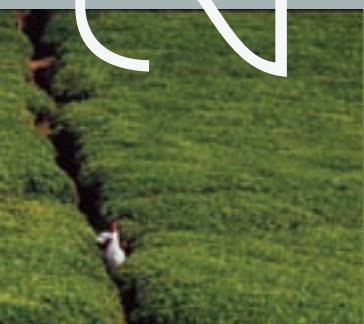


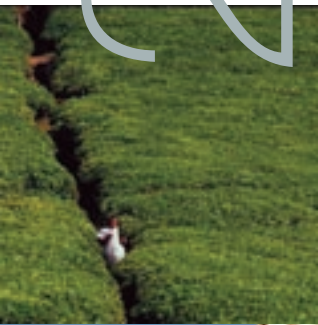
2006

La situation des marchés des produits agricoles



2006

La situation des marchés des produits agricoles



Produit par la

Sous-division des politiques et de l'appui en matière de publications électroniques
Division de la communication
FAO

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent 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 ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

ISBN 978-92-5-205652-2

Tous droits réservés. Les informations ci-après peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au Chef de la Sous-division des politiques et de l'appui en matière de publications électroniques, Division de la communication, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie ou, par courrier électronique, à copyright@fao.org

Des copies des publications de la FAO peuvent être obtenues auprès du:

Groupe des ventes et de la commercialisation
Division de la communication
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italie

Courriel: publications-sales@fao.org
Télécopie: (+39) 06 57053360
Site Web: <http://www.fao.org/icatalog/inter-e.htm>

© FAO 2007

Photographies de la couverture (du haut vers le bas):

FAO/S. Casetta
FAO/9709/F. Botts
FAO/12616/P. Rocher
FAO/20420/G. Bizzarri
FAO/A. G.D. Barker

Photographies dans la publication:

Page 9: FAO/J. Holmes
Page 27: FAO/R. Faidutti
Page 39: FAO/S. Casetta
Page 51: FAO/G. Bizzarri

Table de matières

iv À propos de ce report

v Remerciements

vi Avant-propos

Première partie

Les pays en développement, le commerce agricole et le Cycle de Doha

2 Pour que les négociations multilatérales sur le commerce agricole répondent aux préoccupations de développement

3 Modèles contradictoires

4 Importations alimentaires

5 Les menaces pour la production alimentaire intérieure

5 À qui profite la réforme?

