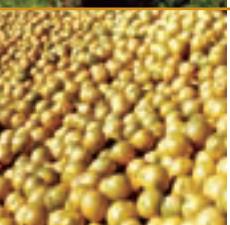


2006

La situation des marchés des produits agricoles



Première partie

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





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

L, l'expansion du commerce agricole pourrait contribuer sensiblement à réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Il ressort de plusieurs études de cas que, dans beaucoup de pays, l'accroissement du volume des exportations agricoles, en relevant les revenus des agriculteurs, contribue à réduire la pauvreté et à améliorer la sécurité alimentaire dans des régions où l'agriculture tournée vers l'exportation est la principale activité (FAO, 2003; 2006a).

Toutefois, l'expansion du commerce des produits agricoles est freinée par plusieurs facteurs, dont les diverses barrières commerciales et subventions génératrices de distorsions, imposées principalement, mais pas exclusivement, par les pays développés, ne sont pas les moindres. En moyenne, les barrières tarifaires sont plus élevées pour les pays en développement que pour les pays développés. En même temps, les perspecti-

ves de commerce «Sud-Sud» entre pays en développement, qui sont une composante en rapide croissance du commerce mondial, se trouvent limitées par les droits de douane imposés par les pays en développement eux-mêmes aux produits les uns des autres. C'est pourquoi, dans l'ensemble, les négociations commerciales multilatérales visant à réduire ces obstacles doivent être saluées comme un moyen susceptible de stimuler l'expansion du commerce mondial.

Malgré les résultats appréciables obtenus par les efforts en vue de réduire les distorsions similaires observées dans les autres secteurs de l'économie, les produits agricoles ont continué à faire obstacle à l'aboutissement des cycles successifs de négociations commerciales multilatérales, et ce n'est qu'avec le Cycle d'Uruguay que les premières mesures sérieuses ont été prises afin de subordonner les produits agricoles aux règles du

L'agriculture dans les négociations commerciales internationales

L'agriculture a connu des moments difficiles tout au long des différents cycles des négociations commerciales multilatérales, et ce n'est qu'avec la conclusion du Cycle d'Uruguay, en 1994, qu'elle s'est enfin pliée à la discipline de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Jusque-là, elle bénéficiait d'un certain nombre de dérogations aux règles du GATT. Les pays membres du GATT, notamment ceux qui avaient les moyens financiers de le faire, ont utilisé ces dérogations pour accorder des subventions aux exportations et imposer des restrictions quantitatives aux importations comme compléments à leurs politiques de soutien à leur agriculture nationale.

Les distorsions créées par ces mesures ont semé la confusion sur les marchés alimentaires mondiaux, et ce n'est que plus tard, à commencer par le Cycle d'Uruguay, que les négociations commerciales multilatérales ont cherché à remédier à cette situation. La Déclaration de Punta del Este, qui a lancé ce cycle en 1986, a défini un calendrier qui visait à abaisser les obstacles à l'importation et à limiter les subventions qui nuisaient directement

ou indirectement au commerce des produits agricoles. L'inclusion de cette dernière catégorie de mesures s'est traduite par l'introduction de tout un ensemble de mesures de soutien aux agricultures nationales. La résistance de certains pays à l'idée de faire des concessions d'ensemble a retardé la conclusion de l'Accord sur l'agriculture lors du Cycle d'Uruguay, mais même cet accord permet encore l'application de niveaux non négligeables de subventions intérieures et à l'exportation.

L'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay contenait aussi un engagement à reprendre les négociations en vue de nouvelles réductions des protections accordées à l'agriculture et des mesures de soutien au commerce génératrices de distorsions. C'est ainsi que l'agriculture est restée l'une des composantes centrales du Cycle de négociations de Doha lancé en 2001. Ce cycle, qui devait à l'origine se terminer à la fin de 2005, a été suspendu pour une certaine période au milieu de 2006, et en est à présent à sa cinquième année, et l'agriculture y demeure la principale pierre d'achoppement.

commerce international et d'abaisser les barrières commerciales. L'impasse dans laquelle se trouve l'actuel Cycle de Doha depuis le milieu de 2006 a été en grande partie imputée aux difficultés à s'entendre sur la portée de toutes nouvelles réductions de l'appui au secteur agricole.

