seulement les dispositifs régionaux n'ajoutent aucun nouvel obstacle au commerce avec les pays tiers (ce qui est relativement facile quand il ne s'agit que d'une zone de libre-échange), mais ils s'accompagnent même d'un abaissement de ces obstacles. C'est ainsi que des accords régionaux ont souvent été conclus dans le cadre de programmes d'ajustement structurel impliquant une libéralisation des échanges. Cela ne permet pas nécessairement d'éviter tout détournement d'échanges, mais ce risque est réduit au minimum si les obstacles aux échanges avec les pays tiers sont simultanément abaissés. En outre, le régionalisme ouvert implique en général que les membres sont disposés à élargir le dispositif aux autres pays intéressés[20].

---

[19] Lloyd, *op. cit.*, note 18 page précédente.

[20] Selon les formulations de certains pays d'Asie et de l'Australie, le régionalisme ouvert implique l'extension aux pays tiers des clauses de la nation la plus favorisée. Le régionalisme s'intègre alors dans un processus de négociations multilatérales ponctuelles dont les objectifs sont les mêmes que ceux du GATT ou de l'OMC.

LES ASSOCIATIONS COMMERCIALES RÉGIONALES

Les associations commerciales régionales ont une longue histoire et intéressent de vastes régions, comme on peut le voir au tableaux 23A et 23B énumérant les principales zones de libre échange et les pays qui les composent[21]. Parmi ces 115 pays se trouvent la plupart des parties contractantes au GATT ainsi que quelques pays non-membres[22]. Le tableau montre que la tendance à construire des dispositifs régionaux n'est pas la même sur tous les continents; elle est plus forte en Afrique, en Europe et dans les Amériques qu'en Asie ou dans les pays à économie planifiée d'Europe centrale et orientale et dans l'ex-URSS[23].

Le régionalisme est donc un phénomène qui varie selon les régions: chaque continent a une conception spécifique du commerce régional. Le système mis en place par les accords ainsi que le rôle dévolu aux institutions régionales elles-mêmes dans l'établissement de la politique économique, varient donc considérablement d'une région à l'autre.

C'est en Europe que la libéralisation des échanges intrarégionaux est la plus poussée. Dans la CE, un vaste marché unique sans ligne de démarcation était déjà pratiquement en place au début de 1993. Il est prévu de mettre en place l'Union économique et monétaire (UEM) ainsi qu'un système de coopération pour la sécurité et la politique étrangère; la Communauté européenne a pris le nom d'Union européenne pour mettre ces changements en évidence.

La mise en place de l'Espace économique européen, qui regroupe la CE et l'Association européenne de libre-échange (AELE) ainsi que des accords d'association, tout d'abord avec la Pologne, la Hongrie et les Républiques tchèque et slovaque, puis avec la Roumanie, la Bulgarie et la Slovénie, constitue un regroupement économique de plus de 20 pays. L'accession, le 1er janvier 1995, de trois pays de l'AELE et la décision politique d'intégrer plusieurs pays d'Europe centrale au cours des prochaines années, renforcent encore le processus d'intégration commerciale. L'Amérique du Nord s'est lancée dans un processus analogue avec l'Accord de libre-échange nord-américain

---

[21] A. de la Torre et M.R. Kelly, 1992, font le point de la situation des dispositifs commerciaux régionaux dans: *Regional trade arrangements*, Occasional paper n° 93. FMI, Washington.

[22] Le tableau 23A et B ne comprend pas les systèmes préférentiels tels que la Convention de Lomé conclue entre la CE et les Etats de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Etats ACP) ou l'Initiative pour le Bassin des Caraïbes des Etats-Unis. Quant à la CE, elle figure en tant qu'élément de l'Espace économique européen qui regroupe la CE et l'AELE. La Suisse n'a pas ratifié le Traité sur l'espace économique européen. Ces zones de libre-échange n'ont pas toutes la même portée, mais toutes ont servi, ces dernières années, à libéraliser les échanges régionaux d'une vaste gamme de produits. Beaucoup prévoient d'harmoniser leurs tarifs douaniers, certaines d'ouvrir les mouvements de capitaux et de main-d'oeuvre et certaines autres encore se sont déjà constituées en unions douanières. En général,aucune ne prévoit d'intégration économique ou politique totale.

[23] Les relations commerciales entre les pays de l'ex-URSS et entre ces derniers et les autres pays de la région ne se sont pas encore stabilisées. Le CAEM, qui servait de cadre aux échanges entre les pays d'Europe centrale et orientale ou entre ces derniers et l'ex-URSS, a disparu en 1991.

(ALENA) qui élargit au Mexique l'ancien accord de libre-échange entre le Canada et les Etats-Unis (CUSTA). Aux termes de l'ALENA, les droits de douane doivent être abolis pour la plupart des produits avant la fin de la décennie.

Stimulés par ces exemples, les pays d'Amérique latine et d'Afrique ont relancé ou créé plusieurs dispositifs régionaux. En Amérique latine, le Marché commun austral (MERCOSUR) a été signé entre les pays du Cône sud (sauf le Chili); de leur

TABLEAU 23

Membres des principales zones de libre-échange, 1992[1]

Europe	Amériques	
AELE *(Association européenne de libre-échange)* Autriche Finlande Islande Norvège Suède Suisse EEE *(Espace économique européen)* CE-12 (Allemagne Belgique Danemark Espagne France Grèce Irlande Italie Luxembourg Pays-Bas Portugal Royaume-Uni Autriche Finlande Islande Norvège Suède	CUSTA *(Accord de libre-échange entre le Canada et les Etats-Unis)* Canada Etats-Unis ALENA *(Accord de libre-échange nord-américain)* Canada Mexique Etats-Unis CARICOM *(Communauté des Caraïbes)* Antigua-et-Barbuda Bahamas Barbade Bélize Dominique Grenade Guyana Jamaïque Montserrat Saint-Kitts-et-Nevis Sainte-Lucie Saint-Vincent-et-les Grenadines Trinité-et-Tobago	PA *(Pacte andin)* Bolivie Colombie Equateur Pérou Venezuela MERCOSUR *(Marché commun austral)* Argentine Brésil Paraguay Uruguay MCAC *(Marché commun d'Amérique centrale)* Costa Rica El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua

[1] A l'exclusion des arrangements préférentiels bilatéraux.

(fin page suivante)

TABLEAU 23 (fin)

Membres des principales zones de libre-échange, 1992[1]

Afrique		Asie/Pacifique	Proche-Orient
CEDEAO *(Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest)* Bénin Burkina Faso Cap-Vert Côte d'Ivoire Gambie Ghana Guinée Guinée-Bissau Libéria Mali Mauritanie Niger Nigéria Sénégal Sierra Leone Togo	ZEP *(Zone d'échanges préférentiels pour l'Afrique orientale et australe)* Angola Burundi Botswana Comores Djibouti Ethiopie Kenya Lesotho Madagascar Malawi Maurice Mozambique Ouganda République-Unie de Tanzanie Rwanda Seychelles Somalie Swaziland Zambie Zimbabwe	ANASE *(Association des nations de l'Asie du Sud-Est)* Brunéi Darussalam Indonésie Malaisie Philippines Singapour Thaïlande	MCA *(Marché commun arabe)* Egypte Iraq Jamahiriya arabe libyenne Jordanie Mauritanie République arabe syrienne Soudan Yémen
CEEAC *(Communauté économique des Etats d'Afrique centrale)* Burundi Cameroun Congo Gabon Guinée équatoriale République centrafricaine Rwanda Sao Tomé-et-Principe Tchad Zaïre	SACU *(Union douanière d'Afrique australe)* Afrique du Sud Botswana Lesotho Namibie Swaziland	CER *(Accord de renforcement des relations économiques)* Australie Nouvelle-Zélande	

[1] A l'exclusion des arrangements préférentiels bilatéraux.

côté, les pays du Pacte andin ont décidé d'instituer, avant la fin de 1995, un marché commun andin. Les pays du marché commun d'Amérique centrale (MCAC) ont signé un accord-cadre prévoyant de libérer leurs échanges avec le Mexique en 1996 et on peut s'attendre à ce qu'ils négocient des accords avec les autres pays de l'ALENA. Les pays de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) s'inquiètent également de leur avenir car la plupart d'entre eux jouissent d'un accès préférentiel, d'une part, au marché des Etats-Unis dans le cadre de l'Initiative pour le Bassin des Caraïbes et, d'autre part, à celui de la CE aux termes de la Convention de Lomé. Ils sont en train d'évaluer l'érosion de ces préférences. Ils pourraient se voir obligés d'adhérer à un ALENA élargi pour rester dans la course aux investissements et conserver leur accès au marché nord-américain. La première étape de la stratégie des Etats des Caraïbes a été de constituer récemment entre eux une Association qui regroupe la plupart des membres du MCAC et de la CARICOM, ainsi que le Mexique.

En décembre 1994, le Sommet des Amériques a appelé à conclure un accord de libre-échange de l'hémisphère occidental d'ici à 2005. Cet accord se grefferait sur plusieurs des instruments existants: les modalités de leur fusion en un instrument unique sont déjà à l'étude.

En Afrique, prise dès l'ère coloniale dans un réseau d'accords commerciaux régionaux, un besoin urgent de nouveaux dispositifs s'est fait sentir: au sud du Sahara, quatre accords commerciaux existent déjà actuellement: la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), extension aux pays anglophones de la Communauté économique d'Afrique de l'Ouest (CEAO); la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC), qui a pris la suite de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC) des années 60; la zone d'échanges préférentiels pour l'Afrique orientale et australe (ZEP), qui comprend des pays de l'ex-Union douanière de l'Afrique orientale ainsi que des pays d'Afrique australe; enfin l'Union douanière d'Afrique australe, qui regroupe les pays liés à l'Afrique du Sud. L'Organisation de l'unité africaine (OUA) a adopté pour objectif l'établissement, d'ici la fin du siècle, d'une Communauté économique africaine qui prendrait la suite de ces groupements sous-régionaux.

Des pourparlers sont en cours entre les pays de la région Asie/Pacifique afin de créer une entité commerciale régionale. La plus ancienne des associations régionales de l'Asie, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) avait jusqu'à présent des objectifs plus politiques et sécuritaires qu'économiques. Les pays de l'ANASE ont désormais décidé d'établir une zone de libre-échange qui prendrait pleinement effet dans 15 ans. Certains pays, en particulier la Malaisie, ont proposé des groupements économiques plus larges pour faire contrepoids aux grands blocs européen et américain[34]. Le Conseil de coopération économique pour l'Asie et le Pacifique a été officiellement constitué en 1989 pour servir de lieu de débats sur le commerce et les questions connexes dans la région Asie/Pacifique. Depuis lors, ce Conseil a établi un secrétariat et proposé un programme qui devrait aboutir à une libéralisation des échanges régionaux. Les Etats Membres

---

[34] La Malaisie avait suggéré de créer un Groupement économique de l'Asie orientale qui engloberait entre autres pays de la région, les membres de l'ANASE et le Japon.

du Conseil ont fixé des dates butoirs: 2010 pour la libéralisation des échanges entre les pays développés de la région, et 2020 pour l'extension de cette mesure à tous les pays de la région. Les délais ne sont pas contraignants, mais cet engagement est significatif d'une volonté politique déterminée. D'autres groupements commerciaux régionaux prennent forme en Asie. En Asie centrale, une organisation de coopération économique regroupant six républiques ex-soviétiques ainsi que l'Afghanistan, l'Iran, le Pakistan et la Turquie vient de voir le jour. Enfin, l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASARC) regroupe l'Inde, le Pakistan, le Népal, le Sri Lanka, les Maldives et le Bangladesh.