5 Les stades du développement

6 Le besoin d'un traitement spécial et différencié

10 Produits spéciaux pour le développement

11 Comment identifier les produits spéciaux?

12 Comment traiter les produits spéciaux?

13 Application de la disposition relative aux produits spéciaux – le cas du riz

13 Confrontation des effets des produits spéciaux et sensibles – le cas des produits laitiers

16 Poussées d'importations, désorganisation du marché et mécanisme spécial de sauvegarde

16 Poussées d'importations – un phénomène généralisé

17 La nécessité d'une protection – le mécanisme spécial de sauvegarde

17 Conception d'un mécanisme spécial de sauvegarde

19 Compensation en cas de poussées d'importations

20 Les préférences tarifaires et leur érosion

22 Érosion des préférences commerciales – les bananes dans les Caraïbes

24 Libéralisation du commerce et accords commerciaux préférentiels – sucre

28 Conclusions: les priorités en matière de développement, le Cycle de Doha et au-delà

Deuxième partie

Rapports sur les marchés des produits agricoles

32 Conditions actuelles et tendances récentes

40 Références

42 Annexe

42 Tableau 1 Tendances des prix réels des produits de base

43 Tableau 2 Exportations de certains produits par les 10 principaux exportateurs

46 Tableau 3 Importations de certains produits par les 10 principaux importateurs

49 Tableau 4 Dépendance à l'égard des exportations dans les pays les moins avancés

50 Figure 1 Termes de l'échange des revenus

52 Publications de la Division du commerce international et des marchés de la FAO, 2004-06

À propos de ce rapport

La situation des marchés des produits agricoles 2006 est le deuxième numéro de cette publication de la FAO. Il traite de la question de savoir pourquoi il importe de mieux tenir compte des besoins de développement et de sécurité alimentaire des pays en développement lors de la conception et de la mise en œuvre de nouveaux accords visant à accentuer la libéralisation des marchés internationaux des produits agricoles et des mécanismes à l'étude pour y parvenir. Lors du Cycle de Doha pour le développement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la question de savoir comment sauvegarder les intérêts des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés, s'est révélée particulièrement d'actualité mais aussi délicate, car les problèmes et les arguments sont complexes et parfois sujets à controverse. L'obstacle auquel s'est heurté le Cycle de Doha en juillet 2006 a été l'occasion de réexaminer les questions de savoir comment les réductions à venir des tarifs d'importation appliqués aux produits agricoles affecteront différents pays en développement, si toute nouvelle libéralisation pourrait avoir des répercussions négatives et, dans l'affirmative, comment faire face à celles-ci lors de la formulation de nouvelles règles commerciales.

La première partie de ce rapport présente le thème principal en faisant ressortir certains des effets défavorables que pourrait avoir la libéralisation des échanges multilatéraux pour certains pays en développement, à la fois en leur qualité d'exportateurs et d'importateurs de produits agricoles. Elle décrit également les mécanismes qui pourraient aider à atténuer ces risques.

Les abaissements des tarifs d'importation présentent des avantages évidents pour les exportateurs de produits agricoles des pays en développement en améliorant leur accès aux marchés. Toutefois, cette amélioration des marchés dont bénéficieraient certains pays s'accompagnerait du danger pour les agriculteurs des pays importateurs qui abaisseraient leurs barrières commerciales d'avoir à

faire face à une plus forte concurrence des importations en général et à de soudaines poussées d'importations en particulier. Pour beaucoup de pays en développement, surtout pour ceux qui en sont encore aux premiers stades de leur développement, le secteur agricole est le principal pourvoyeur d'emplois, de revenus, de sécurité alimentaire et de développement. Dans ces pays, qui se caractérisent souvent par des systèmes agricoles traditionnels et des marchés sous-développés, le secteur agricole pourrait se révéler incapable de soutenir la concurrence accrue des importations, et la production agricole intérieure, les revenus ruraux et la sécurité alimentaire pourraient être mis en péril et les efforts de développement pourraient se trouver compromis.

Divers mécanismes ont été proposés pour atténuer les risques liés à une plus grande ouverture des marchés agricoles au commerce international, que ce soit par des *mécanismes spéciaux de sauvegarde* tendant à épargner à certains produits spéciaux la pleine application de l'abaissement des tarifs ou à permettre l'imposition d'un droit supplémentaire face à des accroissements soudains des importations. Ces mécanismes sont le sujet des deuxième et troisième sections de ce rapport. Les questions entourant la désignation de produits spéciaux et les conséquences qui en découlent sont illustrées par les études des cas du riz et des produits laitiers, deux denrées pour lesquelles la réforme de la politique commerciale internationale pose des problèmes.

Par ailleurs, les exportations de certains pays en développement bénéficient de l'application de tarifs plus faibles sur les marchés des pays développés que ceux imposés aux exportations de certains autres pays. Il est clair que l'intérêt de ces *préférences commerciales* diminue lorsque baisse l'ensemble des tarifs. Ce problème de *l'érosion* des préférences a été également souligné lors des négociations du Cycle de Doha. Les conséquences de cette érosion et les mesures visant à aider les pays en développement à faire face à la perte de ces préférences sont

examinées dans la quatrième section de ce rapport. L'analyse des préférences est illustrée et développée par des études de cas sur deux produits pour lesquels ces préférences sont particulièrement importantes: les bananes et le sucre.

La dernière section du corps de ce rapport présente certaines conclusions concernant les priorités du développement dans le Cycle de Doha et les divers mécanismes qui ont été proposés pour sauvegarder les intérêts des pays en développement, à la fois en tant qu'exportateurs et en tant qu'importateurs de produits agricoles.

La deuxième partie est consacrée à l'examen de l'évolution récente des marchés internationaux des produits agricoles et offre la toile de fond et le contexte nécessaires à l'analyse du corps du rapport. Cette section est complétée par les tableaux d'une Annexe qui réunissent des données de base sur les tendances des prix et du commerce des produits, offrant des informations supplémentaires.

