

Première partie

LE COMMERCE AGRICOLE ET LA PAUVRETÉ

Le commerce peut-il être
au service des pauvres?



Première partie



1. Introduction et vue d'ensemble

Le débat sur le rôle du commerce dans la croissance économique et la lutte contre la pauvreté a une longue histoire. Souvent litigieux, il a été lancé il y a plus de 50 ans au sein de la FAO et se situe à la racine même de l'économie.

Les partisans du libre échange soutiennent que le commerce favorise la croissance et que la croissance réduit la pauvreté. Ils estiment que les obstacles au commerce tels que les droits d'importation et les subventions, profitent généralement à quelques acteurs puissants et protégés, au détriment du plus grand nombre. Réduire les obstacles au commerce favorise une utilisation plus efficace des ressources.

Une plus grande efficacité signifie que les sociétés peuvent produire en plus grand nombre ce que les gens demandent, dans les limites de leurs ressources, favorisant ainsi un meilleur bien-être social général. Les pauvres sont en mesure d'améliorer leur niveau de nutrition, de santé et d'éducation, en créant un cercle vertueux d'accroissement de la productivité et de réduction de la pauvreté.

Les détracteurs du libre échange soutiennent que ce modèle «néoclassique» est imparfait et ne tient pas suffisamment compte des imperfections du marché et des rapports de force inéquitables qui régissent le processus de négociation commerciale au niveau multilatéral. Ils estiment que la libéralisation du commerce compromet la sécurité alimentaire, car elle ne profite qu'aux grands exploitants agricoles à vocation exportatrice, favorise des mesures d'incitation d'échelle et une concentration à fins dimensionnelles, marginalise les petits exploitants et contribue au chômage et à la pauvreté.

Ces mêmes détracteurs soutiennent par ailleurs que la libéralisation du commerce ne garantit nullement que chacun en recueillera des bénéfices, même à long terme, alléguant qu'en réalité ce sont les membres les plus pauvres et les plus vulnérables de la société qui souffrent le plus des dérèglements du marché découlant du processus de réforme.

Qui plus est, ils mettent en avant que les importations agricoles des pays en développement érodent le tissu économique et social des zones rurales pauvres, en bloquant le moteur traditionnel de la croissance dans les sociétés agraires. Leur crainte est que plus les pays en développement ouvrent leurs frontières, plus ils exposent les consommateurs pauvres de produits alimentaires aux chocs sur les prix, et les petits producteurs vivriers à des risques et entraves.

Concernant le système commercial international en vigueur pour l'agriculture, beaucoup condamnent les obstacles à l'importation, les subventions à l'exportation et le soutien interne maintenus par certains pays industrialisés malgré de récents progrès au titre de l'Accord sur l'agriculture de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ils se demandent comment les agriculteurs des pays en développement peuvent soutenir la concurrence considérant l'engagement de leurs gouvernements aux changements de politique agricole et commerciale promus par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) dans le cadre de programmes d'ajustement structurel.

Les partisans de la libéralisation du commerce agricole répliquent à cela qu'un

tel point de vue est excessivement pessimiste et unilatéral, que les ajustements associés aux réformes politiques sont temporaires et que les gains d'efficience dérivant du commerce l'emportent sur ces coûts transitoires. Ils allèguent que les obstacles au commerce sont une façon onéreuse et inefficace de soutenir la sécurité alimentaire et le développement agricole dans les pays pauvres. En revanche, les investissements destinés à accroître la productivité au niveau des institutions commerciales, de l'infrastructure, de la technologie et du capital humain, représentent une meilleure stratégie pour une croissance qui bénéficie aux pauvres.

Tout en reconnaissant la nature imparfaite du processus de réforme du commerce lancé par l'OMC, les partisans soutiennent que la situation aurait pu être bien pire pour les pays en développement sans les disciplines de l'Accord sur l'agriculture. Ils rappellent la «guerre des subventions» du milieu des années 80 qui a produit des excédents considérables en Europe et en Amérique du Nord, affaiblissant et déstabilisant gravement les cours mondiaux des denrées de base. Les disciplines de l'OMC ont contribué à réduire ces excès et ont peut-être évité quelque chose de bien pire.

Ils maintiennent que les programmes d'ajustement structurel lancés par de nombreux pays en développement dans les années 80 et 90 étaient absolument nécessaires afin de corriger des déficits budgétaires insoutenables et des monnaies surévaluées. Dans la mesure où des réformes d'ajustement structurel ont été effectivement mises en œuvre – question sur laquelle les experts sont très divisés – la forte «polarisation urbaine» qui a pénalisé l'agriculture dans bien des pays en développement, a été réduite.