Les pays en développement (de même que les pays développés) ont véritablement intérêt à ce que ces distorsions, qui font obstacle à l'expansion des exportations agricoles, diminuent. Le commerce des produits agricoles des pays en développement ne donne pas toute sa mesure, ce qui limite la possibilité pour ces pays de tirer profit des avantages que leur procureraient un accroissement de leurs recettes d'exportation pour leur développement économique. Si les négociations multilatérales se sont révélées difficiles, elles n'en restent pas moins la meilleure chance de progresser vers un commerce moins entravé.

Néanmoins, tandis qu'ils poursuivent leurs efforts dans ce sens, les pays doivent s'interroger sur la meilleure façon de formuler des règles commerciales allant dans le sens de l'objectif général de la suppression des obstacles à l'expansion des échanges commerciaux et laissant assez de souplesse aux pays en développement pour qu'ils puissent mettre en œuvre des réformes de leur politique commerciale de nature à dissiper les menaces pouvant peser sur leur sécurité alimentaire et à déboucher sur des politiques commerciales compatibles avec un appui à leur agriculture et avec l'ensemble de leurs efforts de développement (pour un examen plus approfondi de ces questions, voir FAO, 2006b).

L'achoppement du Cycle de Doha offre l'occasion de se demander si l'approche suivie jusqu'ici pour les négociations agricoles est celle qui convient le mieux pour la réalisation des objectifs de développement de ce cycle. Cette approche visait essentiellement à réduire les distorsions apportées au commerce agricole par le paiement d'une aide aux agriculteurs et de subventions à l'exportation et par l'application de tarifs d'importation – les «trois piliers» que sont l'appui intérieur, la concurrence à l'exportation et l'accès au marché. Ces mesures peuvent convenir pour mettre un frein à l'excès de soutien et de protection de l'agriculture, qui ont favorisé une production excédentaire dans un certain nombre de pays dévelop-

pés; en revanche, pour quantité de pays en développement, le problème ne tient pas tant à un excès de production qu'à une insuffisance d'appui à un accroissement de la productivité agricole et de la production alimentaire intérieure. S'il est vrai que certains pays en développement, en tant qu'exportateurs de produits agricoles, peuvent bénéficier d'un relèvement des cours internationaux et de meilleures possibilités de marché, on peut légitimement craindre que de telles tendances ne nuisent à la possibilité d'aider les secteurs agricoles d'autres pays en développement à contribuer au développement économique et à l'amélioration de la sécurité alimentaire. Quand on songe aux difficultés auxquelles se heurte le cycle actuel des négociations commerciales multilatérales, on se doit de prendre acte des situations et des besoins propres aux différents pays.

Modèles contradictoires

Lors des négociations agricoles, certains pays ont proposé de réduire leur soutien et leurs mesures qui sont cause de fortes distorsions commerciales à condition que d'autres pays en fassent de même (ne serait-ce que dans des proportions plus modestes) en abaissant leurs tarifs d'importation. Leur argument s'est trouvé renforcé par les résultats obtenus à l'aide de modèles, qui semblent indiquer qu'un commerce agricole plus libre, résultant non seulement d'une réduction des appuis et protections accordés à l'agriculture des pays développés mais surtout d'une plus large ouverture des marchés agricoles des pays en développement, engendrerait des gains substantiels pour ces derniers.

Plus récemment, toutefois, cette vision des avantages de la réforme du commerce a été sérieusement remise en cause pour ce qui est des avantages à attendre des négociations de l'OMC. Non seulement il a été montré que, pour plusieurs raisons techniques, les résultats du modèle de commerce mondial étaient sujets à caution (voir FAO, 2005a) – les dernières études, qui tentent de pallier ces insuffisances, révèlent des gains beaucoup plus modestes et, dans certains cas, des pertes pour les pays en développement – mais il est de plus en plus largement reconnu que pour que les négociations contribuent positivement au développe-

ment, il faut une vision plus nuancée et plus réaliste de l'agriculture des pays en développement.