La situation des marchés des produits agricoles vise à présenter à un public plus large un examen accessible des problèmes qui se posent aux marchés des produits agricoles et des questions de politique connexes. Bien que les informations et les conclusions présentées se fondent sur une analyse technique récente effectuée par des spécialistes de la FAO sur les questions relatives à ces produits et au commerce, il ne s'agit pas d'un rapport technique, mais plutôt d'un effort en vue de traiter ces questions objectivement et de façon transparente à l'intention des décideurs, des observateurs des marchés des produits agricoles et de tous ceux qui s'intéressent à l'évolution de ces marchés et à leur impact sur les pays en développement.

Remerciements

La situation des marchés des produits agricoles 2006 est le fruit du travail d'une équipe de fonctionnaires de la Division du commerce international et des marchés de la FAO, conduite par David Hallam, avec les conseils généraux d'Alexander Sarris.

Nos remerciements vont à Jamie Morrison pour sa contribution à l'ensemble de cet ouvrage et, pour leurs apports particuliers, à Deep Ford sur les produits spéciaux, à Ramesh Sharma sur les mécanismes spéciaux de sauvegarde, à David Hallam sur les préférences commerciales, à Nancy Morgan sur les brusques hausses des importations, à Concepción Calpe et Adam Prakash sur le riz, à Merritt Cluff sur les produits laitiers, à Pascal Liu et Pedro Arias sur les bananes et à George Rapsomanikis et Piero Conforti sur le sucre.

Les informations pour la section sur l'évolution récente des marchés des produits agricoles ont été fournies par les spécialistes suivants de la Division du commerce international et des marchés: Abdolreza Abbassian, El Mamoun Amrouk, Pedro Arias, Concepción Calpe, Kaison Chang, Merritt Cluff, Piero Conforti, Pascal Liu, Shakib Mbabaali, Brian Moir, Nancy Morgan, Adam Prakash, George Rapsomanikis, Shangnan Shui et Peter Thoenes. L'appui statistique a été apporté par le personnel statistique de cette Division: Claudio Cerquiglioni, Daniela Citti, Julie Claro, Berardina Forzinetti, John Heine, Massimo lafrate, Daniela Margheriti, Patrizia Masciana, Marco Milo, Mauro Pace et Barbara Senfter.

Les tableaux de l'Annexe contenant les données de base ont été réunis par Pedro Arias et Julie Claro.

Ce rapport a bénéficié d'un examen approfondi et des commentaires de collègues de tous les services de la FAO. Shukri Ahmed, Sumiter Broca, Prabhu Pingali, Carlos Santana et Andrew Shepherd méritent une mention particulière.

Ce rapport a été édité par David Hallam.

La Sous-division de l'appui et des politiques en matière de publications électroniques de la FAO a également contribué aux travaux d'édition, de conception et de composition.

Avant-propos

En créant revenus et emplois, le commerce des produits agricoles peut être un puissant moteur du développement de l'agriculture. Comme l'expansion de ce commerce favorise la création de revenus et d'emplois dans les zones rurales où vivent la majorité des populations pauvres, elle peut grandement contribuer à faire reculer la pauvreté.

Cependant, malgré certains progrès enregistrés dans la libéralisation du commerce agricole mondial, dans les pays en développement, les perspectives de ce commerce se heurtent encore à des obstacles et à des distorsions dues aux subventions appliquées par les principaux pays développés et aux tarifs élevés imposés dans maints pays en développement. Les efforts tentés par les pays en développement pour améliorer leurs recettes d'exportation, leurs revenus et leur emploi en ajoutant de la valeur à leurs principaux produits agricoles se heurtent à des barrières tarifaires encore plus élevées, auxquelles viennent s'ajouter les obstacles structurels qui se dressent devant leurs tentatives de pénétration de marchés concentrés pour y vendre leurs produits traités ou à valeur ajoutée. La position de nombre de ces pays face au commerce international se marginalise de plus en plus, et ils voient leur dépendance à l'égard des importations alimentaires s'accroître et se trouvent dans l'incapacité d'accroître les recettes provenant de leurs exportations agricoles.

D'une façon générale, la réforme de la politique commerciale multilatérale doit être accueillie comme un stimulant potentiel de l'expansion du commerce et, par conséquent, de la croissance. La Déclaration des Nations Unies pour le Millénaire constitue un engagement à mettre en œuvre un système d'échanges ouvert, équitable, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire. Cela dit, les règles applicables au commerce des produits agricoles doivent être compatibles avec les besoins et les priorités de développement des pays en développement. En termes plus généraux, elles doivent être compatibles avec le premier des Objectifs du Millénaire pour le développement, à savoir: réduire de moitié en 2015 au plus tard la proportion de la population souffrant de la faim et celle vivant dans l'extrême pauvreté.