Il a fallu 50 années de négociations commerciales multilatérales successives pour que les droits de douane appliqués aux produits industriels soient abaissés. Les partisans affirment que le processus vient à peine de démarrer pour ce qui concerne l'agriculture et qu'une réelle poursuite de la réforme est nécessaire, mais si les gouvernements gèrent l'ajustement de manière appropriée compte tenu de la grande latitude politique qu'ils conservent au sein de l'OMC, de nouvelles possibilités s'ouvriront à ceux qui ont été évincés par la concurrence des importations.

Laquelle de ces deux versions correspond donc le mieux à la réalité? La libéralisation du commerce agricole condamne-t-elle les sociétés agraires à demeurer dans la pauvreté? L'efficience économique accrue qui découle de la libéralisation des échanges commerciaux suffit-elle à compenser les pertes d'emploi et de revenu enregistrées par les groupes et les personnes vulnérables? En quoi la pauvreté et la sécurité alimentaire sont-elles affectées par l'ouverture des frontières? L'évolution des politiques de développement permet-elle de tirer un meilleur parti des nouveaux débouchés commerciaux?

Les institutions, les infrastructures et les programmes de protection existants dans les pays en développement sont-ils suffisants pour maîtriser les risques encourus par les groupes vulnérables? Comment les pays en développement peuvent-ils se mesurer au dynamisme économique et politique des pays industriels bien plus riches et importants? Un commerce plus libre peut-il contribuer à résorber le décalage entre l'abondance des disponibilités alimentaires mondiales et la faim dont souffrent les familles?

Le commerce peut-il être au service des pauvres? Telle est la question clé sur laquelle se penche la présente édition de *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*. Il s'agit également d'une question fondamentale pour la communauté internationale du développement. La Déclaration du Millénaire des Nations Unies souligne l'importance du commerce international pour le développement et l'élimination de la pauvreté¹. Par cette Déclaration, les gouvernements se sont engagés à mettre en place un système commercial multilatéral ouvert, équitable, fondé sur le droit, prévisible et non discriminatoire.

La FAO, comme d'autres organisations internationales, accorde une grande attention à cet important débat sur le commerce et la pauvreté. La FAO, la Conférence des Nations Unies sur le

¹ Adoptée en septembre 2000, à l'occasion du Sommet du Millénaire des Nations Unies, lorsque les dirigeants du monde entier sont également convenus d'une série d'objectifs et de cibles mesurables et assortis d'échéances, pour lutter contre la pauvreté, la faim, la maladie, l'analphabétisme, la dégradation de l'environnement et la discrimination contre les femmes. Ce sont les objectifs du Millénaire pour le développement.

commerce et le développement (CNUCED) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ainsi que l'OMC et la Banque mondiale, ont tous publiés de récents rapports traitant des liens entre le développement et le commerce (voir encadré 1).

La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2005 reprend les principaux éléments des leçons communes, des aperçus et des questions – résolues et encore en suspens – présentées dans ces publications et les ouvrages connexes. Le rapport se penche plus directement sur la façon la plus efficace de mettre à profit les liens entre le commerce et la pauvreté pour améliorer la sécurité alimentaire, corriger les inégalités et renforcer la croissance économique globale.

Commerce, pauvreté et sécurité alimentaire: quels sont les liens?

Les liens économiques entre le commerce, la pauvreté et la sécurité alimentaire sont complexes et les expériences nationales en matière de réforme commerciale ont été extrêmement variables. Il est donc difficile d'en dégager des messages simples et dénués de toute ambiguïté, mais quelques conclusions pratiques peuvent néanmoins être tirées.

Les liens entre commerce, pauvreté et sécurité alimentaire sont de nature différente. Le premier de ces liens se situe à la frontière. Lorsqu'un pays libéralise ses propres politiques commerciales, par exemple en réduisant les droits de douane, les prix du marché des importations à la frontière s'en trouvent abaissés. Lorsque d'autres pays libéralisent leurs politiques commerciales, les prix à la frontière des importations et des exportations du premier pays en sont affectés.

Le deuxième lien concerne principalement la façon dont les prix sont transmis de la frontière aux marchés locaux dans le pays même: aux producteurs, aux consommateurs et aux ménages en général. La mesure dans laquelle les ménages et les entreprises du secteur économique sont touchés par cette variation des prix dépend de la qualité de l'infrastructure et du comportement des marges commerciales intérieures et de facteurs géographiques.

La documentation empirique semble

indiquer que le niveau de transmission des prix de la frontière jusqu'au marché local peut varier considérablement, même au sein d'un pays.

L'impact initial de la libéralisation du commerce sur les ménages intervient une fois que les variations de prix sur le marché local ont été déterminées. Il n'est pas étonnant que les ménages qui sont des vendeurs nets de produits dont les prix augmentent, en termes relatifs, soient bénéficiaires en cette période initiale et que les acheteurs nets de ces biens y soient perdants.

Toutefois, la documentation montre également que les premiers effets se transforment sensiblement au fur et à mesure de l'ajustement des ménages qui s'ensuit en matière de consommation et de production. Face à la variation des prix relatifs, les ménages modifient leur panier de consommation, ajustent leurs heures de travail et peuvent aller jusqu'à changer d'activité. L'évolution des prix relatifs peut même retentir sur l'investissement à long terme du ménage en capital humain.