Les préoccupations des pays en développement en ce qui concerne leur commerce agricole sont d'une grande hétérogénéité. En tant qu'exportateurs de produits agricoles, leurs exportations portent sur un large éventail de produits. Certains exportent principalement des produits tropicaux, pour lesquels les obstacles à l'accès aux marchés sont relativement faibles et de nouveaux abaissements des tarifs n'élargiraient que modérément cet accès. Pour les pays tributaires des exportations de produits tropicaux, pour lesquels les tarifs sont déjà faibles, l'impact des abaissements tarifaires actuellement proposés serait limité. En général, ces pays se heurtent également à des contraintes au niveau de l'offre qui les empêchent de tirer parti des nouveaux débouchés que la réforme du commerce pourrait engendrer pour les produits traités et à valeur ajoutée (qui tendent à être plus fortement protégés). Pour d'autres pays en développement, les exportations portent principalement sur des produits des zones tempérées, tels que le sucre ou le coton, qui se heurtent à d'importants obstacles. Ces pays sont ceux qui ont le plus à gagner de l'abaissement des barrières.

Par ailleurs, les producteurs de différents pays se heurtent souvent à différents obstacles qui leur barrent la route des marchés d'exportation. Les pays les moins avancés (PMA) et un certain nombre d'autres pays en développement jouissent actuellement d'un accès préférentiel aux marchés des pays développés, sous la forme de tarifs d'importation plus bas que ceux payés par d'autres pays sur les mêmes marchés au titre de la clause de la «nation la plus favorisée» (NPF). Là encore, si les pays de cette dernière catégorie ont beaucoup à gagner de la libéralisation du commerce de ces produits, les premiers risquent de souffrir des effets de l'érosion de cette préférence.

Un certain nombre de pays, en particulier mais pas exclusivement les petits États insulaires en développement (PEID), sont fortement tributaires de leurs exportations de certains produits – tels que la banane et le sucre – qui bénéficient d'accords préférentiels. Ces produits comptent parfois pour une part importante dans leurs recettes d'exportation, de leurs revenus et

Négociations commerciales et problèmes de développement



L'érosion des préférences

Pour certains pays en développement, la question clé est celle de l'érosion des préférences commerciales qui ne peut manquer de résulter de l'abaissement général des tarifs lié à la libéralisation. Grâce aux préférences commerciales, les exportations de certains produits des pays en développement peuvent accéder aux marchés des pays développés à des tarifs plus bas que ceux appliqués aux exportateurs bénéficiant de la clause de la nation la plus favorisée.

Normalement, cette différence de tarif profite aux exportateurs et peut accroître sensiblement leurs recettes d'exportation. Au nombre de ces préférences commerciales figurent l'Accord de Cotonou entre la Communauté européenne (CE) et le groupe d'États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), et la loi américaine sur la croissance et les opportunités en Afrique, le United States Afri-

can Growth and Opportunity Act (AGOA). Dans certains cas – par exemple, dans le cas de l'initiative «tout sauf les armes» (EBA) de l'Union européenne – le tarif préférentiel est réduit à néant. Les préférences sont importantes pour certains des pays les plus pauvres et les plus vulnérables, en particulier pour les petits États insulaires en développement. Toutefois, les avantages de ces préférences se trouvent érodés à mesure que diminuent les tarifs appliqués au titre de la clause de la nation la plus favorisée par suite de la libéralisation du commerce multilatéral, entraînant une diminution des recettes d'exportation provenant des exportations traditionnelles, en particulier de la banane et du sucre. Les préférences appliquées à ces produits ont également fait l'objet de plaintes auprès de l'OMC contre les politiques dont elles sont implicitement le résultat.

leur emploi, et l'érosion des préférences peut être lourde de conséquences pour leur économie. Pour ces pays, les avantages résultant des réductions des tarifs multilatéraux ne sauraient compenser la perte des préférences.