À court ou moyen terme, tous les pays en développement ne profiteront pas nécessairement d'un meilleur accès aux marchés d'exportation ou d'une plus large ouverture de leurs propres marchés. Cela dépendra de leurs structures économiques, de leur compétitivité et de leur aptitude à répondre à de nouvelles incitations commerciales. Certains pays en développement, aidés par des structures économiques favorables, d'abondantes ressources naturelles et une orientation commerciale, sont d'ores et déjà concurrentiels et réussissent dans leurs efforts d'exportation de leurs produits agricoles. Les pays en développement exportateurs les plus avancés et les plus compétitifs sont certainement bien placés pour tirer profit d'un système commercial mondial plus libre. En fait, une plus large exposition à la concurrence internationale pourrait inciter ces pays à accroître encore leur efficacité.

Cependant, ces réussites ne sont pas la majorité. On compte moins d'exemples de ce type parmi les pays à faible revenu, notamment en Afrique subsaharienne. La plupart de ces pays sont moins bien placés pour bénéficier d'une plus grande libéralisation des échanges commerciaux. Nombre d'entre eux se heurtent à des difficultés au niveau de l'offre, notamment au manque d'infrastructures rurales et à une trop grande dépendance de leur production à l'égard des caprices du climat. De ce fait, leur secteur agricole est rarement compétitif, ce qui les empêche de profiter de nouvelles possibilités d'échanges, surtout en ce qui concerne leurs produits traités et à valeur ajoutée. L'initiative «aide au commerce» offrira un important moyen de combattre ces contraintes qui pèsent sur l'offre.

Non seulement certains pays ne profiteront pas de la libéralisation du commerce, mais dans certains cas, celle-ci les pénalisera, et il n'est donc pas étonnant qu'ils la perçoivent comme une menace pour leur production intérieure et leur sécurité alimentaire. L'abaissement des tarifs augmente la concurrence exercée par les produits importés sur les produits locaux, et il peut être difficile aux systèmes nationaux qui apportent une contribution sensible aux approvisionnements alimentaires, aux revenus ruraux et à l'emploi de résister à

une telle action. En même temps, pour les pays dont certains produits agricoles sont plus compétitifs, la production nationale peut avoir à souffrir de la concurrence exercée par de brusques afflux d'importations. Pour d'autres, les avantages découlant d'arrangements commerciaux préférentiels risquent de diminuer ou de disparaître, et d'entraîner une baisse des recettes en devises provenant des exportations traditionnelles. Les prix internationaux des produits agricoles des régions tempérées qui bénéficient actuellement de fortes protections, notamment ceux de certains produits alimentaires essentiels, devraient augmenter sous l'effet de la libéralisation, alourdissant la facture des importations alimentaires des pays en développement de plus en plus tributaires de ces importations pour leurs besoins locaux. En raison du durcissement de la discipline imposée à la concurrence à l'exportation, y compris aux crédits d'exportation et à l'aide alimentaire, certains pays risquent aussi de perdre leur accès aux mécanismes qui leur permettent de réduire leurs dépenses liées à leurs importations alimentaires.

Pour être durable, la sécurité alimentaire passe par une meilleure productivité de la production alimentaire locale, et il importe que les pays en développement aient la souplesse et la marge nécessaires à la création d'un contexte porteur à cet égard. La politique commerciale doit être compatible avec l'action des pouvoirs publics vis-à-vis de l'agriculture locale, qui est elle-même fonction du niveau de développement agricole du pays. Il est donc clair que nombre de pays ont besoin qu'on leur laisse une certaine marge de manœuvre dans l'application des nouvelles règles commerciales et qu'on leur accorde une certaine assistance (du moins à court terme), le temps qu'ils s'adaptent aux nouvelles conditions du marché découlant de la libéralisation. Dans le langage des négociations de l'OMC, ils ont besoin d'un *traitement spécial et différencié*.