Alors que les ménages modifient leur niveau de dépenses et leurs habitudes de travail, et que les propriétaires fonciers et les entreprises procèdent à des ajustements en matière de recrutement, l'économie tout entière est concernée par le retentissement en cascade des effets. Ainsi, les réformes commerciales stimulant la production agricole déterminent souvent une augmentation générale des salaires de la main-d'œuvre non qualifiée, avec des retombées bénéfiques pour les ménages qui sont des fournisseurs nets d'une telle main-d'œuvre.

Enfin, les effets de croissance à long terme associés à la libéralisation des échanges doivent être pris en compte, notamment l'augmentation de la productivité des entreprises grâce à l'accès à de nouveaux intrants et technologies, et les gains susceptibles de dériver de l'effet de discipline de la concurrence étrangère sur les marges bénéficiaires intérieures.

La façon précise dont le commerce international retentit sur la pauvreté et sur la sécurité alimentaire dépend des conditions propres à chaque pays, et notamment de la situation et de la localisation des populations pauvres et en situation d'insécurité alimentaire et des réformes entreprises. Comprendre et gérer ces relations demande des recherches et des politiques adaptées

ENCADRÉ 1

Le point de vue d'autres organisations multilatérales sur le commerce et le développement

Quatre rapports récents sur le commerce et le développement soulignent l'importance que la communauté internationale attache aux promesses du commerce. À l'instar de *La situation de l'alimentation et de l'agriculture 2005*, ces autres organisations du Système des Nations Unies demandent toutes:

- i) l'élimination dans les pays de l'OCDE des mesures de soutien agricole qui sont préjudiciables aux pays en développement;
- ii) des approches plus efficaces pour réduire les risques découlant des chocs négatifs supportés par les prix des produits de base;
- iii) un accès plus efficace au marché pour les pays en développement; et
- iv) un renforcement de la coopération Sud-Sud dans le domaine du commerce et de l'investissement.

Ces organisations sont toutes parvenues aux mêmes conclusions en dépit de leur différence d'approche des questions relatives au commerce et au développement. L'OMC par exemple, dans son *Rapport sur le commerce mondial 2004*, examine l'incidence des politiques nationales sur le commerce, en arguant que les avantages découlant d'une bonne politique commerciale peuvent être compromis si les gouvernements ne poursuivent pas dans le même temps des politiques adaptées dans d'autres secteurs de l'activité économique. La politique commerciale peut avoir un effet positif sur la croissance d'un pays et ses

perspectives de développement, mais comme le souligne le rapport de l'OMC, il est important de veiller à la cohérence des politiques, les contradictions entre les orientations adoptées ou les carences dans certains domaines pouvant compromettre des possibilités commerciales prometteuses.

Le Rapport de la CNUCED intitulé *Les pays les moins avancés. Rapport 2004* examine la relation entre commerce international et pauvreté dans les pays les moins avancés (PMA), avant de conclure que le commerce international n'a pas tenu ses promesses en matière de réduction de la pauvreté dans ces pays. Les raisons sont multiples: insuffisance des performances commerciales, faiblesse des interactions entre commerce et croissance économique par rapport aux pays en développement plus avancés, et tendance de l'expansion des exportations dans les pays très pauvres à être associée à une forme de croissance économique qui favorise l'exclusion.

Le rapport de la Banque mondiale, *Global Economic Prospects for 2004*, est centré sur le régime du commerce international et ses implications pour les pays en développement. Il développe des arguments en faveur de la libéralisation du commerce et de son incidence positive sur les pays en développement, en esquissant un programme favorable aux pauvres de libéralisation des échanges

à chaque pays. Il n'existe pas de modèle universel.

Les études et analyses en cours de la FAO permettent à ce jour de tirer des enseignements encourageants et de dégager des lignes générales d'action pour le développement. L'une de ces nombreuses et importantes leçons est notamment la nécessité que les décideurs étudient avec davantage d'attention que par le passé comment utiliser les politiques commerciales d'une manière positive et promouvoir ainsi une croissance qui soit bénéfique aux pauvres. Cela suppose la mise en œuvre active de politiques et des investissements

qui, en accompagnant les réformes commerciales, permettent aux pauvres de tirer profit des nouvelles possibilités liées au commerce, tout en mettant en place des dispositifs de protection à l'intention des membres vulnérables de la société.