Importations alimentaires

Les pays en développement sont des importateurs non négligeables de produits agricoles. Nombre de pays en développement sont aussi des importateurs de produits alimentaires et ce, de plus en plus. Ils bénéficient actuellement de la présence sur les marchés mondiaux de forts approvisionnements de produits agricoles des régions tempérées et des prix plus bas de ces produits, qui sont le résultat des subventions à la production et au commerce pratiquées dans les pays développés. À mesure que ce soutien diminuera, les prix devraient monter et alourdir la facture des importations alimentaires pour les pays en développement qui en sont tributaires. Quantité de pays dépendent pour beaucoup de ces importations car ils sont pauvres en ressources (tel est le cas de certains pays du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord). Souvent, ces pays imposent des obstacles relativement faibles aux importations de produits alimentaires et peuvent craindre que les hausses à attendre des prix de ces produits sur le marché mondial ne heurtent les consommateurs lorsque ces

hausses se répercuteront sur les marchés intérieurs.

D'autres pays peuvent se trouver en état de dépendance à l'égard des importations alimentaires pour des raisons très différentes. Pour beaucoup de ces pays, le secteur agricole, malgré une abondance relative de ressources naturelles, est sous-développé et incapable de satisfaire la demande alimentaire intérieure. Nombre d'entre eux, surtout ceux qui en sont aux premiers stades de leur développement agricole, jugent nécessaire de maintenir des tarifs et d'autres formes de protection qui font monter les prix intérieurs des produits agricoles et offrent des incitations au développement de leur agriculture (voir FAO, 2006b). Souvent, ces pays appliquent (ou aimeraient appliquer) des mesures assurant une certaine protection à leurs producteurs tout en investissant dans l'amélioration de leur productivité et dans de nouveaux moyens technologiques. Des limitations financières et administratives les empêchent généralement de recourir à d'autres politiques de soutien à leurs agriculteurs. Les pays développés et les pays en développement plus avancés justifient également le recours à des mesures de protection. Cependant, ces pays tendent à appliquer d'autres politiques, telles que le versement direct de revenu aux agriculteurs, et l'on peut se demander si la protection à la frontière est l'intervention la plus efficace dans de tels contextes.

Les menaces pour la production alimentaire intérieure

Aux termes de la réforme du commerce multilatéral, les pays en développement seront tenus d'abaisser leurs tarifs d'importation. Les conséquences de ces réductions dépendront de l'ampleur de l'écart entre les «droits consolidés» – c'est-à-dire les droits maximums permis par les négociations au sein de l'OMC – et les droits actuellement appliqués. Outre la baisse évidente des recettes procurées par ces droits (qui pourrait représenter une proportion importante des recettes de l'État), l'abaissement des tarifs entraînera une concurrence accrue des aliments importés pour le secteur agricole intérieur. L'abaissement des tarifs accentuera également la vulnérabilité de la production intérieure à la concurrence exercée par les brusques accroissements des importations. On a signalé un certain nombre de cas où la production agricole d'un pays en développement semble avoir souffert de ces brusques accroissements des importations alimentaires.

La menace exercée sur la production alimentaire intérieure par les accroissements des importations dépend du degré de compétitivité de cette production. Certains pays en développement aux prises avec des difficultés au niveau de l'offre et une infrastructure insuffisante peuvent ne pas être compétitifs et n'avoir que des possibilités limitées de diversification sur d'autres produits. Ces pays peuvent donc craindre que la libéralisation, si elle est entreprise avant que ces difficultés ne soient aplaniées, ne compromette leurs objectifs généraux de développement en même temps que leur sécurité alimentaire.

Des études effectuées sur certains pays ont fourni des indications de l'incidence de la réforme du commerce sur la sécurité alimentaire, qui ne sont toutefois guère concluantes. Certaines de ces études semblent indiquer que la libéralisation s'est accompagnée d'un recul de la pauvreté et d'un renforcement de la sécurité alimentaire, tandis que d'autres pointent exactement dans la direction inverse. Une étude récente de la FAO (FAO, 2006a) a conclu que pour les pays qui en sont encore aux premiers stades de leur développement, la réforme du commerce peut nuire à la sécurité alimentaire dans le court/moyen terme si elle précède la

mise en place d'un train de mesures visant à relever la productivité et à maintenir l'emploi.

À qui profite la réforme?