RAISON D'ÊTRE DES ACCORDS DE COMMERCE RÉGIONAUX

La multiplication des zones de libre-échange indique que celles-ci répondent à un besoin politique ou économique que ne satisfont pas les dispositifs multilatéraux[25]. Apparemment, elles offrent une solution aux pays qui hésitent à libéraliser leur économie par crainte de la concurrence mondiale. Une partie de l'intérêt politique des blocs commerciaux tient peut-être à ce qu'ils sont considérés à la fois comme un pas en avant vers la libéralisation des échanges et un moyen de défense contre la concurrence. Ils sont donc en général bien accueillis par les milieux d'affaires et la communauté politique. Alors que la guerre économique s'est substituée à la menace sécuritaire de l'époque de la guerre froide, on peut s'attendre que la politique internationale s'articule désormais autour d'alliances économiques de ce genre à la place des anciens blocs de défense collective. Dans les instances économiques internationales, cela peut amener certains regroupements à jouer le rôle qui était autrefois dévolu aux superpuissances.

Les arguments économiques en faveur des zones de libre échange sont moins convaincants que ceux d'ordre politique. Les économistes signalent depuis longtemps que les effets des zones de libre-échange sur le fonctionnement du système commercial ne sont pas tous favo-

---

[25] **Les conséquences de l'essor du régionalisme sur le système multilatéral sont étudiées par K. Anderson et R. Blackhurst, (sous la direction de), 1993: History, geography and regional economic integration, dans: *Regional integration and the global trading system*. Voir aussi Lloyd, *op. cit.*, note 18, p. 266 et de la Torre et Kellya, *op. cit.*, note 21, p. 268.**

rables. Certes, l'abaissement des obstacles au commerce avec un pays partenaire améliore l'allocation des ressources en exposant davantage à la concurrence les industries nationales autrefois protégées; le courant d'échanges ainsi créé est avantageux pour le pays intéressé et renforce la division internationale du travail. Mais dans la mesure où un pays partenaire bénéficie d'un accès préférentiel sur le marché partiellement libéré, cela peut ne pas être avantageux si ce partenaire n'est pas le fournisseur offrant le meilleur rapport coût/efficacité. Ce détournement d'échanges désavantage, d'une part, le pays importateur, car le coût en devises de ses importations est plus élevé que s'il avait acheté aux fournisseurs les mieux placés et, d'autre part, la communauté mondiale, parce que la répartition des ressources n'est pas optimisée sur la base des coûts comparatifs. C'est pourquoi le libre-échange partiel, qui associe des mesures de libéralisation à une discrimination de facto contre les pays tiers qui pourraient être des partenaires commerciaux plus efficients, n'a jamais été considéré comme la meilleure des politiques. Le débat sur le rôle des dispositifs régionaux dans le système commercial se ramène essentiellement au rapport entre la création d'échanges et le détournement des échanges.

Les arguments économiques en faveur des accords commerciaux régionaux reposent sur l'idée que le processus d'abolition des obstacles au commerce sera facilité par la régionalisation et que celle-ci est donc une étape dans la voie d'une libéralisation des échanges avec tous les pays. Cet argument est particulièrement valable pour le secteur des services, dans lequel on ne constate guère de libéralisation à l'échelon multilatéral. Il est aussi vrai que le règlement des différends peut être facilité dans des zones où le système juridique et les traditions sont comparables. De fait, plusieurs de ces zones de libre-échange homogènes ont anticipé sur le calendrier de l'Acte final du Cycle d'Uruguay. En résumé, il n'est pas exclu que le rôle des blocs commerciaux régionaux dans la libéralisation des échanges soit de plus en plus important.

Bien que l'on parle surtout de la réduction des obstacles au commerce, l'aspect le plus important de la libéralisation régionale des échanges est peut-être le fait qu'elle stimule l'investissement. L'avantage pour les investisseurs nationaux, c'est que les entreprises de leur pays, pour tirer parti des différences de coût (par exemple des salaires plus bas) ont le choix d'investir dans le pays partenaire sans être exposés à des mesures discriminatoires. Les investisseurs de pays tiers sont stimulés par l'ouverture sur un marché «intérieur» plus vaste pour le produit fini. Cet avantage du régionalisme découle de la «mondialisation» des entreprises observée depuis les années 80: les accords commerciaux régionaux stimulent les investissements rentables en réduisant les risques. Mais il est évident que des accords multilatéraux sur les investissements, s'ils étaient possibles, seraient un facteur encore plus puissant de stimulation des échanges.

Associée à une libéralisation multilatérale générale, la libéralisation à l'échelle régionale du commerce et des investissements peut stimuler la croissance et l'emploi et, en même temps, contribuer à rationaliser l'utilisation des ressources de la planète. Le terme de «régionalisme ouvert» a été créé pour désigner cette forme de libéralisation du commerce et des investissements orientée vers l'extérieur, par opposition aux modèles d'intégration fermée des années 60[26]. Le principe du régionalisme ouvert est de réduire au minimum les détournements d'échan-

ges en abaissant les obstacles aux importations en provenance de pays tiers et de maximiser la création d'échanges grâce aux mesures parallèles de libéralisation intérieure.

Les problèmes que posent les alliances de ce genre tiennent au fait que les politiques commerciales sont le plus souvent défensives. Ce type d'attitude risque d'inciter les régions à appliquer des restrictions aux échanges avec d'autres blocs. En outre, même sous sa forme la moins agressive, toute initiative de libéralisation à l'échelle régionale risque de sembler protectionniste à ceux qui en sont exclus. Entre encourager l'investissement des partenaires et dissuader celui des tierces parties, la différence est ténue[27], et en période de difficultés économiques, cette discrimination occulte peut facilement se transformer en protectionnisme flagrant. Ceci confirme la nécessité d'avoir des institutions et des règlements multilatéraux solides pour contrôler les blocs commerciaux et leurs relations mutuelles. La meilleure façon de conjurer la menace que les blocs régionaux pourraient faire peser sur le système commercial est de faire en sorte que les règlements et les institutions régionales soient complémentaires de leurs homologues multilatérales. Le renforcement du cadre multilatéral réduirait le risque de voir croître les discriminations entre blocs. On pourrait alors cueillir les fruits de la libéralisation régionale sans que la division internationale du travail en souffre.

---

[26] On trouvera une étude du régionalisme ouvert dans le contexte latino-américain dans: C. Reynolds. 1992. *Notes on the enterprise for the Americas Initiative and the Andean Pact: open regionalism in the Andes.* Americas Programme Occasional Paper, California, Stanford University. F. Holmes et C. Falconer, 1992, plaident en faveur de l'extension de cette formule dans le Bassin du Pacifique, dans: *Open regionalism? NAFTA, CER and a Pacific Basin Initiative.* Washington, Institute of Policy Studies.

[27] Par exemple, un accord régional donnant aux ressortissants des autres pays membres une garantie contre l'expropriation implique que les investisseurs des pays étrangers à la zone ne bénéficient pas de cette protection et, pour eux, le coût d'investissement augmente avec les risques à couvrir.

TRAITEMENT DE L'AGRICULTURE DANS LES ACCORDS COMMERCIAUX RÉGIONAUX

A bien des égards, le secteur agricole devrait donner une forte impulsion aux pactes commerciaux régionaux. Les flux régionaux de produits agricoles améliorent la sécurité alimentaire de la zone en permettant de compenser les fluctuations de la production. La principale raison d'être du commerce agricole réside dans le fait que les régions n'ont pas les mêmes ressources naturelles et qu'il y aura toujours un commerce profitable entre les zones richement dotées en terres arables par rapport à leur population et celles qui sont moins favorisées à cet égard. Ce commerce est souvent interrégional. Lorsque les cultures dépendent de conditions climatiques particulières, le commerce de leurs produits est en général interrégional plutôt qu'intrarégional. Toutefois, les échanges agricoles tendent à suivre le modèle des échanges industriels; de plus en plus, les marchandises d'un même secteur circulent dans les deux sens. La spécialisation à l'intérieur d'une même branche de production industrielle s'explique par les économies d'échelle et par le souci de pouvoir compter sur un approvisionnement en matières premières et en matériels aux meilleurs prix. Dans ces conditions, c'est entre les pays qui possèdent des ressources naturelles analogues et qui ont atteint des stades de développement comparables que se développent les échanges. Le commerce de produits alimentaires transformés a lieu entre pays produisant plus ou moins les mêmes denrées. Ce type d'échanges a en effet beaucoup plus de chances de se développer au sein d'une même région ou entre des pays qui pourraient constituer une région pour autant que la politique ou l'absence d'infrastructure ne fassent pas obstacle. C'est pourquoi on constate souvent que ce sont les échanges de certains produits agricoles qui favorisent la création de zones de libre-échange.

Le traitement réservé à l'agriculture varie selon les blocs et les zones de libre-échange. Dans certains cas, l'agriculture est exclue, comme si elle échappait aux conditions qui affectent les autres secteurs. Parfois, elle est traitée comme un secteur ordinaire de l'économie et assujettie aux mêmes règlements. Mais, le plus souvent, les échanges de produits agricoles échappent en partie au régime commun des blocs commerciaux et zones de libre-échange régionaux. Les pays membres prennent soin, en définissant les zones de libre-échange, de préserver autant que possible l'autonomie nationale en matière de politique alimentaire et agricole. Cependant, le secteur agricole ne peut manquer d'être profondément affecté par l'existence d'un système de libre-échange avec les pays voisins. Il s'agit donc de savoir si les pays accepteront de modifier leur politique agricole pour tirer parti des avantages de la libéralisation des échanges régionaux ou bien si, résistant à l'évolution, ils attendront que ces politiques changent d'elles-mêmes sous l'effet des pressions du marché ou s'effondrent sous leur propre poids.

L'intégration du secteur agricole dans les accords de libre-échange s'appuie sur quatre grandes raisons: premièrement, le souhait des pays membres exportateurs d'améliorer l'accès de leurs produits agricoles aux marchés des pays importateurs. Seule une alliance entre pays qui seraient tous importateurs de vivres peut éventuellement laisser envisager l'exclusion totale des échanges agricoles. Deuxièmement, les différences de coût des produits vivriers résultant des différences des prix agricoles entre pays membres peuvent fausser le flux des échanges et des investissement et compromettre la compara-

bilité des salaires. Troisièmement, si l'agriculture est exclue, le secteur alimentaire restera fermé sur lui-même en raison des différences de coût et de réglementation des matières premières et ne deviendra pas compétitif sur le plan international. Quatrièmement, les pays excluant l'agriculture des accords de libre-échange s'exposent à faire l'objet de plaintes dans le cadre du GATT. L'Article XXIV de l'Accord général stipule en effet que ces accords doivent couvrir *pratiquement tous les échanges* entre les partenaires.

En revanche, une seule raison pourrait justifier le maintien de l'agriculture hors d'un accord de libre-échange. Pour être efficaces, la plupart des mesures en matière de politique des prix agricoles intérieurs impliquent une protection des frontières, de sorte que ces mesures sont menacées par le libre-échange. Les négociations visant à libéraliser les échanges risquent donc d'être compliquées par des considérations de politique agricole intérieure. Les autorités politiques sont souvent tentées d'opter pour une solution de facilité lorsqu'il s'agit de négocier une ouverture régionale à leur marché agricole intérieur qu'ils ont toujours choyé.