L'analyse qui est présentée ici, conclut que la libéralisation multilatérale du commerce offre de nouvelles perspectives aux plus démunis et à ceux qui sont en situation d'insécurité alimentaire, grâce à son action catalytique en faveur du changement et en favorisant des conditions permettant aux victimes de l'insécurité alimentaire d'améliorer leurs revenus et de vivre une existence plus

dans tous les secteurs qui, s'il était mis en œuvre sur une période de cinq ans jusqu'à 2010, pourrait produire pour les pays en développement des gains approchant 350 milliards de dollars EU avant 2015 et réduire de 8 pour cent la pauvreté. Ce rapport contient un chapitre entièrement consacré aux échanges agricoles, avec une analyse détaillée des structures et tendances en matière de commerce mondial et de protections agricoles, ainsi qu'un tour d'horizon des propositions de réforme introduites durant le Cycle de Doha. Dans le résumé, ce chapitre décrit les principaux éléments d'un programme de changement de politique en matière de commerce agricole qui serait favorable aux pauvres.

Le rapport du PNUD intitulé *Making global trade work for people* (2003) aboutit à la conclusion que le commerce doit être considéré comme un instrument au service du développement et non comme une fin en soi. Le commerce offre un potentiel énorme s'agissant de contribuer au développement humain, et pourtant le système actuel est loin d'avoir répondu aux attentes et les nombreuses inégalités qu'il génère sont au cœur des controverses qui entourent la mondialisation économique. Le rapport détaille l'expérience des pays

industriels et les réussites de certains pays en développement avant d'en tirer trois principaux enseignements. Tout d'abord, l'intégration économique avec l'économie mondiale est un fruit de la croissance et du développement, elle n'en est pas un préalable. Ensuite, les innovations institutionnelles – peu orthodoxes pour nombre d'entre elles, et qui exigent une marge de manœuvre et une souplesse considérables au niveau des politiques nationales – ont joué un rôle déterminant dans le succès des stratégies de développement mises en œuvre et les résultats enregistrés.

Enfin, le rapport du PNUD affirme que la conception du système multilatéral des échanges commerciaux doit changer de perspective et être axée non plus sur l'accès au marché mais sur le développement humain. Ce système doit par ailleurs être évalué non pas en fonction du degré de maximisation des flux de biens et services, mais bien de la maximisation des possibilités de développement humain, en particulier dans les pays en développement, qu'offrent les accords commerciaux – actuels ou proposés.

Source: OMC, 2004a; CNUCED, 2004; Banque mondiale, 2003; et PNUD 2003.

longue, plus saine et plus productive.

Elle apporte également la preuve que la libéralisation des échanges peut avoir des effets négatifs, en particulier à court terme du fait de l'ajustement nécessaire des secteurs productifs et des marchés du travail. L'ouverture des marchés agricoles nationaux à la concurrence internationale – et notamment à des concurrents subventionnés – avant même la mise en place des mécanismes et de l'infrastructure de base des marchés, peut nuire au secteur de l'agriculture, avec des répercussions négatives à long terme au niveau de la pauvreté et de la sécurité alimentaire.

Certains ménages peuvent être perdants, même à longue échéance.

Pour réduire au minimum ces effets défavorables et tirer le meilleur parti des nouvelles possibilités, les gouvernements ont besoin d'une réponse à une série de questions: Comment les politiques commerciales s'inscrivent-elles dans la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et de promotion de la sécurité alimentaire? Comment le processus de réforme du commerce et l'ensemble plus global des politiques économiques générales et des politiques sectorielles, influeront-ils sur les prix relatifs à la frontière? Comment les

marchés locaux et les réseaux de distribution transmettront-ils ces effets sur les prix? Quels sont les effets attendus au niveau de l'emploi? Quels sont les secteurs, les régions du pays et les compétences spécifiques qui en seront affectés? Quels seront les effets sur les recettes pour la trésorerie nationale?

Non seulement faut-il apporter une réponse à ces questions, mais il est également nécessaire que des mesures immédiates soient prises. Des interventions stratégiques cohérentes et soutenues s'imposent afin de transmettre au commerce des signaux appropriés et obtenir ainsi des effets bénéfiques pour les pauvres et pour la croissance. Des investissements au niveau de l'infrastructure rurale, du capital humain et d'autres biens publics sont nécessaires. Les responsables des politiques doivent donner la priorité aux dépenses et aux investissements particulièrement essentiels pour les pauvres et pour la viabilité à long terme de leurs moyens d'existence.

Des filets de sécurité doivent être mis en place afin de protéger les groupes vulnérables contre les chocs liés à l'évolution du commerce et pour permettre aux pauvres de tirer profit des possibilités économiques offertes par le marché. Bien entendu, le commerce et les réformes commerciales ne sont pas la seule source de bouleversements auxquels les victimes de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire doivent faire face. D'autres chocs – naturels, causés par l'être humain ou liés au marché – peuvent conduire au désastre en l'absence de filets de sécurité efficaces.

Les dispositifs de protection ne peuvent toutefois se substituer ni aux interventions nécessaires pour corriger la faiblesse des institutions, l'inadéquation de l'infrastructure et la distorsion des marchés des facteurs, ni aux investissements essentiels à effectuer en faveur des populations rurales dans les domaines de la santé, de l'assainissement et de l'éducation. Les filets de sécurité ne constituent que le complément de ces actions fondamentales pour des marchés plus ouverts.