Les pays en développement restent déçus des résultats du Cycle d'Uruguay et restent convaincus que le Cycle de Doha devra dûment tenir compte de leurs situations et de leurs besoins particuliers. Leurs préoccupations sont bien résumées dans la Déclaration d'Arusha sur les produits de base africains. La principale de ces préoccupations est que si le secteur agricole des pays africains n'est pas compétitif, les abaissements des droits qui accentuent leur exposition à la concurrence des importations peuvent porter un grave préjudice à la croissance agricole, à la sécurité alimentaire, aux revenus et à l'emploi. Face à ces risques réels, les bienfaits de la libéralisation paraissent moins tangibles. Pour beaucoup de pays en développement, le Cycle d'Uruguay s'est accompagné de peu d'avantages et selon diverses études fondées sur des modèles, la majeure partie des gains qui pourraient résulter de toute nouvelle libéralisation risquent fort d'aller aux pays développés et aux pays en développement plus grands et plus riches.

En participant au cycle actuel, les pays en développement cherchent donc à faire admettre le fait que le développement de leurs secteurs agricoles exige des approches différentes adaptées à des situations différentes et que les négociations doivent tenir compte de cet état de choses en leur accordant plus de souplesse dans

la mise en œuvre des réformes de leur commerce.

Les stades du développement

Les stratégies de développement agricole doivent tenir compte du fait que le rôle de l'agriculture dans la croissance économique et la lutte contre la pauvreté évolue à mesure que les pays se développent. Aux premiers stades du développement, le secteur agricole peut représenter une large part du produit intérieur brut (PIB) et une part encore plus grande de l'emploi. Dans ces conditions, l'accroissement de la productivité agricole est essentiel – tout d'abord, pour l'investissement de capital dans l'agriculture elle-même et ensuite, pour permettre le transfert de main-d'œuvre et de capital vers d'autres secteurs de l'économie. À mesure que progresse le développement, le secteur agricole voit son importance diminuer du point de vue de sa part du PIB, tout en restant souvent une importante source d'emploi.

L'accroissement de la productivité agricole étant particulièrement important aux premiers stades du développement, les gouvernements seraient fondés à donner clairement la priorité à l'agriculture dans leurs dépenses et à activement stimuler et faciliter le développement agricole. Les pays qui ont réussi à connaître des périodes de croissance soutenue de leur productivité agricole tendent à lever progressivement les obstacles à une poursuite de cette croissance, en commençant par les plus contraignants, tout en intervenant pour créer un contexte économique plus propice – plutôt qu'à

La Déclaration et le Plan d'action d'Arusha sur les produits de base africains

Le paragraphe 14 de la Déclaration et du Plan d'action d'Arusha sur les produits de base africains adoptés par la Conférence des Ministres du commerce de l'Union africaine sur les produits de base (Arusha, République-Unie de Tanzanie, 21-23 novembre 2005), dispose:

Si le «Cycle actuel de négociations de Doha» offre la possibilité de réduire les perturbations des marchés internationaux des produits agricoles, par le renforcement de la discipline en matière de protection et de soutien qui détournent les courants commerciaux, il importe de tenir compte des besoins de développement

et de sécurité alimentaire de nos populations grâce à un traitement spécial et différencié dans le cadre des règles commerciales. Nos pays ont besoin de flexibilité et de marge de manœuvre dans les règles commerciales multilatérales de l'OMC pour choisir la stratégie la plus efficace qui réponde à notre situation. La réduction effective et rapide des subventions accordées par les pays développés au coton, au sucre et à tous les autres produits de base d'intérêt pour l'Afrique serait une évolution heureuse tout en tenant compte de l'intérêt des pays bénéficiaires des préférences.

Source: UNECA, 2005.

Négociations commerciales et problèmes de développement



adopter dès le départ une position libérale, y compris à l'égard de la politique commerciale.

La plupart des pays reconnaissent l'importance d'un accord de nature à déboucher sur un commerce agricole souffrant de moins de distorsions et à leur offrir un moyen de s'affranchir de leurs difficultés actuelles. La présente édition de *La situation des marchés des produits agricoles* examine de façon plus approfondie les principaux éléments de souplesse qui pourraient être nécessaires pour apaiser les craintes des pays en développement concernant le rôle du commerce dans l'amélioration de la compétitivité de leurs secteurs agricoles.