Cette situation est parfaitement illustrée par l'expérience européenne. Lors de la création de la Communauté économique européenne, le secteur agricole n'était en aucune façon exclu de l'objectif de libéralisation des échanges internationaux. Les pays exportateurs y voyaient un élément indissociable du processus négocié qui les amènerait à ouvrir leurs marchés industriels. Mais, dans le Traité portant création de l'Association européenne de libre-échange (AELE), conclu en 1960, l'agriculture était exclue. A l'exception du Danemark, qui bénéficia de certaines concessions bilatérales sur le marché du Royaume-Uni, aucun membre de l'AELE n'était exportateur de produits agricoles. Ainsi, en 1973, le secteur agricole n'a pas été couvert par les accords commerciaux bilatéraux entre l'AELE et la CE car l'accession du Danemark et du Royaume-Uni à la CE ne supprimait pas les préférences prévues dans le cadre de l'AELE. Lors des négociations plus récentes qui ont abouti à la création de l'Espace économique européen en 1992, l'agriculture a été pratiquement exclue.

Les divers accords de libre échange latino-américains avaient jusqu'à présent été axés principalement sur les produits industriels; mais les accords récents, moins restrictifs, comprennent des dispositions touchant à la libéralisation du commerce agricole. En Asie, les groupements régionaux sont moins répandus, ils exercent donc une influence moindre sur les politiques agricoles. A l'exception d'un accord de sécurité alimentaire mutuelle prévoyant la mise en commun des stocks de riz en période de pénurie, les dispositions en vigueur entre les pays de l'ANASE ne concernent guère l'agriculture. Celle-ci sera de nouveau pratiquement exclue de la zone de libre-échange de l'ANASE récemment négociée.

Les accords africains comprennent en général des dispositions prévoyant une libéralisation des échanges de produits agricoles, car ceux-ci représentent une part importante du commerce extérieur de toute la région. Mais même en l'absence de restrictions tarifaires, la liberté du commerce agricole est fortement entamée par la perception de nombreuses taxes et par le contrôle des organismes paraétatiques sur beaucoup de produits d'exportation. Les accords portent plutôt sur la coordination des investissements agricoles et l'harmonisation des rapports avec les donateurs potentiels.

En Amérique du Nord, dans l'accord de 1990 entre le Canada et les Etats-Unis les provisions concernant l'agriculture

prévoient des réductions tarifaires mais aucune suppression des obstacles non tarifaires[28]. Les Etats-Unis et le Canada ne se sont considérés ni l'un ni l'autre comme d'importants marchés potentiels et il a semblé à l'époque que le cycle de négociations du GATT allait régler le problème agricole. De même l'ALENA, en 1992, a été éclipsée par le Cycle d'Uruguay. L'accès au marché a été amélioré par les dispositions de deux accords bilatéraux sur les produits agricoles, conclus entre les Etats-Unis et le Mexique et entre le Canada et le Mexique, pour compléter l'accord bilatéral entre les Etats-Unis et le Canada qui existait déjà. Ces dispositifs devraient entraîner une libéralisation importante car un programme de réductions tarifaires pour la prochaine décennie doit faciliter l'accès des produits mexicains aux marchés américain et canadien, et vice versa. Les obstacles non tarifaires doivent à leur tour être graduellement supprimés entre les Etats-Unis et le Mexique, de sorte que la majeure partie du continent deviendra pratiquement un marché intérieur libre. Avec une réserve cependant, les échanges agricoles entre le Canada et les Etats-Unis resteront régis par l'accord de 1990, de sorte que dans ce secteur la libéralisation n'est pas à l'ordre du jour.

Parmi toutes les zones de libre échange existantes, le Traité de renforcement des relations économiques entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande est sans doute le seul dispositif qui englobe totalement l'agriculture. Cela a été facilité par la décision néo-zélandaise, prise à la fin des années 80, de réduire drastiquement la protection de son agriculture et par la déréglementation des marchés mise en pratique ces dernières années par les deux pays.

Le commerce agricole dépendra sans nul doute beaucoup de la mesure dans laquelle les blocs commerciaux s'intégreront dans le système multilatéral en évitant tout repli sur eux-mêmes et tout protectionnisme régional. Si les blocs appliquent des politiques agressives à l'égard les uns des autres dans les secteurs non agricoles, il est évident que le commerce agricole ne se libéralisera pas. Et si chaque pays maintient une politique agricole restrictive vis-à-vis de l'extérieur, tout en ouvrant sa politique commerciale à l'intérieur de son bloc, on ne voit pas très bien quelles seraient les possibilités de négocier les types et les niveaux des aides à l'agriculture. En revanche, si l'évolution des échanges intrablocs amène les pays à modifier leur politique nationale, les effets des régionalisations sur le commerce international seront atténués. On peut même imaginer que la libéralisation des politiques agricoles induite par l'intégration économique régionale est l'un des chemins qui mène à la libéralisation des marchés internationaux[29].

---

[28] Toutefois, le régime canadien de licence des importations céréalières devait être libéralisé dès que les niveaux de protection seraient moins élevés aux Etats-Unis qu'au Canada; cette condition a été satisfaite peu après l'entrée en vigueur de l'accord. Celui-ci a aussi mis fin aux discriminations frappant les ventes de vin étranger dans les magasins de détail provinciaux au Canada.

[29] Pour une étude plus détaillée de la question, voir Josling, *op. cit.*, note 15, p. 266.

LE COMMERCE AGRICOLE: À L'AUBE D'UNE ÈRE NOUVELLE?

V. Commerce international, environnement et développement agricole durable

Ces dernières années, l'opposition entre la protection de l'environnement et le commerce est devenue un des problèmes les plus complexes et les plus conflictuels affectant la politique commerciale mondiale. Le débat se déroule sur plusieurs fronts: juridique, économique et écologique, et chaque partie prétend participer à la défense et à la promotion du bien-être national et social. Beaucoup de partisans de la libération des échanges estiment que la réduction des obstacles au commerce est favorable à la protection de l'environnement car l'exploitation des ressources de la planète, dans la mesure où celles-ci sont affectées d'un prix approprié, sera plus rationnelle et plus durable. En outre, elle permet aux pays de s'enrichir et leur donne donc les moyens d'investir davantage dans la sauvegarde de la planète. Les partisans du commerce se réfèrent à de nombreuses études accusant le protectionnisme d'aggraver les problèmes d'environnement. Il a été souvent montré par exemple que les interdictions à l'exportation, les restrictions à l'importation et le boycott des produits à base de bois tropicaux ont un effet dissuasif sur la conservation et encouragent la surexploitation des forêts[30].

---

[30] Voir *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 1994*.

La mouvance écologiste considère au contraire qu'en accélérant la croissance économique et donc la demande mondiale de ressources naturelles, la libéralisation des échanges, loin de résoudre les problèmes, en est la cause. Certains mouvements préconisent des restrictions des échanges. Selon eux, une croissance stimulée par les exportations, à moins qu'elle ne s'accompagne de règles strictes de protection de l'environnement, ne peut qu'accélérer l'épuisement du sol et des océans, la dégradation de l'atmosphère, des climats, des terres et des eaux. Il ne faut pas s'étonner que ces associations regardent avec circonspection des accords commerciaux régionaux et mondiaux dont l'objectif est de supprimer les barrières commerciales. Ils vont même plus loin et demandent que les négociations multilatérales renforcent ces obstacles, dans le but de freiner l'épuisement des ressources et de protéger les consommateurs contre les importations potentiellement dangereuses, en particulier celles de produits alimentaires. L'encadré 14 présente un tableau d'ensemble du débat sur le commerce et l'environnement dans le secteur forestier et montre comment les règles de protection de l'environnement peuvent influer sur les échanges et comment les politiques commerciales peuvent influer sur l'environnement.

Le débat sur les rapports entre le commerce et l'environnement est de plus en plus vif. De nouvelles préoccupations apparaissent soulevant de nouveaux problèmes de politique commerciale mondiale et les accords multilatéraux en prennent désormais compte. Trois événements récents illustrent l'importance croissante de ces relations. Tout d'abord, en 1992, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) a esquissé un programme de travail en ce domaine au Chapitre 2 d'Action 21. En application de ce programme, l'OCDE a proposé un ensemble de directives concernant les procédures à suivre en matière de commerce et d'environnement; ceci devrait inciter les gouvernements des Etats Membres à mieux concilier leurs politiques dans chacun de ces deux domaines. Deuxièmement, en 1993, le Canada, le Mexique et les Etats-Unis ont créé un précédent international en ajoutant en annexe à l'Accord de l'ALENA un texte sur l'environnement. Troisièmement, en 1994, il a été décidé de créer au sein de l'OMC un Comité du commerce et de l'environnement, qui devra veiller à ce que les réglementations commerciales soient respectueuses des objectifs en matière d'environnement.

Tout comme le souci global du développement durable, le problème des interactions entre commerce et environnement représente un défi à long terme qui ne pourra être relevé qu'au moyen de politiques appropriées tenant compte de connaissances scientifiques encore à venir; mais il présente aussi des difficultés pratiques auxquelles il faut s'attaquer immédiatement. La nécessité pour les pays en développement d'accroître leurs revenus tout en réduisant les dommages subis par l'environnement, leur pose un réel dilemme politique. Les exigences du développement et de la sécurité alimentaire, jointes aux déséquilibres macroéconomiques, obligent ces pays à ponctionner leurs ressources naturelles pour réduire leur dépendance à l'égard des importations alimentaires et gagner des devises en exportant au maximum. Ce besoin urgent d'accroître les revenus, de stimuler la croissance économique et de promouvoir les exportations amène à s'interroger sur les moyens de concilier la protection de l'environnement, le dé-

ENCADRÉ 14

COMMERCE DES PRODUITS FORESTIERS ET ENVIRONNEMENT

Certains mouvements écologistes soucieux de protéger les forêts tropicales soutiennent qu'une libéralisation plus poussée des échanges nuirait à l'environnement parce qu'elle accroîtrait la demande de bois tropicaux. Ces groupes ont incité certains pays de l'OCDE à interdire à titre expérimental les importations de produits à base de bois tropicaux, du moins, de ceux qui proviennent de forêts non assujetties à un aménagement durable. Quelque 450 municipalités allemandes et plus de 90 collectivités locales néerlandaises ont interdit l'utilisation des bois tropicaux. Aux Etats-Unis, l'Arizona et l'Etat de New York interdisent l'utilisation des bois tropicaux dans les constructions publiques[1].

Malgré leur popularité, ces interdictions n'ont guère de chance de promouvoir l'aménagement durable des forêts dans les pays exportant des bois tropicaux. En effet, tout d'abord, selon des études quantitatives récentes, il est faux de dire que l'exploitation des forêts pour la production de bois destiné à l'exportation soit une cause importante de déforestation et de dégradation de l'environnement[2]. Dans la plupart des cas, c'est le marché intérieur qui absorbe une part importante de l'exploitation forestière. Deuxièmement les forêts tropicales sont essentiellement défrichées à des fins agricoles, et la plus grande partie du bois est débité en bois de feu; la proportion des bois tropicaux entrant dans le commerce international ne dépasse pas quelque 6 pour cent[3]. Troisièmement, des monographies par pays indiquent que les réglementations, pourtant inspirées par les meilleures intentions du monde, visant à interdire l'exploitation et l'exportation des bois tropicaux en vue de protéger les écosystèmes forestiers risquent d'avoir des effets contraires et d'entraîner un accroissement des coûts économiques et écologiques[4].

Jusqu'ici, la majorité des études semble donc prouver que les interdictions frappant les bois tropicaux ne réduiront ni la déforestation dans les régions productrices, ni l'exportation de bois produit hors exploitation durable. Les interdictions d'exportation de grumes n'ont jamais suffi pour améliorer la conservation des forêts ni pour développer des

---

[1] *Global Environmental Change Report*, 1991.3(16).