Vue d'ensemble du rapport

Le Chapitre 2 présente une vue d'ensemble des modes de production et des échanges commerciaux de produits agricoles, notamment dans les pays en développement.

Ceux-ci deviennent de plus en plus importateurs nets de produits alimentaires et beaucoup présentent une balance commerciale agricole nette négative. Il est possible que cette tendance persiste pour nombre d'entre eux (même si les pays membres de OCDE mettent un frein à leur politique de protection et de soutien de l'agriculture).

L'exportation de produits agricoles représente moins de 10 pour cent des exportations totales des pays en développement et moins de 20 pour cent de celles des pays les moins avancés (PMA). Cependant, certains pays demeurent fortement tributaires des exportations de produits agricoles et particulièrement vulnérables aux fortes fluctuations des prix des produits de base et aux risques climatiques.

Ces 20 dernières années, la part des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires dans les exportations mondiales de produits agricoles a diminué tandis que leur part dans les importations mondiales de produits alimentaires a augmenté. Les projections de la FAO laissent entrevoir une poursuite de la tendance à la hausse des importations nettes de denrées alimentaires de la part des pays en développement jusqu'en 2030.

La facture des importations de denrées alimentaires des PMA a progressé plus rapidement que les revenus de leurs exportations totales, entraînant chez nombre d'entre eux des problèmes de balance des paiements. De plus, l'agriculture constitue la source essentielle de développement économique de nombreux PMA et à moins de la rendre plus compétitive ou de diversifier l'économie, ils dépendront de plus en plus de l'aide et ils devront s'endetter davantage. Ces pays sont également vulnérables en ce qui concerne la sécurité alimentaire.

L'exportation de produits agricoles transformés augmente bien plus rapidement que celle des produits semi-finis et des marchandises en vrac et représente à présent la moitié des échanges agricoles mondiaux. Les produits transformés offrent une plus grande possibilité de différenciation et de valeur ajoutée et possèdent également un plus gros potentiel pour le commerce intrasectoriel (les échanges d'un pays qui exporte et importe des marchandises d'un

même secteur). Par exemple, il y a peu de chances que les pays exportateurs de cacao importent des fèves de cacao. Cependant, un même pays est davantage susceptible d'exporter et d'importer du chocolat en barres. Mais une multitude d'obstacles techniques, institutionnels et commerciaux limitent la participation de nombreux pays en développement à ce secteur de croissance à plus fort coefficient d'emploi et de valeur ajoutée.

La part des échanges de produits agricoles entre pays en développement a nettement augmenté ces 10 dernières années parce que des accords commerciaux régionaux ont été passés et que ces pays représentent des marchés clés en expansion dans le secteur des produits agricoles. La hausse des revenus, l'urbanisation et la féminisation de la main-d'œuvre créent de nouvelles possibilités d'accentuer les échanges commerciaux entre les pays en développement, particulièrement dans le secteur des aliments transformés.

De grandes sociétés agroalimentaires et supermarchés d'envergure transnationale influent sur les chaînes nationales de distribution alimentaire par leur logistique d'achats pour les points de vente au détail, leur gestion des stocks et leurs réseaux de distribution, mais aussi par une multiplication rapide des normes privées et une augmentation progressive de l'utilisation de contrats.

Le Chapitre 3 examine le contexte général des politiques commerciales agricoles et procède à une évaluation des réformes qui ont eu lieu dans le cadre de programmes d'ajustements structurels et de l'Accord sur l'agriculture conclu lors du Cycle d'Uruguay de l'OMC.

Selon certains, le processus de réformes lancé dans le cadre des négociations commerciales du Cycle d'Uruguay était une première étape importante mais n'a pas encore donné lieu à de véritables réformes en profondeur des politiques agricoles. Il reste encore beaucoup à faire pourachever le processus de réformes multilatérales.

Bien que les pays signataires de l'Accord aient généralement respecté leurs engagements, les échanges internationaux de produits agricoles restent encore grandement faussés. Un état des lieux du protectionnisme agricole à travers le monde montre que de nombreux pays et plus particulièrement les pays développés

et les pays en développement aux revenus les plus élevés continuent à appliquer un niveau élevé de protection. Les sévères distorsions des marchés, engendrées par les crêtes tarifaires et la progressivité des droits, contrecurrent systématiquement les efforts des producteurs des pays en développement pour pénétrer les marchés en rapide expansion des produits transformés.

Dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture, de nombreux pays ont respecté leur engagement concernant le soutien interne en adoptant des mesures échappant aux réglementations. À l'heure actuelle il est encore difficile de savoir à quel point de telles mesures de soutien sont découpées de la production, mais certains signes laissent à penser que ces mesures ne sont pas totalement neutres vis-à-vis de la production. D'autres réglementations efficaces sont donc nécessaires pour réduire au minimum les effets de distorsion des mesures de soutien interne sur les échanges commerciaux.