Le besoin d'un traitement spécial et différencié

Lors des négociations commerciales multilatérales, l'octroi d'un «traitement spécial et différencié» (TSD) aux pays en

développement est un moyen, de répondre au besoin de conserver une certaine souplesse à l'égard des objectifs de développement et des éventuels effets négatifs de la libéralisation du commerce sur la production agricole, le commerce et la sécurité alimentaire de certains de ces pays. Il est largement admis que les règles du système commercial international doivent tenir compte des besoins et des priorités des pays en développement en matière de sécurité alimentaire et de développement.

Un traitement spécial et différencié devrait permettre une certaine souplesse dans l'application des règles commerciales ainsi que dans la formulation de politiques intérieures plus propices à la promotion des objectifs de développement. S'ils sont bien conçus, ces traitements devraient pouvoir atténuer les éventuels effets négatifs de la concurrence accrue et des brusques accroissements des importations, et faciliter l'ajustement à la

Le traitement spécial et différencié

Le traitement spécial et différencié (TSD) est depuis longtemps l'un des éléments déterminants du système commercial multilatéral. Le TSD décrit les dispositions préférentielles qui ne s'appliquent qu'aux pays en développement et à la sous-catégorie des pays les moins avancés (PMA), mais pas aux membres désignés comme pays développés. Les accords de l'OMC définissent trois formes de TSD. Premièrement, les mesures qui permettent à différentes catégories de membres de prendre différents types d'engagements. Par exemple, aux termes de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay, les pays développés devaient réduire leurs droits consolidés de 36 pour cent en six ans, tandis que les pays en développement devaient réduire les leurs de 24 pour cent en 10 ans. Dans le Cycle de Doha, les PMA seront dispensés de toutes nouvelles réductions de leurs droits consolidés, et les dispositions relatives à la fois aux «produits spéciaux» et au «mécanisme spécial de sauvegarde» ne seront appliquées qu'aux pays en développement.

Deuxièmement, les dispositions relatives aux préférences commerciales, dont les plus connues sont le système généralisé de préférences (SGP) aux termes duquel des niveaux des droits moins élevés peuvent être appliqués aux produits des pays en développement importés par les pays développés. Et troisièmement, un grand nombre de déclarations demandant aux pays développés d'aider les pays en développement et les pays les

moins avancés à mettre en œuvre les nouvelles règles commerciales et de s'efforcer d'atténuer les effets négatifs de la libéralisation du commerce. Ces clauses sont connues sous le nom de clauses «best endeavour»; leur validité est contestée par les pays en développement et les PMA qui se plaignent qu'elles ne sont généralement pas appliquées par les pays développés parce qu'elles ne sont pas exécutoires.

Le débat au sujet du TSD se poursuit et les pays en développement et les PMA restent insatisfaits par les réponses apportées par les pays développés pour les aider à accroître leur capacité commerciale et leur aptitude à appliquer les règles commerciales. La Déclaration de Doha (OMC, 2001) prend acte de ces préoccupations et inclut des dispositions spéciales relatives à des négociations en vue d'améliorer les mesures prévues par le TSD. Le paragraphe 44 prévoit que toutes les dispositions relatives au TSD seront réexaminées «en vue de les renforcer et de les rendre plus précises, plus effectives et plus opérationnelles» (OMC, 2001). La grande difficulté pour les négociateurs sera de rendre ces dispositions opérationnelles, compte tenu des besoins sensiblement différents selon les pays membres en développement, dans un contexte institutionnel caractérisé par une grande réticence à créer de nouvelles catégories de membres. Néanmoins, une telle différenciation est l'essence même du TSD (pour plus de détails, voir FAO, 2005b).

nouvelle situation du marché. La question de savoir quels seraient les meilleurs moyens de parvenir à un tel résultat a été amplement débattue lors du Cycle de Doha.