[2] E. Barbier, J. Burgess, J. Bishop, B. Aylward et C. Bann. 1993. *The Economic linkages between the international trade in tropical timber and the sustainable management of tropical forests*. Rapport final à l'intention de l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT). Yokohama, Japon.

[3] FAO. 1993. *Le défi de l'aménagement durable des forêts*. Rome.

industries forestières efficientes. Aucune interdiction ne réduit la demande globale de grumes; les interdictions ne risquent que de faire déplacer les industries de transformation. Si elles peuvent à la rigueur, à court terme, stimuler la croissance et l'emploi dans les industries nationales, elle entraînent, à long terme, la dévaluation des grumes (et donc des arbres), des manques à gagner sur la vente des produits bruts et sur la valeur ajoutée, des surcapacités industrielles et des erreurs d'orientation politique; ainsi par exemple, devant une chute du prix des grumes due à un mécanisme du marché, l'idée se développe que l'utilisation des terres par la forêt tropicale est peu rentable ou que le bois est une ressource abondante.

Dans les pays où les exportations de bois et donc la déforestation sont marginales (par exemple en Amérique latine), l'interdiction des importations n'aura guère d'effet sur l'aménagement des forêts ni sur le rythme du déboisement. Parallèlement, l'interdiction d'importer des bois tropicaux n'incitera guère les exploitants forestiers à prendre des mesures d'aménagement durable voire même de simple saine gestion. Ce sont les politiques nationales qui peuvent permettre une internalisation des coûts environnementaux et ce sont elles qui ont le plus d'effet sur les décisions des usagers.

Les restrictions à l'importation qui réduisent la demande mondiale de bois tropicaux et donc la valeur du bois sur pied dans les pays producteurs, dissuadent l'investissement dans les industries de transformation et, dans certains cas, dans l'aménagement des forêts lui-même. Enfin, les restrictions à l'importation des produits transformés du bois donnent aux pays producteurs des arguments en faveur d'un système de subventions et de restrictions des exportations de grumes afin de soutenir les industries nationales.

L'expérience du secteur forestier montre l'inefficacité des mesures commerciales pour combattre la déforestation et la dégradation de l'environnement. Tout d'abord, si les interventions sur le commerce n'ont que des effets indirects sur la production, le commerce et les prix du bois, en revanche les politiques nationales de l'environnement peuvent, elles, être très efficaces. En second lieu, comme on l'a vu plus haut, c'est surtout sur les flux transfrontières de produits et sur les prix internationaux que les mesures commerciales agissent directement, et non pas sur la déforestation et la dégradation des forêts dans les pays producteurs. Toutefois, ces politiques commerciales peuvent jouer un rôle d'encouragement à l'adoption de mesures en faveur de l'aménagement durable. Celles-ci doivent alors s'accompagner de politiques forestières et de réglementations favorisant l'aménagement des forêts. Il est évident que la déforestation et l'utilisation des terres forestières doivent être prises en compte dans les politiques globales macroéconomiques.

---

* On trouvera un modèle simple, non spatial de modélisation pour l'analyse de politiques nationales de commerce et des produits forestiers par R. Haynes, P. Harou et J. Mikowski, (sous la direction des, *Forestry sector analysis for developing countries*, dans les Actes des groupes de travail sur l'utilisation intégrée des terres et la politique forestière et sur l'analyse du secteur forestier, Dixième Congrès forestier mondial, Paris; Voir aussi J.R. Vincent, 1992: The tropical timber trade and sustainable development, dans *Science*, 256: 1651-1655, ou encore L.F. Constantino et D. Ingram, 1990. *Supply-demand projections for the Indonesian forest sector*. Djakarta, Ministère des forêts, Gouvernement indonésien et FAO.

veloppement économique et le commerce international.

Ce sous-chapitre présente d'abord une vue d'ensemble sur les rapports entre le commerce et l'environnement dans le secteur agricole; puis il décrit les conditions nécessaires dans lesquelles il pourrait y avoir synergie entre la libéralisation des échanges et la protection de l'environnement; il évoque enfin quelques-unes des implications que cette question aura sur les politiques nationales et internationales[31].

INTERACTIONS ENTRE LE COMMERCE ET L'ENVIRONNEMENT

Le commerce international peut avoir des effets divers sur le développement agricole et rural durable ou sur l'environnement[32]. Tout d'abord, le commerce peut inciter les activités de production à se déplacer de zones où l'environnement est plus fragile vers des zones où la productivité peut être plus durable ou vice versa. Deuxièmement, la libéralisation des échanges modifie la structure et le volume de la consommation, de la production et des revenus mondiaux, ce qui peut avoir sur l'environnement des effets allant bien au-delà du déplacement de la consommation et de la production d'un pays à l'autre. Troisièmement, le commerce influe sur le développement économique et crée de nouveaux créneaux pour une utilisation rentable des ressources productives. Par exemple, les exportations de produits agricoles sont pour beaucoup de pays une source très importante de devises.

Quand les revenus augmentent, la demande en ressources naturelles s'accroît, mais cette augmentation peut aussi se traduire par une plus grande exigence quant à la qualité de l'environnement. Et parallèlement, les investissements dans la conservation des ressources sont à la fois plus faciles et mieux accueillis par la population. De plus, toute hausse des revenus s'accompagne d'une baisse des taux de croissance démographique, donc de la pression exercée sur les ressources naturelles. Quand les revenus augmentent et que l'emploi s'améliore, l'éventail des

[31] A une vaste documentation sur le commerce et l'environnement s'ajoutent sans cesse de nouveaux titres; une bonne partie est consacrée aux problèmes de l'agriculture, des pêches et des forêts. Voir par exemple K. Anderson. 1992. Agricultural trade liberalization and the environment: a global perspective, dans: *The World Economy*; et C.F. Runge. 1993: *Freer trade, protected environment*. New York, Council on foreign Relations Press.

[32] Le terme d'environnement s'entend ici comme englobant la notion de développement agricole et rural durable.

opportunités s'élargit, les populations rurales sont moins repoussées vers les zones écologiquement fragiles comme les versants abrupts des montagnes.

MESURE DES EFFETS DU COMMERCE SUR L'ENVIRONNEMENT

Le commerce déplace les effets des actions en faveur de l'environnement. Le commerce permet de séparer géographiquement la production de la consommation. Quand les actions en faveur de l'environnement sont prises dans un seul pays et sont appliquées au niveau de la production, le commerce peut les déplacer d'un côté à l'autre des frontières. Par ailleurs, quand la consommation produit des déchets qui sont réintégrés dans le cycle écologique (par exemple quand les éléments fertilisants sont récupérés par les agriculteurs), la séparation entre la production et la consommation que le commerce entraîne, risque de déséquilibrer des écosystèmes précédemment stables. Dans certains cas, les activités de production d'un pays peuvent toucher l'environnement des pays voisins. Par exemple, l'eau d'irrigation qui s'infiltre dans le réseau hydrographique est chargée du sel des pays en amont lorsqu'elle parvient aux utilisateurs dans les pays en aval. Au contraire, des activités de production peuvent avoir des effets bénéfiques sur l'environnement; c'est le cas par exemple, d'une plantation d'arbres qui absorbent et stockent le carbone.

Certaines nuisances n'ont pas nécessairement d'effets à l'échelle mondiale, mais elles peuvent poser des problèmes internationaux. Quand les retombées négatives sont purement nationales, les mesures prises unilatéralement par un pays pour protéger son environnement accroissent les coûts des producteurs et peuvent désavantager les exportations des produits concernés face à la concurrence. S'il s'agit d'un pays grand exportateur, il peut même s'ensuivre une hausse des cours mondiaux et tous les pays sont donc affectés. Tout aussi bien, quand un pays

importateur adopte des normes plus rigoureuses en matière d'innocuité des aliments, ses mesures de protection peuvent freiner les exportations d'autres pays.

Influence du commerce sur la production et la consommation mondiales. Le commerce modifie la production et la consommation mondiales. Ainsi, si le café n'était pas exporté, la production et la consommation mondiales deviendraient marginales par rapport à ce qu'elles sont, ne serait-ce que parce que le café ne peut être produit partout. Cet argument vaut d'ailleurs pour des denrées qui peuvent être produites dans un éventail de pays beaucoup plus large que celui des producteurs de boissons tropicales. En tirant parti des avantages comparatifs, un pays peut accroître sa consommation et sa production, ce qui influe sur les modalités d'utilisation et de protection de ses ressources naturelles et de son environnement.

Etant donné ces interactions fondamentales entre le commerce et l'environnement, la politique qui gouverne le premier a nécessairement un impact sur le second, et inversement. C'est pourquoi la CNUED a demandé que les deux politiques tiennent réciproquement compte l'une de l'autre.

Mesures des effets. L'impact du commerce sur l'environnement dépend du volume des échanges, de la part qu'ils représentent dans la production et dans la consommation ainsi que de l'impact de ces dernières sur l'environnement. Les échanges de produits des forêts et des pêches, de produits agricoles, tels que céréales, sucre, matières grasses, tourteaux d'oléagineux, manioc, viande, bananes, agrumes frais, coton, légumes secs, produits laitiers, vin, café et caoutchouc, etc., représentent un volume très important. Certes, à l'échelle mondiale, le ratio commerce/production est généralement bas; ainsi, par exemple, à peine plus de 12 pour cent de la production mondiale de céréales entrent dans le commerce international, mais pour certains produits tels que les boissons tropicales et le caoutchouc, le commerce est le moteur essentiel de la production. On trouvera le ratio exportations/production des principaux produits agricoles au tableau 24.

Un ratio peut être bas à l'échelle mondiale, mais très élevé dans certains pays. Par exemple, le ratio mondial du riz n'est que de 3 à 4 pour cent mais les ratios nationaux dépassent 20 pour cent pour l'Australie, la CE, le Guyana, le Pakistan, la Thaïlande, l'Uruguay et les Etats-Unis. De leur côté, les importations représentent plus de 80 pour cent de la consommation dans 43 pays (sur 130 pour lesquels on dispose de données).

La production et la transformation des produits de base ont des retombées plus ou moins importantes sur l'environnement. Ces effets dépendent de nombreux facteurs: technologie, sols, topographie, qualité de l'eau et nature de l'écosystème. Il n'existe aucune mesure standard, valable pour tous les pays et tous les écosystèmes, de la pollution provoquée par la production ou la consommation d'une tonne d'un produit donné.

Plusieurs groupes intergouvernementaux de la FAO ont déjà commencé à étudier ce problème[33] et l'Organisation a élaboré une méthodologie pour mesurer l'impact de la production et de la consommation sur l'environnement pour chaque produit de base[34].

---

[33] **FAO. 1994. *Commerce international, environnement et développement agricole durable: rapport de situation.* CCP 95/14. Rome.**

TABLEAU 24

Ratios exportations/production de produits agricoles, 1990

Produit	Ratio	Produit	Ratio
	(— % —)		(— % —)
CÉRÉALES		**BOISSON**	
Blé et produits dérivés	19	Café et produits dérivés	86
Riz et produits dérivés	3	Thé	45
Céréales secondaires et produits dérivés	12	Cacao	82
		FIBRES	
PRODUITS DE L'ÉLEVAGE		Coton	27
Viande et produits dérivés	9	Jute	17
Matières grasses d'origine animale	19	Sisal	33
Lait et produits laitiers	10		
		AUTRES	
FRUITS		Tabac	31
Oranges et produits dérivés	35	Caoutchouc (équivalent poids sec)	85
Citrons et produits dérivés	22	Sucre (équivalent sucre brut)	20
Pamplemousses et produits dérivés	38	Huile végétale et produits dérivés	37
Bananes	20		
Pommes et produits dérivés	13		
Ananas et produits dérivés	26		
Dattes	11		

Source: AGROSTAT.