La concurrence à l'exportation semble être un domaine dans lequel des réformes significatives sont possibles dans le cadre des actuelles négociations commerciales du Cycle de Doha. Les membres de l'OMC semblent prêts à éliminer les subventions directes à l'exportation, bien que des problèmes de calendrier et d'équivalence avec d'autres mesures ayant une incidence sur la concurrence à l'exportation restent épineux. Des réglementations efficaces sont nécessaires, mais il faudra veiller tout particulièrement à ce que les prochaines réglementations en matière d'aide alimentaire ne constituent pas une entrave à l'action humanitaire.

Les expériences de réformes des marchés faites par les pays en développement dans le cadre d'ajustements structurels ont été très diverses: certains pays ont appliqué intégralement les réformes, de manière constante, tandis que d'autres y ont subitement renoncé ou ne les ont jamais vraiment appliquées. De telles politiques par à coups peuvent annihiler les avantages potentiels des politiques de réformes agricoles et commerciales.

Les trois «piliers» de l'Accord sur l'agriculture (soutien intérieur, concurrence à l'exportation et accès aux marchés) sont interdépendants. De nombreux pays en développement refusent encore de baisser leurs tarifs douaniers tant que leurs

agriculteurs seront en concurrence avec les productions subventionnées des autres pays.

Le *Chapitre 4* étudie quelques-uns des plus récents exercices de modélisation économique explorant les avantages économiques potentiels, à l'échelle nationale, découlant d'une réforme en profondeur des politiques agricoles et commerciales dans les pays tant développés qu'en développement.

Les décideurs ont besoin de bons résultats analytiques afin de comprendre les possibles répercussions de diverses options et de mettre au point les mesures adéquates pour que les groupes les plus vulnérables reçoivent un appui lors du processus de réforme commerciale. Bien que les études quantitatives examinées ici utilisent diverses méthodes de modélisation et diffèrent considérablement dans le détail, elles mènent à quelques conclusions communes, résumées dans les paragraphes ci-dessous.

À l'échelle mondiale, les réformes en matière de commerce agricole pourraient générer d'importantes avancées sociales dans la plupart des pays. Plusieurs études récentes suggèrent qu'un programme global de libéralisation, portant sur tous les secteurs économiques et toutes les régions, produirait les meilleurs résultats. Les scénarios consistant à ne libéraliser qu'un seul secteur ou groupe de pays seraient beaucoup moins bénéfiques.

Dans l'absolu, ceux qui ont le plus à gagner d'une libéralisation du commerce agricole sont les pays industrialisés car leurs secteurs agricoles sont ceux qui subissent le plus de distorsions du fait des politiques en vigueur. Et ce sont les consommateurs des marchés actuellement protégés et les producteurs bénéficiant d'un faible soutien intérieur qui y verraienr le plus d'avantages.

Bien que moindres dans l'absolu, les bénéfices potentiels d'une libéralisation du commerce agricole pour les pays en développement seraient plus grands si l'on considère leur produit intérieur brut (PIB) car l'agriculture représente une part importante de leur économie.

Bien que l'ensemble des pays en développement soit appelé à bénéficier de la libéralisation, certains groupes pourraient en souffrir, au moins à court terme. Parmi eux, les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires et les pays bénéficiaires d'un accès préférentiel à des marchés hautement protégés des pays

membres de l'OCDE sont particulièrement vulnérables. La libéralisation des politiques de soutien intérieur et de subvention à l'exportation dans les pays de l'OCDE pourrait faire monter les prix des produits alimentaires pour les consommateurs tandis que les producteurs bénéficieraient d'une hausse des prix des produits agricoles de base. Pour les pays importateurs nets de produits alimentaires, les répercussions négatives sur les consommateurs pourraient l'emporter sur les bénéfices potentiels de leurs producteurs.

En outre, à moins de mettre en place des mesures compensatoires, les pays en développement dépendant d'un accès préférentiel aux marchés des pays de l'OCDE pour les exportations pourraient pâtir de réformes réduisant cet avantage.

Le résultat net pour ces pays vulnérables dépend dans une large mesure des politiques mises en œuvre par les pays eux-mêmes et de la capacité de leur population à s'adapter à l'évolution de la conjoncture économique. Cela appelle naturellement la mise en place d'un programme concerté d'assistance et de soutien technique pour ces pays avant et pendant le processus de réforme.

Certains pays en développement exportateurs bénéficiaient d'une libéralisation dans les pays de l'OCDE mais l'on peut s'attendre à ce que les pays en développement bénéficient également de la libéralisation du commerce entre eux; en effet entre 70 et 85 pour cent des bénéfices potentiels pour les pays en développement proviendraient de leur propres politiques de réformes agricoles.