Il importe que le Cycle de Doha mette en place des moyens efficaces de limiter le nombre de cas où les pays en développement risquent de souffrir d'une libéralisation accrue du commerce mondial. Ce besoin est ce qui explique la demande de certains pays en développement à bénéficier d'un traitement spécial et différencié et, notamment dans les négociations du Cycle de Doha, la demande que certains produits soient reconnus comme *produits*

spéciaux sur lesquels la pression imposée par les réductions tarifaires puisse être tempérée, et que des *sauvegardes spéciales* contribuent à compenser les effets nuisibles de soudaines poussées des importations sur leur secteur agricole. Cela ne veut pas dire que certains pays en développement soient protectionnistes et s'opposent à ouvrir leurs marchés, mais simplement qu'ils s'inquiètent des éventuelles conséquences défavorables de la libéralisation sur leurs perspectives de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté et sur leurs objectifs de développement à plus long terme. Certes, tous les pays en développement n'ont pas les mêmes besoins, de sorte qu'il n'y a pas de panacée. Ainsi, alors que certains peuvent avoir recours à des mesures d'application d'un traitement spécial, d'autres peuvent juger de telles mesures inutiles ou inadéquates face à leurs situations économiques et à leurs intérêts. La création de mécanismes appropriés pour faire face aux risques liés à la réforme du commerce devrait faire partie intégrante des négociations de l'OMC et constitue l'un des principaux objectifs du présent numéro de *La situation des marchés des produits agricoles*.

Du fait des nouvelles conditions du marché résultant des réformes du commerce, les pays doivent s'adapter, et doivent s'attendre à des coûts d'adaptation. Il leur faudra du temps et des ressources pour se doter des moyens nécessaires avant que leurs marchés ne s'ouvrent à la concurrence internationale. Pour que les pays pauvres puissent faire face à la concurrence accrue des importations et tirer profit des nouveaux débouchés commerciaux qui pourraient découler de la libéralisation, il faut d'abord qu'ils surmontent les obstacles à la production et les obstacles commerciaux et institutionnels auxquels se heurtent leurs secteurs agricoles. Or, l'investissement dans l'agriculture qui permettrait d'apporter les améliorations nécessaires des points de vue de la productivité et de la compétitivité fait gravement défaut, par suite de la diminution de l'aide publique au développement (APD). Il faut que cette tendance s'inverse. À ce propos, il est encourageant de noter que les pays du G8, réunis en 2005 à Gleneagles (Royaume-Uni), ont reconnu qu'il était essentiel que soient atteints les objectifs de développement fixés par la communauté internationale.

La réforme de la politique commerciale, qui vise à mettre en place un système

mondial d'échanges commerciaux équitable, axé sur le marché, en supprimant ou en réduisant les subventions et les barrières commerciales génératrices de distorsions, peut apporter une contribution à la lutte contre la pauvreté et la faim. Cela dit, elle n'est pas parfaite, et les gains provenant d'un commerce international plus libre ne seront pas répartis de façon homogène entre les pays en développement, voire à l'intérieur de chaque pays. Les règles commerciales convenues de façon multilatérale offrent l'occasion de créer un système mondial de commerce agricole équitable et prévisible. En même temps, il est reconnu que les risques potentiels liés aux réformes commerciales multilatérales peuvent être importants et qu'il faut les réduire afin que ces réformes engendrent des gains équitables et contribuent au recul de la pauvreté et de la faim dans le monde. La FAO est déterminée à aider les pays en développement à participer aux négociations commerciales multilatérales, afin de faire en sorte qu'il soit pleinement tenu compte de leurs intérêts grâce à l'information et à des analyses, et par le biais de l'assistance technique et du renforcement de leurs capacités. Ce mandat faisait partie du Plan d'action du Sommet alimentaire mondial, et la FAO n'a cessé de l'évoquer à ses conférences ultérieures. Il faut veiller à ce que les bienfaits dont sont porteuses les réformes du commerce soient partagés par tous de la façon la plus équitable possible et, à cette fin, la FAO est résolue à aider les pays à améliorer leur productivité et la compétitivité de leurs produits agricoles.

Cette nouvelle édition de *La situation des marchés des produits agricoles* est destinée à sensibiliser le lecteur aux intérêts en jeu pour les pays en développement dans le Cycle du développement de Doha, en mettant l'accent sur les problèmes d'accès aux marchés et sur les mesures à prendre pour que la réforme de la politique commerciale contribue efficacement à réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire. En fin de compte, le succès des négociations commerciales multilatérales se mesurera à l'ampleur de cette contribution.



Jacques Diouf
Directeur général de la FAO