Toutefois, on manque encore de données fiables permettant la mesure physique de l'impact de la production respective de chaque produit sur l'environnement et le coût de la réduction de cet impact. Cette pénurie de données rend très aléatoire l'évaluation des effets que les modifications des courants d'échanges peuvent avoir sur l'environnement et sur les ressources naturelles des pays participants.

[34] FAO. 1994. *The economic assessment of production-related environmental impacts: an FAO manual.* ESC/M/94/7. Rome.

LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES ET ENVIRONNEMENT

En l'absence d'échanges, chaque pays doit satisfaire ses besoins par sa propre production. Quand le commerce devient possible et quand il n'est pas faussé par des subventions ou des obstacles, il est avantageux tant pour le pays importateur que pour le pays exportateur; dans le premier, les gains des consommateurs sont supérieurs aux pertes des producteurs; dans le second, les gains des producteurs résultant de l'accroissement de leurs ventes et de leurs recettes dépassent les pertes que subissent les consommateurs du fait de la hausse des prix. C'est un exemple classique: les bénéfices qu'apporte le

commerce impliquent que la libéralisation des échanges est avantageuse à l'échelle mondiale parce que ceux qui y gagnent peuvent indemniser ceux qui y perdent tout en conservant une partie de leur gain.

Cependant, toute production implique l'utilisation de ressources qui, dans bien des cas, sont des ressources naturelles et touchent donc à l'environnement. Si l'on tient compte des coûts de la pollution, le bilan des échanges est plus compliqué. Le pays importateur bénéficie d'un gain supplémentaire si les ponctions exercées sur ses ressources ou la dégradation de son environnement diminuent du fait qu'il importe au lieu de produire. Non seulement il tire un avantage en terme d'allocation des ressources mais il se décharge sur le pays exportateur du coût environnemental exercé sur la production[35].

Si l'on garde les mêmes hypothèses de départ, le raisonnement inverse s'applique au pays exportateur: en effet, sauf indemnisation, il prend à sa charge une partie du coût environnemental exercé sur la production qui ira approvisionner le marché du pays importateur, ce qui réduit d'autant le gain de bien-être de ses propres citoyens[36].

L'étape suivante consiste à examiner ce qui se passe quand on compense les atteintes à l'environnement, par exemple en taxant le procédé de production en fonction de son coût environnemental. L'effet est simple dans un pays importateur qui serait le seul à imposer une telle taxe. Sa production diminue et il importe une plus grande part de sa demande. Les gains résultant du commerce augmentent et le coût environnemental est transféré aux pays exportateurs. Si celui-ci impose lui aussi une taxe pour défendre son environnement, le pays importateur sera moins avantagé, mais le bien-être mondial augmentera. La production tendra à se situer là où l'addition des coûts commerciaux et des coûts environnementaux est la plus basse.

Cette analyse suggère que dans bien des cas il n'y a pas incompatibilité entre libéralisation des échanges et protection de l'environnement. La libéralisation permet de satisfaire les besoins des consommateurs à un coût écologique moins élevé que dans un marché protégé; à condition que la protection de l'environnement soit assurée de façon appropriée, soit au moyen d'incitations financières, soit par la réglementation, et que les services nécessaires (information, formation, vulgarisation) soient assurés.

---

[35] Cette analyse ne vaut que si l'utilisation des ressources n'entraîne pas dans le pays importateur une pollution plus grande que celle qu'aurait entrainée la production sur place.

[36] Ici encore, on suppose que ces ressources ne seraient pas utilisées pour une production plus polluante que celle de marchandises destinées à l'exportation.

CONSÉQUENCES POLITIQUES

S'il est vrai que l'on manque de données chiffrées sur les interactions entre le commerce et l'environnement, du moins est-il évident que dans certaines situations ces interactions sont considérables. La production des denrées entrant dans le commerce international a des effets positifs et négatifs sur l'environnement immédiat. Inversement, les règlements en matière de défense de l'environnement ont souvent des effets sur les échanges. La nature et l'ampleur de ces interactions dépendent des spécificités nationales: patrimoine naturel, techniques de production, systèmes socioéconomiques.

Il existe d'importantes différences entre les pays à haut revenu et les pays à bas revenu. Tout d'abord, la nature des problèmes environnementaux varie tellement entre les systèmes de production que ce qui est un fléau écologique dans un système peut être considéré comme bon pour l'environnement dans un autre. Ainsi, dans les zones très peuplées de pays à bas revenu, le fumier est une ressource précieuse; c'est un produit marchand récolté auquel est imputable une partie de la rentabilité de l'élevage. Au contraire, dans les pays industrialisés, les déjections animales sont un sous-produit indésirable et des règlements en matière d'environnement exigent un traitement qui accroît les coûts de production. Deuxièmement, quand les revenus augmentent, l'allocation des ressources tant publiques que privées évolue; une part croissante de ces ressources est consacrée à l'amélioration de la qualité de l'environnement. Quand il y a relation entre un dommage à l'environnement et une opération commerciale, les pays riches ont moins de mal que les autres à adopter des mesures correctives. Là, ces mesures, qu'il s'agisse de réglementations, de taxes ou de subventions, peuvent même être prises au prix d'une réduction de la croissance économique ou de la production vivrière. Au contraire, les pays pauvres sont tenus de privilégier la croissance économique et la production d'aliments de base, souvent aux dépens de la qualité de l'environnement. S'ils ne réagissent pas comme les pays riches à la protection de l'environnement, c'est plus souvent parce qu'ils ne peuvent pas la financer et non parce qu'ils ne veulent pas. Enfin, il se peut encore que les ressources naturelles ne présentent pas la même valeur pour la population locale et pour la communauté mondiale. L'intérêt d'une forêt tropicale pour la première tient essentiellement à son rôle productif (elle offre des terres arables à conquérir, de la nourriture, du bois et du fourrage) tandis que pour le reste du monde c'est la biodiversité de cette forêt qui aura une valeur inestimable.

Politiques intérieures. Comme le patrimoine naturel et le niveau des revenus sont très différents selon les pays, il est impossible de formuler des principes universels dont s'inspireraient les réglementations nationales permettant de maîtriser l'impact de la production et de la transformation sur l'environnement. On peut toutefois formuler certaines observations générales utiles pour l'élaboration des politiques nationales de protection de l'environnement.

Le problème le plus évident concerne l'utilisation excessive d'un intrant agricole, comme les engrais par exemple, qui favorise la production de produits subventionnés au mépris du respect de l'environnement. Devant cette nuisance, la première ligne d'action est manifestement de réduire ou de supprimer les subventions. D'une façon plus générale, l'environnement pâtit lorsque rien n'incite les producteurs à tenir dûment

compte du coût de l'utilisation des ressources naturelles.

Les coûts de protection de l'environnement peuvent être internalisés en imposant des normes quantitatives et en créant des mécanismes appropriés pour les faire respecter. Ce peut être la seule solution dans certaines circonstances, par exemple quand la santé publique est menacée ou quand des dégradations irréversibles de ressources prennent des proportions inadmissibles. L'autre volet de l'alternative est le recours aux instruments économiques – incitatifs et dissuasifs – faisant appel aux forces du marché; cette approche a généralement un rapport coût-efficacité plus élevé que la réglementation et elle a l'avantage de maintenir en permanence une incitation à réduire les coûts de la défense de l'environnement. Encore faut-il qu'il existe des marchés et des structures administratives suffisamment développés, ce qui n'est pas toujours le cas, surtout dans les pays en développement. C'est pourquoi, d'une façon générale, les pays développés ont des politiques d'internalisation des coûts de défense de l'environnement plus avancées que les pays en développement[17].

Conséquences pour le commerce international. Les conséquences à tirer de l'analyse ci-dessus pour les politiques commerciales dépendent des mesures prises sur le plan national. Comme on l'a vu plus haut, il n'est pas possible de formuler pour celles-ci de prescriptions universelles. Des mesures qui sont justifiées pour un pays ou une zone donnée peuvent devenir sources de conflit dans le contexte du commerce international. Elles peuvent par exemple amener à fermer le marché national à certaines importations (surtout en provenance de pays en développement) qui ne satisfont pas aux normes nationales en matière de santé, de sécurité et d'environnement. Pour déterminer si ces normes justifient le préjudice porté au système de commerce international, il faut mettre en balance d'un côté les avantages qu'elles garantissent et de l'autre les distorsions qu'elles provoquent dans les échanges, y compris la restriction de l'accès au marché.

Une autre complication peut naître de la crainte que l'absorption des coûts ne compromette la compétitivité. Il est vrai que l'internalisation unilatérale des coûts environnementaux au niveau des producteurs accroît les coûts de ces derniers par rapport à ceux de leurs concurrents étrangers et à ceux des producteurs nationaux des autres secteurs. Certes, elle améliore l'allocation des ressources au niveau national, mais elle peut modifier les courants d'échanges car la production considérée tendra à se déplacer vers les pays qui n'appliquent pas les mêmes mesures. Ceci peut inciter les producteurs touchés par les réglementations à réclamer la mise en place d'obstacles au commerce.

L'internalisation des coûts de protection de l'environnement limité à l'intérieur d'un territoire n'implique pas la réciprocité, puisque son principal objectif est d'améliorer le bien-être dans le pays même. Mais étant donné ses incidences sur le commerce, une certaine harmonisation des réglementations la rendrait politiquement plus acceptable parce qu'elle permettrait d'uniformiser les règles du jeu.

Toutefois, une harmonisation à un niveau trop exigeant serait difficilement acceptable par les pays en développement. Inversement, si l'on abaisse les

[17] CNUCED. 1994. ***Effets de l'internalisation des coûts externes sur le développement durable.*** **TD/B/40(2)/6.**

normes pour permettre l'harmonisation, l'environnement risque d'être menacé. Il faut donc trouver une juste mesure entre les avantages de l'harmonisation et ceux d'une différentiation légitime des réglementations nationales en fonction des patrimoines naturels, des préférences nationales et du niveau de développement économique.

Les interactions entre les mesures de protection de l'environnement et l'accès au marché sont nombreuses et complexes. On a commencé à élaborer des principes généraux applicables aux mesures d'évaluation et aux instruments nécessaires pour atteindre les objectifs en matière d'environnement sans trop affecter le commerce. Mais même si ces principes sont respectés, les risques d'entraves directes ou indirectes à l'accès au marché demeurent, surtout pour les pays en développement. Ces risques résident essentiellement dans le coût d'adaptation aux nouvelles réglementations relatives aux spécifications de produits déterminés et aux normes d'emballage et d'étiquetage adoptées par les pays développés. Pour déterminer les effets de l'harmonisation des réglementations sur l'accès au marché, il s'agira de savoir sur qui des producteurs nationaux ou des fournisseurs étrangers pèseront davantage les coûts de protection de l'environnement[38].

L'accès des pays en développement aux marchés mondiaux peut également être affecté par l'évolution de la demande dans certains pays développés. Il s'agit des pays où les consommateurs exigent de l'exportateur une garantie sur des processus de production respectueux de l'environnement, même quand le produit final ne peut être distingué de ceux qui ont été élaborés suivant des procédés plus classiques. L'effet de ces nouvelles exigences de la demande sur le commerce international dépend des possibilités qu'a le marché intérieur de fournir des produits plus écologiques que les produits importés.