Les principaux bénéfices que les pays en développement pourraient tirer de la libéralisation du commerce sont la création d'emplois et la hausse des salaires pour les pauvres des zones urbaines et rurales. De plus, un programme multilatéral élargi de libéralisation des échanges est davantage susceptible de profiter aux pauvres que des réformes centrées exclusivement sur l'agriculture et les pays de l'OCDE. Une attention particulière doit donc être accordée au marché du travail afin de s'assurer que les pauvres soient en mesure de faire bon usage de leur patrimoine principal, à savoir leur travail.

Le *Chapitre 5* ramène l'analyse macroéconomique à l'échelle des ménages pour examiner l'impact du commerce agricole sur la pauvreté.

Les résultats confirment que le travail représente le principal atout des pauvres et que l'impact des réformes commerciales sur les salaires des ouvriers non qualifiés est une cause majeure de pauvreté, d'où l'importance de réformer les politiques intérieures dans le but d'améliorer le fonctionnement du marché du travail.

Pour de nombreux pays en développement, c'est à travers les revenus non agricoles que les principales répercussions positives du commerce sur la pauvreté et la sécurité alimentaire se font sentir. La création d'emplois et la hausse des salaires dans les secteurs non agricoles sont d'ailleurs la plus grande promesse des réformes commerciales.

Les fluctuations des prix dues à la libéralisation des échanges influent également sur la pauvreté et la faim. Les études de modélisation examinées au Chapitre 4 permettent de prédire qu'une réforme d'ensemble des échanges commerciaux entraînerait une hausse des prix des produits agricoles dont les acheteurs nets, soit la plupart des pauvres, pourraient souffrir à court terme.

Toutefois, même ceux-ci pourraient en retirer des bénéfices à plus long terme si cette hausse des prix des produits agricoles s'accompagne d'une création d'emplois et d'une augmentation des salaires; d'ailleurs, les cas étudiés au Chapitre 5 confirment souvent cette hypothèse. En outre, des dispositifs de protection sociale et des plans de distribution de vivres peuvent être utiles pour garantir que les consommateurs économiquement faibles ne soient pas pénalisés par la hausse des prix des produits alimentaires importés.

Les réformes des échanges commerciaux peuvent également permettre une croissance en faveur des pauvres en prévoyant une suppression des tarifs douaniers pratiqués par les pays en développement sur les intrants agricoles (les machines, engrains et pesticides). En effet, de nombreux pays en développement pénalisent encore leur secteur agricole en appliquant ce genre de redevances alors que leur suppression améliorerait les termes des échanges commerciaux et aiderait les producteurs à devenir plus compétitifs sur les marchés intérieurs et internationaux.

Les données présentées dans ce chapitre donnent à penser que le lien commerce-croissance peut être un moyen important

pour réduire la pauvreté. Il est cependant crucial, pour exploiter ce potentiel, de procéder à des investissements efficaces dans les infrastructures, les institutions, l'éducation et la santé.

Le *Chapitre 6* examine les conséquences d'une réforme des échanges commerciaux sur la sécurité alimentaire. Bien qu'intimement liées, l'insécurité alimentaire et la pauvreté sont des phénomènes distincts. L'insécurité alimentaire est souvent une conséquence de la pauvreté mais elle en est aussi une cause majeure. La faim et la malnutrition peuvent ralentir le développement des enfants et donc leur poser des problèmes de croissance et d'apprentissage. La faim a aussi des répercussions économiques à plus long terme car la malnutrition réduit la capacité des gens à travailler et à combattre la maladie.

Le commerce agricole et les politiques commerciales affectent la sécurité alimentaire de diverses manières. Pour de nombreux décideurs, les tarifs douaniers frappant les produits alimentaires de base sont un dilemme perpétuel. De tels tarifs sont souvent justifiés par le fait qu'ils représentent pour les producteurs intérieurs une protection contre les importations de produits subventionnés; cependant, ils causent également une augmentation des prix des aliments, taxant ainsi les groupes les plus pauvres de la population. Bien entendu, cet effet a des répercussions humanitaires immédiates puisque 852 millions de personnes dans le monde ne peuvent produire ou acheter assez de nourriture pour subvenir à leurs besoins.

La contribution du commerce à la sécurité alimentaire va bien au-delà de l'accès aux marchés agricoles. Elle passe également par de meilleures conditions commerciales pour les produits non agricoles, ce qui permet aux populations pauvres et sujettes à l'insécurité alimentaire d'avoir un meilleur accès à un emploi, à un revenu, à la création d'actif et à la nourriture.

Ce chapitre présente également l'analyse récente de 15 études de cas de la FAO examinant les retombées des réformes économiques et commerciales sur la sécurité alimentaire de pays sélectionnés. Bien que leurs expériences soient très diverses, il est possible d'en tirer des enseignements communs.