Mesures unilatérales et mesures multilatérales de politique commerciale. L'adoption par un seul pays de mesures de protection de l'environnement accroît les coûts de production dans ce pays. A moins que les autres pays n'adoptent les mêmes mesures, les producteurs nationaux risquent de perdre leur part du marché. Si un nombre suffisant de pays ou de producteurs importants adoptent unilatéralement des mesures de protection de l'environnement, les prix mondiaux seront affectés, et donc tous les pays partageront les effets: les exportateurs en bénéficieront tandis que les importateurs devront payer plus cher les produits visés. C'est ainsi que même lorsque les préoccupations environnementales semblent purement nationales, elles peuvent avoir des retombées sur les échanges. La réponse à cette question doit-elle être unilatérale ou multilatérale?

Pour les pays qui ont adopté des politiques de protection de l'environnement entraînant une hausse des coûts, la solution unilatérale est de percevoir des droits à l'importation ou de contrôler par d'autres moyens le volume de leurs importations. Ils peuvent par exemple recourir aux dispositions des Articles III et XX de l'Accord général. L'Article III stipule que les pays importateurs ont latitude pour imposer des taxes et des règlements nationaux, mais ceux-ci doivent s'appli-

---

[38] **On trouvera dans FAO, 1994, *Mesure de l'impact des réglementations en matière d'environnement sur le commerce*, CCP 95/15, une description des méthodes d'analyse permettant de mesurer ces impacts différenciés.**

quer indifféremment au produit national et au produit importé, or, une décision de réglementer peut coûter plus cher aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs.

D'autres mesures de protection de l'environnement peuvent n'être efficaces que moyennant une protection spécifique à la frontière. Par exemple, une réglementation nationale imposant d'abattre les animaux malades entraîne l'interdiction de toute importation d'animaux malades[39]. Les pays importateurs peuvent alors invoquer l'Article XX de l'Accord général, d'évidence le principal instrument régissant les relations entre le commerce et l'environnement et le développement durable. Il stipule que:

> «Sous réserve que ces mesures ne sont pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiée entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures:
>
> ...
>
> b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux;
>
> ...
>
> g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationale.»

Ainsi, les mesures commerciales adoptées unilatéralement pour protéger l'environnement ou promouvoir le développement durable sont autorisées par les alinéas b) et g) de l'Article XX à condition qu'elles ne se traduisent pas par une discrimination entre les pays et qu'elles ne constituent pas une restriction déguisée au commerce international. Cet article peut-il être invoqué pour justifier des mesures commerciales à l'appui des politiques nationales de protection de l'environnement? Cette question a suscité des débats prolongés au GATT ainsi que dans le nouveau Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC. Il s'agit de savoir jusqu'à quel point cet article s'applique aux divers aspects des problèmes d'environnement et de développement durable. Si on lui donne une interprétation trop large, on risque de justifier des restrictions au commerce international sous prétexte d'une prétendue défense de l'environnement. Mais une interprétation trop étroite risque de saper les efforts de bonne foi que font les pays pour protéger l'environnement. L'interprétation du mot «nécessaire» dans l'Article XX b) a fait l'objet de controverses, de même que les conditions dans lesquelles une mesure sanctionnée par un accord international sur l'environnement peut être considérée comme «nécessaire» au sens de l'Article XX.

L'utilisation des mesures de politique commerciale à des fins de protection de l'environnement est également évoquée dans d'autres textes du Cycle d'Uruguay; notamment: dans l'Article I du nouvel Accord général, sur le traitement de la nation la plus favorisée et la non-discrimination; dans l'Article XI, sur l'élimination des restrictions quantitatives aux importations et aux exportations; dans l'Article XXV qui définit les possibilités de dérogation à d'autres articles de l'Accord; dans l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce; enfin dans

---

[39] Cette politique peut être harmonisée à l'échelle régionale, comme c'est le cas pour la lutte contre la propagation du grand capucin des céréales en Afrique orientale et australe.

l'Accord relatif aux mesures sanitaires et phytosanitaires.

La politique multilatérale face aux objectifs nationaux en matière d'environnement n'est pas encore définie. Les instruments multilatéraux relatifs à l'environnement ont été conçus dans l'optique de problèmes transfrontières et non pour soutenir des mesures nationales. Or, s'il est vrai que les dispositions actuelles de l'Accord général permettent aux pays importateurs, d'une part, de percevoir une taxe intérieure sur les produits importés à condition que les produits d'origine nationale soient assujettis au même impôt et, d'autre part, d'appliquer certaines restrictions au commerce en vue de protéger des types déterminés de mesures intérieures (définies aux alinéas b) et g) de l'Article XX), elles ne s'appliquent pas à toutes les mesures qui peuvent être prises pour protéger l'environnement. Ainsi, un impôt sur les engrais azotés pénaliserait les agriculteurs nationaux alors qu'il n'existe aucune disposition spécifique qui permette de compenser ce surcoût, en relevant par exemple les droits de douane sur le blé importé. Ainsi, toute une catégorie de mesures potentiellement importantes pour protéger l'environnement ne peuvent pas être appliquées unilatéralement par un pays sans que ses échanges subissent de plein fouet le contrecoup. Des accords multilatéraux sur l'environnement s'avèrent donc nécessaires pour appuyer les politiques nationales de l'environnement.

Des projets de textes concernant certains produits ont été examinés à l'OCDE. Parmi les accords de produits existants, seul le texte qui concerne les bois tropicaux contient des dispositions explicites relatives à l'environnement; mais les projets de recherche et de développement destinés à encourager cette protection ainsi que le reboisement, dépendent de la seule bonne volonté des États. Aucune disposition ne prévoit l'intégration directe du coût de la reconstitution des forêts dans le prix du bois. Pour l'instant, l'approche d'une solution multilatérale aux problèmes nationaux d'environnement est à peine esquissée; il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour trouver la formulation d'une proposition efficace permettant d'absorber les coûts afférents à la durabilité de la production et à l'amélioration de l'environnement.

CONCLUSION

Les seuls mécanismes du marché ne seront jamais suffisants, semble-t-il, pour assurer la qualité de l'environnement et un développement agricole durable. Les intérêts privés prennent rarement en compte les améliorations sociales et leur coût; un individu peut s'intéresser aux effets à long terme de la production et de la consommation sur sa famille, mais ses préoccupations ne coïncident pas nécessairement avec l'intérêt de l'ensemble de la société. Pour assurer la protection de l'environnement, c'est donc aux gouvernements d'appliquer des politiques propres à modifier le comportement des producteurs, des consommateurs et des marchés. En l'absence de telles politiques, l'allocation des ressources a toutes chances d'être suboptimale. L'éventail des mesures possibles est très large. La plupart s'appliqueront directement à la ressource visée et n'auront donc sur le commerce qu'un impact indirect, résultant de leurs effets sur la production ou sur la consommation.

A côté de ce qui est considéré comme nuisances au niveau national, diverses pollutions transfrontières peuvent avoir des interactions plus ou moins directes avec le commerce. La question est particulièrement délicate lorsque la pollution n'est pas causée par le produit lui-même, mais par les processus de transformation et de production qui ont déjà été frappées par des mesures commerciales dans d'autres pays.

En l'absence de politiques nationales appropriées et si d'autres pays subissent des nuisances, on pourrait envisager d'inclure une incitation multilatérale à de «bonnes pratiques», dans des accords internationaux relatifs à l'environnement. Toute action quelle qu'elle soit devra être fondée sur des critères scientifiques objectifs et tenir compte du fait que les ressources naturelles n'ont pas la même valeur pour tous les pays.

Les principes qui devront guider l'action multilatérale sont actuellement à l'étude du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC. Ils concernent, entre autres, la non-discrimination, la transparence et l'équilibre à trouver entre la meilleure défense commerciale contre une nuisance donnée et la restriction qui gênera le moins possible le commerce international.

Chapitres spéciaux

La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture présente chaque année, depuis 1957, après ses rapports de conjoncture mondiale et régionale, une étude spéciale sur un ou plusieurs sujets permanents relevant du domaine de la FAO. Les thèmes traités sont les suivants:

1957
Facteurs influençant les tendances de la consommation alimentaire.
Changements survenus après la guerre dans certains facteurs institutionnels affectant l'agriculture.

1958
Evolution de la situation alimentaire et agricole en Afrique au sud du Sahara.
Le développement des industries forestières et ses répercussions sur les forêts du monde.

1959
Revenus et niveaux de vie agricoles dans des pays à différents stades d'évolution économique.
Etude de certains problèmes généraux de développement agricole dans les pays insuffisamment développés, à la lumière des enseignements de l'après-guerre.

1960
Les programmes de développement agricole.

1961
La réforme agraire et l'évolution des institutions.
Vulgarisation, éducation et recherche agricoles en Afrique, en Asie et en Amérique latine.

1962
Le rôle des industries forestières dans la lutte contre le sous-développement économique.
La production animale dans les pays insuffisamment développés.

1963
Principaux facteurs influant sur le développement de la productivité agricole. L'utilisation des engrais: à la pointe du développement agricole.

1964
Nutrition protéique: besoins et perspectives.
Les produits synthétiques et leurs effets sur le commerce des produits agricoles.

1966
Agriculture et industrialisation.
Le riz dans l'économie alimentaire mondiale.

1967
Mesures propres à stimuler ou à décourager la production agricole dans les pays en voie de développement.
Aménagement des ressources halieutiques.

1968
Progrès technique et relèvement de la productivité agricole dans les pays en voie de développement.
L'amélioration de l'emmagasinage et sa contribution aux disponibilités alimentaires mondiales.

1969
Programmes d'amélioration de la commercialisation agricole: quelques leçons tirées de l'expérience récente.
Modernisation des institutions dans l'intérêt du développement forestier.

1970
L'agriculture au seuil de la deuxième Décennie pour le développement.

1971
La pollution des eaux et ses effets sur les ressources biologiques aquatiques et sur les pêches.

1972
Education et formation en matière de développement.
Comment accélérer la recherche agricole dans les pays en développement.

1973
L'emploi agricole dans les pays en développement.

1974
Population, approvisionnement alimentaire et développement agricole.

1975
La deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement: examen et évaluation à mi-terme.

1976
Energie et agriculture.

1977
Situation des ressources naturelles et de l'environnement au regard de l'alimentation et de l'agriculture.

1978
Problèmes et stratégies des régions en développement.

1979
La foresterie et le développement rural.

1980
Les pêches maritimes à l'ère des nouvelles juridictions nationales.

1981
Le paupérisme rural dans les pays en développement et les moyens d'y remédier.

1982
La production animale: aperçu mondial.

1983
La femme dans le développement agricole.

1984
Urbanisation, agriculture et systèmes alimentaires.

1985
Consommation d'énergie en agriculture.
Aspects écologiques de la production alimentaire et agricole.
Commercialisation.

1986
Le financement du développement agricole.

1987-88
Nouvelles priorités de la science et de la technologie agricoles dans les pays en développement.