Premièrement, la structure économique et les politiques en place dans un pays peuvent

fortement influencer les résultats des réformes entreprises. À cet égard, l'existence et le fonctionnement d'institutions ayant prise sur les marchés sont particulièrement importants. Dans les pays où les réformes ont entraîné un démantèlement d'institutions agricoles étatiques, il s'est avéré essentiel de trouver des mécanismes encourageant et aidant le secteur privé à combler ces lacunes.

Deuxièmement, les pays qui ont mis en place des mesures ciblées de transition pour protéger et dédommager les groupes vulnérables de la population ont obtenu de meilleurs résultats en matière de sécurité alimentaire. Par contre, de nombreux pays ont éprouvé des difficultés à mettre efficacement en œuvre des plans de protection sociale.

En plus de ces plans de protection sociale, il a été crucial de mettre en place des politiques complémentaires visant à améliorer la productivité et la compétitivité du secteur agricole pour assurer des résultats positifs dans le domaine de la sécurité alimentaire. Créer un contexte porteur pour les investissements productifs des petits agriculteurs a permis à ces derniers de mieux répondre aux mesures incitatives par les prix et de profiter des occasions offertes par les réformes. Il était également essentiel d'améliorer les infrastructures rurales dans la plupart des pays, et plus particulièrement dans les régions économiquement faibles.

Si l'on veut améliorer la sécurité alimentaire à moyen ou long terme dans les pays où les personnes à faibles revenus vivant de l'agriculture représentent une grande proportion de la population, il est essentiel de mettre en place des réformes visant à augmenter la productivité, à créer des emplois non agricoles et à faciliter les reconversions.

Cependant, comme de telles politiques peuvent prendre du temps pour porter leurs fruits, il est nécessaire de les mettre en œuvre avant de promulguer des réformes commerciales ou agricoles pouvant affecter les ménages économiquement faibles sujets à l'insécurité alimentaire. L'ordonnancement des réformes requiert donc une attention particulière et constante.

Le Chapitre 7 décrit, dans les grandes lignes, une approche sur deux fronts visant à garantir que les populations pauvres et sujettes à l'insécurité alimentaire soient

en mesure de tirer parti des réformes commerciales agricoles et d'autres réformes commerciales à venir. Il pose aussi la question de savoir si les investissements nécessaires sont faits pour faire en sorte que les pauvres et ceux qui souffrent de la faim puissent partager les bénéfices du commerce. Enfin, il tire quelques conclusions générales du rapport.

Une réforme des politiques commerciales peut offrir certaines possibilités aux pauvres touchés par l'insécurité alimentaire mais une protection appropriée doit leur être apportée et le processus d'ajustement doit être géré avec attention.

La libération des échanges commerciaux peut jouer un rôle clé dans la promotion et le soutien de la croissance du secteur agricole. Pour les agriculteurs, les marchés étrangers en plein essor sont une occasion d'approvisionner des marchés plus riches et de développer des marques et des qualités leur permettant d'augmenter leurs profits. La libéralisation peut aussi créer des conditions favorables à l'accélération de la croissance des revenus en permettant un meilleur accès aux idées, à la technologie, aux biens de consommation, aux services et aux capitaux, ainsi qu'en encourageant une utilisation plus efficace des ressources grâce à la spécialisation et à de possibles économies d'échelle. Une telle croissance peut aussi profiter à la production agricole intérieure.

Il faut toutefois préciser que les bénéfices de la libéralisation des échanges commerciaux ne sont pas automatiques. Pour accroître leur compétitivité sur les marchés intérieurs et internationaux, de nombreux pays en développement ont besoin de politiques et de programmes d'accompagnement les aidant à améliorer la productivité agricole et la qualité de leurs produits.

Ces politiques d'accompagnement comprennent notamment: des réformes institutionnelles et de marché, des investissements routiers, des systèmes d'information sur les marchés et les secteurs de services connexes, ainsi que des mesures favorisant des innovations technologiques adéquates. Par dessus tout, les pays doivent identifier les individus, ménages ou groupes vulnérables susceptibles d'être désavantagés par les répercussions initiales des réformes commerciales, et les soutenir grâce à des

mesures et à des dispositifs de protection sociale bien conçus.

Ces politiques sont décrites plus en détail dans l'approche sur deux fronts de la FAO dont les objectifs centraux sont les suivants: i) permettre aux personnes souffrant de la faim d'améliorer leurs moyens d'existence et ii) assurer l'accès des plus nécessiteux à la nourriture grâce à des dispositifs de protection sociale et d'autres aides directes.

Les réformes des politiques commerciales, comme tout autre choc potentiel pour une économie, entraînent des coûts d'adaptation sans profiter nécessairement à tous. Les gouvernements des pays développés et des pays en développement ont donc le devoir de s'assurer que le processus de réforme est géré d'une façon qui minimise le risque pour les groupes vulnérables et optimise leurs chances d'en partager les bénéfices.