1989
Développement durable et aménagement des ressources naturelles.

1990
Ajustement structurel et agriculture.

1991
Politiques et problèmes agricoles: leçons des années 80 et perspectives pour les années 90.

1992
Pêches maritimes et droit de la mer: 10 ans de mutations.

1993
Politiques de l'eau et agriculture.

1994
Développement forestier et grands dilemmes.

Etudes FAO: Développement économique et social

GROUPE DES ÉTUDES POLITIQUES, DIVISION DE L'ANALYSE POLITIQUE

Réformes et secteur agricole

65 Agricultural stabilization and structural adjustment policies in developing countries (A.H. Sarris, 1987)

66 Agricultural issues in structural adjustment programs (R.D. Norton, 1987)

84 Measures of protection: methodology, economic interpretation and policy relevance (P.L. Scandizzo, 1989)

90 The impact of stabilization and structural adjustment policies on the rural sector - case-studies of Côte d'Ivoire, Senegal, Liberia, Zambia and Morocco (P. Salin et E.-M. Claassen, 1991)

95 Guidelines for monitoring the impact of structural adjustment programmes on the agricultural sector (A.H. Sarris, 1990)

96 The effects of trade and exchange rate policies on production incentives in agriculture (C. Kirkpatrick et D. Diakosavvas, 1990)

98 Institutional changes in agricultural product and input markets and their impact on agricultural performance (A. Thomson, 1991)

99 Agricultural labour markets and structural adjustment in sub-Saharan Africa (L.D. Smith, 1991)

100 Structural adjustment and household welfare in rural areas - a micro-economic perspective (R. Gaiha, 1991)

103 The impact of structural adjustment on smallholders (J.-M. Boussard, 1992)

104 Structural adjustment policy sequencing in sub-Saharan Africa (L.D. Smith et N. Spooner, 1991)

105 The role of public and private agents in the agricultural sector of developing countries (L.D. Smith et A. Thomson, 1991)

115 Design of poverty alleviation strategy in rural areas (R. Gaiha, 1993)

124 Structural adjustment and agriculture: African and Asian experiences (A. de Janvry et E. Sadoulet, 1994)

125 Transition and price stabilization policies in East European agriculture (E.-M. Claassen, 1994)

128 Agricultural taxation under structural adjustment (A.H. Sarris,1994)

ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

107 Réforme agraire et ajustement structurel en Afrique subsaharienne: controverses et orientations (J.-Ph. Platteau, 1993)

110 Agricultural sustainability: definition and implications for agricultural and trade policy (T. Young, 1992)

121 Policies for sustainable development (A. Markandya, 1994)

En préparation

- Growth theories, old and new, and the role of agriculture in economic development (N.H. Stern)
- Trade patterns, cooperationand growth (P.L. Scandizzo)
- A multidisciplinary analysis of local-level management of environmental resources (J.-Ph. Platteau et J.-M. Baland) en co-édition avec Oxford University Press
- The economics of international agreements for the protection of environmental and agricultural resources: an economics perspective (S. Barrett)
- The implications of regional trading arrangements for agricultural trade (T. Josling)
- Credit policy, structural adjustment and agricultural growth in sub-Saharan Africa (A. H. Sarris)

Pour se procurer les publications de la FAO ci-dessus, s'adresser à:
Distribution et ventes
Division des Publications
FAO
Viale delle Terme di Caracalla
00100 Rome
Italie

TIME SERIES FOR SOFA '94
Mode d'emploi

Pour la troisième année consécutive, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture* est publiée avec une disquette d'ordinateur qui contient des séries de données chronologiques concernant plus de 150 pays; un logiciel FAOSTAT TS permet d'accéder à ces données. Cette disquette est insérée au revers de la couverture.

FAOSTAT TS

Le logiciel FAOSTAT TS permet un accès rapide et simple aux bases de données des séries chronologiques, agencées par années. Toute personne, même lorsque l'ordinateur ne lui est pas familier, peut se servir de FAOSTAT TS. Aucun tableur, aucun autre programme de traitement de graphiques ou de bases de données n'est requis. FAOSTAT TS est piloté par des menus qui ne sont soumis à aucune commande spéciale. Les utilisateurs peuvent consulter et imprimer graphiques et tableaux, tracer des graphiques multilignes, ajuster des courbes de tendances et exporter des données vers d'autres programmes. FAOSTAT TS est trilingue (anglais, français et espagnol) et propose des menus standards.

Le logiciel FAOSTAT TS appartient au domaine public et peut être distribué gratuitement. Cependant, les fichiers de données qui accompagnent le logiciel sont la propriété de la FAO, les utilisateurs sont donc tenus de citer la source FAO. La FAO ne peut fournir qu'une aide très limitée aux utilisateurs et ne peut en aucun cas répondre aux utilisateurs qui modifieraient le logiciel ou les données. La FAO dégage toute responsabilité quant aux adaptations qui pourrait être faites du logiciel ou des données.

Spécifications du matériel requis

Le logiciel FAOSTAT TS nécessite un microprocesseur IBM ou compatible, doté d'un disque dur, de DOS 3.0 ou supérieur, de 300 Ko de mémoire vive (RAM) et de capacités graphiques. Le support logistique graphique fourni convient à tous les adaptateurs graphiques ordinaires (VGA, EGA, MCGA, CGA et Hercules monochrome).

FAOSTAT TS imprime les graphiques avec les imprimantes Epson à matrice de points, avec les imprimantes laser Hewlett-Packard et tout matériel compatible. Avec les autres imprimantes, il est nécessaire d'adapter les serveurs d'impression graphique avant de démarrer le programme. Un des modèles de serveur est GRAPHICS.COM, que l'on trouve dans le DOS 2.0 et dans les versions successives.

En raison de l'utilisation des modes graphique DOS, si FAOSTAT TS est exécuté sous MS-Windows ou OS/2, il doit être réglé pour effectuer une session DOS pleine page.

Installation

Avant d'utiliser FAOSTAT TS, il faut installer le logiciel et les fichiers des données sur le disque dur. L'installation est exécutée automatiquement par le serveur INSTALL.BAT qui se trouve dans la disquette.

• Pour installer le fichier A: dans le fichier C:
- insérer la disquette dans l'unité de lecture A:
- taper <A:> et appuyer sur la touche <Entrée>;
- taper <INSTALL C:> et appuyer sur <Entrée>;
- appuyer sur n'importe quelle touche.

Créer un fichier C:\ SOFA95; une fois l'installation achevée l'utilisateur se trouvera dans ce fichier.

Accès à FAOSTAT TS

• Pour démarrer le logiciel FAOSTAT TS lorsqu'on n'est pas déjà à l'intérieur du fichier C:\SOFA95 (ce qui est automatique lorsqu'on vient de compléter l'installation), il convient d'appeler ce fichier en
- tapant CD SOFA95 puis <Entrée>.
- Devant l'invite du répertoire de SOFA95, taper SOFA95 et <Entrée>.

Un titre graphique apparait, suivi du menu principal.

• Si le logiciel FAOSTAT TS ne démarre pas, ou bien

si le graphique ne se forme pas correctement ou encore si les menus sont difficiles à lire, l'ordinateur utilisé pourrait ne pas être compatible avec les fonctions implicites de FAOSTAT TS.

L'adoption d'une ligne de commande peut être utile. On peut essayer de faire démarrer FAOSTAT TS avec le paramètre-E pour désactiver son recours à la mémoire commutée (taper SOFA95 -E). On peut aussi commander l'utilisation d'un mode particulier de graphique ou de texte en tapant le nom qui servira de paramètre (par exemple, -EGA imposera l'utilisation de graphiques sur le mode EGA).

Choix de la langue

• La langue initiale de FAOSTAT TS est l'anglais. Pour passer à la langue française ou espagnole, il faut:

- aller au menu FICHIER (*File*);
- sélectionner LANGUE (*Language*) à l'aide de la touche flèche (↓) et appuyer sur <Entrée>;
- sélectionner la langue choisie et appuyer sur <Entrée>.

La langue choisie restera la langue implicite du logiciel, jusqu'à ce que l'utilisateur en sélectionne une autre.

En parcourant les menus

La barre principale des menus comporte les menus: FICHIER, DONNÉES, GRAPHIQUE, TABLEAU et AIDE. La plupart des options de menus ne s'activent que lorsqu'on ouvre un fichier de données.

• Parcourir les menus en utilisant les touches flèches (↑↓←→) et sélectionner un article, en positionnant la barre lumineuse et en appuyant sur la touche <Entrée>. Pour annuler une sélection appuyer sur la touche <Echap>.

• Si l'on dispose d'une souris, les articles du menu peuvent être sélectionnés par le curseur de la souris. Le bouton de gauche de la souris effectue la sélection, tandis que le bouton de droite correspond à la fonction de la touche <Echap>.

Après la sélection d'une option dans le menu, celui-ci se retrace et le curseur souligne une autre option possible.

• Le programme permet également d'avoir recours à plusieurs touches rapides:

Touche	Action
F1	- *Aide*: propose quelques aides en rapport avec le contexte.
ESC	- *Echappe*: fait sortir du menu choisi, du graphique ou du tableau en cours.
ALT+N	- *Notes*: propose des notes liées aux fichiers de données lorsque le fichier est disponible. Le texte peut être corrigé. Les notes n'apparaissent pas lorsqu'un graphique est visualisé.
ALT+X, ALT+Q	- *Sortie*: fait sortir immédiatement de FAOSTAT TS sans passer par le menu principal.

Aide

• Une aide relative au contexte apparait en bas de l'écran pour chaque image. Appuyer sur <F1> pour plus de détails sur une option choisie grâce au curseur lumineux.

• Sélectionner AIDE dans le menu principal pour accéder aux informations relatives. Le menu AIDE donne accès, à son tour, à des informations préliminaires sur le logiciel, sur les différentes aides et sur le sommaire d'A PROPOS.

• Les options du menu AIDE ouvrent les mêmes cases d'aide que lorsqu'on appuie sur la touche <F1> sur une image quelconque du menu:

- l'option FAOSTAT TS présente la page d'aide introductive;
- l'option SUJETS fournit la table des matières des aides;
- l'option A PROPOS présente des informations succinctes sur le programme.

Ouvrir un fichier de données

• Pour visualiser la liste des fichiers des données de FAOSTAT TS:

- aller au menu FICHIER;
- sélectionner OUVRIR.

Tous les fichiers de FAOSTAT TS présents dans le répertoire courant sont affichés. Au début, le seul fichier présent sera SOFA95. Les autres fichiers de FAOSTAT PC, version 3.0, peuvent être utilisés avec FAOSTAT TS.

• Utiliser les touches flèche pour amener le curseur lumineux sur le fichier que l'on veut visualiser et appuyer sur <Entrée> pour le sélectionner. Les fichiers portent la date de leur dernière révision. On peut également amener le curseur sur une sélection en tapant les premières lettres du nom du fichier. La chaîne sur laquelle la recherche est en cours apparaîtra dans l'angle en bas à gauche de la liste.
• On peut changer l'unité de lecture et le répertoire initial de la liste des fichiers en sélectionnant le répertoire et l'unité de son choix.

Quand un fichier courant de données est ouvert, le chargement d'un nouveau fichier ramène FAOSTAT TS à ses paramètres initiaux (tendance chronologique, pas de courbe de tendances, reprise des unités de mesure et des échelles d'origine). On ne peut charger qu'un seul fichier à la fois.

Lorsqu'un fichier a été sélectionné, toutes les sélections du menu sont activées.

Sélection d'une série de données

• Utiliser le menu DONNÉES pour sélectionner ou modifier une série de données ou pour ajuster une tendance statistique.
• Sélectionner une série de données en faisant défiler les menus et en s'arrêtant sur le nom d'un pays ou un élément d'information. La première entrée visualise une liste des pays, la deuxième affiche une liste des rubriques ou items et la troisième une liste des propriétés ou qualifications.

Si l'on tape les premières lettres du nom ou du mot recherché dans une liste, la barre de sélection du menu se portera immédiatement sur le nom ou le mot correspondant. Par exemple:

- tapant «Nou» on passe à Nouvelle-Zélande;
- appuyant sur <Entrée> on sélectionne le mot souligné.

Visualisation des graphiques et des options graphiques

Le menu GRAPHIQUE permet de visualiser les données sous forme de graphiques. On peut visualiser les tendances chronologiques et les profils en tableau ou en colonnes. Les options du menu GRAPHIQUE modifient les séries de données et leur affichage.

Par exemple, pour afficher le tracé des données sélectionnées:

- aller au menu GRAPHIQUE;
- sélectionner VISUALISER.

Beaucoup d'options pour modifier, sauver ou imprimer un graphique ne sont disponibles que lorsque l'écran affiche un graphique. Il faut utiliser la touche aide <F1> pour obtenir un rappel des options.

Touches d'actions graphiques. Lorsqu'un graphique est visualisé, plusieurs options sont disponibles:
• Appuyer sur <Echap> pour sortir du graphique et revenir au menu principal.
• Appuyer sur <F1> pour obtenir l'aide relative aux touches d'actions graphiques. La case AIDE fournit la liste des options disponibles lorsque l'écran visualise un graphique. Il faut sortir de la case avant d'effectuer une sélection.
• Appuyer sur les touches (flèches) pour retourner à la page précédente ou aller à la page suivante et changer les séries affichées.
• La touche <+> permet de visualiser une, deux ou trois séries en même temps que celle qui est sur l'écran. La touche <-> supprime les séries suplémentaires. Les tableaux multilignes sont créés de la manière suivante:

- afficher une série initiale;
- appuyer sur la touche <+> pour ajouter d'autres séries au tableau.

• Taper <A> pour visualiser en même temps des données d'axe et des statistiques . Taper «T» pour afficher un tableau de données de tendance ajustées, les résidus et les statistiques ajustées (pour sélectionner une courbe de tendance, cf. ci-dessous).
• La touche <Ins> permet d'insérer des textes directement dans le graphique. Lorsqu'on insère des textes, appuyer sur <F1> pour l'aide relative aux options de texte. On peut choisir le format du texte (petit ou grand) et le positionnement (horizontal ou vertical).
• Pour imprimer un graphique taper <P> et sélectionner l'imprimante dans le menu. L'impression n'est qu'une copie de l'écran, par conséquent sa qualité n'est pas parfaite.
• Si l'on veut sauvegarder un graphique pour l'im-

primer par la suite ou pour le visualiser, taper <S>. L'image graphique sera enregistrée dans le format bitmap PCX. On peut employer le programme PRINTPCX ou d'autres logiciels pour visualiser ou imprimer par la suite des images multiples. PRINTPCX permet également de convertir en noir et blanc les images PCX en couleurs pour une insertion dans un document de traitement de texte.

Ajustement de courbes de tendance

• Pour adapter une fonction statistique à une série de données, sélectionner ADAPTER dans le menu DONNÉES. Les options comprises dans ADAPTER permettent de sélectionner le type de fonction, les limites des données annuelles à inclure dans l'ajustement et l'année de projection finale pour une prévision statistique.

• En adaptant une courbe de tendance (par sélection de l'option dans le menu ADAPTER) à une projection (par sélection de PROJECTION dans ADAPTER), on peut obtenir une prévision statistique. Utiliser la touche <+> pour ajouter une nouvelle série de données au graphique, au moyen de quelques frappes.

Représenter des profils sous forme de graphique

• Les options présentes dans le menu GRAPHIQUE permettent de modifier les années ou le modèle de graphique (respectivement avec les options LIMITES et STYLE) ou bien de passer d'une tendance chronologique à un tableau ou à un profil de données en colonnes (POINT DE VUE). Cette dernière option permet de comparer aisément différentes données d'une année déterminée.

Point de vue

• Si l'on veut passer de l'affichage d'une série chronologique à l'affichage d'un profil de pays ou de rubriques pour une année déterminée, sélectionner POINT DE VUE dans le menu GRAPHIQUE. Si l'on sélectionne VISUALISE dans le menu GRAPHIQUE, le profil sera tracé. Le profil initial affiché correspond aux données de la dernière année enregistrée. Pour changer l'année, utiliser les touches (↑↓) (flèches).

• Pour toute aide, appuyer sur <F1>.

• Pour obtenir le tableau d'un profil (profil de données par pays), on peut choisir soi-même les tableaux ou bien laisser FAOSTAT TS classer les pays selon les données correspondantes en ordre décroissant. Un profil peut montrer au maximum 50 rubriques ou éléments.

En sélectionnant ELÉMENTS SUPÉRIEURS au lieu d'ELÉMENTS SÉLECTIONNÉS, FAOSTAT TS classera les données chiffrées contenues dans le fichier en tableau ou en colonnes.

Visualisation de tableaux

• Le menu TABLEAU permet de visualiser des données en tableaux et de définir des sous-ensembles de tableaux qui pourront être sauvegardés et exportés vers d'autres programmes:

- aller au menu TABLEAU;
- sélectionner SURVOLER pour examiner des tableaux de données des fichiers courants.

• Lorsqu'on visualise des tableaux, un service d'aides apparaît en bas de l'écran. Appuyer sur PAGE SUIVANTE ou PAGE PRÉCÉDENTE pour modifier le tableau affiché ou bien taper <Alt>+1 ou <Alt>+2 pour choisir un tableau sur la liste. Utiliser les touches (↑↓) pour faire défiler les colonnes verticales et les lignes horizontales.

Séries de données

• L'option DONNÉES des AXES dans le menu TABLEAU visualise la dernière série de données sélectionnée, y compris le sommaire des statistiques. Cette série est utilisée pour tracer un graphique. Pour modifier les séries, on doit effectuer une nouvelle sélection dans le menu DONNÉES.

• Les données peuvent être également incorporées dans un graphique en tapant la lettre <A>. Si l'on a préparé plus d'une série, seule la dernière sera visualisée. Le nombre d'années et de données chiffrées que l'on veut faire ressortir peut être augmenté grâce à l'option LIMITES dans le menu GRAPHIQUE.

• Pour visualiser des listes de profils par pays ou par rubriques et des statistiques, sélectionner POINT DE VUE dans le menu GRAPHIQUE. On peut rapidement afficher une liste des tableaux qui présentent les données chiffrées les plus élevées (par exemple,

les pays où la consommation alimentaire est la plus forte) en sélectionnant un profil de tableau dans POINT DE VUE + ÉLÉMENTS SUPÉRIEURS. On sélectionnera ensuite DONNÉES des AXES au menu TABLEAU pour visualiser la liste, ou bien on sélectionnera VISUALISER au menu GRAPHIQUE pour tracer un diagramme.

Données tendancielles

• Si, dans le menu DONNÉES, l'option ADAPTER a été sélectionnée pour tracer une tendance chronologique, les données chiffrées indiquant la tendance pourront être visualisées avec l'option DONNÉES DE TENDANCE. Les statistiques des séries originelles et des tendances, ainsi que les valeurs résiduelles sont incluses. La liste défile avec les touches flèches et on peut passer alternativement des données d'axes aux données de tendance en tapant les lettres <A> et <T>.

Transfert de données

• L'option TRANSFERT/IMPRESSION dans le menu FICHIER permet d'exporter des données de FAOSTAT TS vers des fichiers formatés différemment ou de créer des tableaux personnalisés destinés à être visualisés ou imprimés. En sélectionnant TRANSFERT/IMPRESSION on passe immédiatement à un autre ensemble de menus.

• Pour sélectionner les tableaux et les colonnes que l'on veut examiner ou sauvegarder, passer au menu DONNÉES. Le choix des options s'effectue à l'aide de la touche <+>. Pour annuler rapidement une sélection, choisir RÉTABLIR LES MARQUES.

• Pour disposer, visualiser, sauver ou imprimer des données, sélectionner l'option dans TRANSFERT (au menu FICHIER):

- AFFICHAGE: présente une image provisoire des données sélectionnées. C'est une manière pratique de visualiser un sous- ensemble de tableaux et de colonnes dans un fichier FAOSTAT TS; il peut également servir à visualiser les effets des sélections MISE EN PAGE avant de sauvegarder ou d'imprimer.
- SAUVEGARDE : affiche une image des fichiers formatés permettant de sauvegarder les données choisies dans un fichier auquel un nom doit être attribué. On peut utiliser ce menu pour exporter des données FAOSTAT TS vers un programme extérieur. Les sélections de fichiers formatés WK1 et DBF ne sont pas affectées par l'option MISE EN PAGE (voir ci-dessous).
- IMPRESSION: imprime les tableaux et les sélections en colonnes. Beaucoup d'imprimantes ne peuvent pas imprimer plus de 5 colonnes de données FAOSTAT TS. Sélectionner AFFICHAGE pour contrôler la largeur du tableau avant l'impression.
- MISE EN PAGE: permet d'incorporer les années sur les lignes ou en bas des colonnes. La disposition d'origine est en bas de colonnes.

• Pour revenir au menu principal de FAOSTAT TS, ou pour effacer les sélections effectuées et créer d'autres tableaux, choisir l'option RETOUR.

Rédiger des notes

• Pour lire ou éditer des textes d'information sur les fichiers de données en cours, sélectionner NOTES dans le menu FICHIER. On peut avoir accès aux notes en tapant <Alt>+N dans n'importe quel menu.

Entrée et sortie du milieu DOS

L'option MILIEU DOS dans le menu FICHIER ramène temporairement l'utilisateur au service DOS, tout en gardant FAOSTAT TS en mémoire. Ceci n'est pas la manière normale de quitter le programme, mais cette voie peut être utile si l'on a besoin d'effectuer une manœuvre DOS et que l'on veut ensuite revenir au même fichier. Le fichier quitte la mémoire et il est rechargé au retour, toutes ses capacités initiales sont réactivées

Pour sortir de FAOSTAT TS

• Pour quitter FAOSTAT TS :

- aller au menu FICHIER;
- sélectionner QUITTER.

Les combinaisons des touches <Alt>+X ou <Alt>+Q constituent des raccourcis permettant de sortir du programme pendant presque toutes les opérations.

La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture est une publication annuelle de la FAO qui fait le bilan de l'actualité de l'agriculture mondiale. Comme les années précédentes, on y trouvera des chiffres et des faits permettant de se faire une idée de l'état de l'alimentation et de l'agriculture dans le monde, ainsi qu'une description de l'environnement économique du secteur agricole. Deux grands thèmes sont plus spécifiquement étudiés: le commerce extérieur d'un groupe de pays à bas revenus et à déficit vivrier dont la capacité de financement des importations est très faible, et l'impact de la libéralisation du secteur agricole sur les consommateurs.

Le chapitre consacré aux régions décrit les grandes tendances et les principaux problèmes intéressant le secteur agricole dans le monde en développement, en s'attachant particulièrement à l'Inde, à la Jordanie, à l'Amérique centrale et à l'Afrique du Sud. Il fait le point des réformes en cours dans les ex-pays à économie planifiée d'Europe centrale et orientale, en mettant l'accent sur la réforme et les problèmes du secteur agricole dans la République du Kazakhstan.

Un chapitre spécial est consacré à la transformation de l'environnement du commerce international des produits agricoles ainsi qu'aux forces et aux problèmes qui conditionneront les politiques agricoles et le dynamisme de l'agriculture au cours des prochaines années.

Un certain nombre de séries chronologiques de statistiques de l'agriculture, des pêches et des forêts sont présentées sur disquette en anglais, espagnol et français pour environ 150 pays, groupes de pays et régions. Le logiciel FAOSTAT TS est conçu pour en faciliter la consultation et l'analyse.

ISBN 92-5-203700-4 ISSN 0251-1460

9 789252 037002

P-70 V6800F/1/10.95/2000