À partir de la Déclaration de Doha de 2001, il a été souligné que le traitement spécial et différencié appliqué aux pays en développement devrait être intégré aux négociations afin de permettre une reconnaissance effective de leurs besoins de développement, notamment de sécurité alimentaire et de développement rural. Bien que le traitement spécial et différencié fasse partie intégrante des «trois piliers» que sont l'appui intérieur, la concurrence à l'exportation et l'accès au marché, ce traitement a été évoqué dans l'Accord-cadre de juillet 2004 relativement au pilier de l'accès au marché.

En juillet 2004, il a été convenu que les pays en développement pourraient désigner certains produits cruciaux pour leur sécurité alimentaire et leur développement économique et social à long terme comme «produits spéciaux», auxquels les réductions tarifaires convenues ne seraient pas pleinement appliquées. Dans l'Accord-cadre, les membres de l'OMC ont reconnu la nécessité d'accorder un traitement spécial à ces produits et sont convenus que, sur la base de trois critères (la sécurité alimentaire, la sécurité de la subsistance et les besoins de développement rural), les pays membres en développement auraient la faculté de désigner un nombre approprié de produits spéciaux. Bien qu'il soit clair que les critères généraux appliqués pour qualifier certains produits de «spéciaux» doivent avoir trait à la sécurité alimentaire, à la sécurité de la subsistance et au développement rural, la définition et les critères précis sur lesquels repose le choix des produits spéciaux restent problématiques. Ces produits spéciaux bénéficiaient d'abaissements tarifaires limités, ce qui les protégerait de l'intensification de la concurrence des importations (selon le même principe que celui appliqué aux «industries naissantes»).

Il convient de noter qu'il a été également convenu que tous les pays devraient pouvoir désigner certains produits comme «sensibles». À la différence des produits spéciaux, il n'y a pas de critères précis pour qualifier un produit de «sensible» et le choix est laissé au pays soucieux de protéger ses intérêts spéciaux.

Comme pour les produits spéciaux, cependant, il doit y avoir une limite au nombre de produits ainsi désignés. Toutefois, si les exemptions dont bénéficient les produits spéciaux ne peuvent avoir qu'un effet limité sur les prix du marché mondial, compte tenu de la faible part de marché des pays en développement dans le commerce des produits en question, la désignation de quelques produits comme «sensibles» pourrait entraîner une forte réduction des avantages de la réforme du commerce mondial. Tel est particulièrement le cas des produits laitiers (comme on le verra plus avant dans ce rapport).

L'Accord-cadre proposait également la mise en place d'un mécanisme spécial de sauvegarde pour protéger tous les pays en développement contre l'abaissement des prix à l'importation et les brusques accroissements des importations. Au lieu de dispenser certains produits des réductions tarifaires, comme dans le cas des produits spéciaux, ce nouveau mécanisme relèverait temporairement les tarifs pour freiner les importations et éviter ainsi la baisse des prix et les effets dommagea-

bles qu'elle pourrait avoir sur la production intérieure (pour plus de détails sur les éléments clés du mécanisme spécial de sauvegarde, voir FAO, 2005c).

Les mesures de sauvegarde actuellement prévues ne sont généralement pas accessibles à tous les pays en développement ou sont considérées comme trop complexes pour être efficaces.

Les dispositions relatives aux produits spéciaux et le mécanisme spécial de sauvegarde sont censés répondre à différentes préoccupations. La souplesse conférée par les premières peut convenir pour les produits classés dans la catégorie de ceux qui ne sont pas actuellement compétitifs mais revêtent une importance critique pour la réalisation des objectifs économiques et sociaux du pays. En revanche, le mécanisme spécial de sauvegarde peut se révéler plus utile pour assurer un certain niveau de protection aux produits qui sont compétitifs mais n'ont que des possibilités limitées de bénéficier d'un recours aux instruments de gestion des risques dans les pays aux marchés sous-développés, et peuvent donc être exposés aux perturba-

L'Accord-cadre de juillet 2004

La quatrième Conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Doha en 2001, s'était fixé pour objectif de parvenir à un accord sur des formules et autres «modalités» concernant les engagements des pays au plus tard le 31 mars 2003, comme première étape vers la conclusion du Cycle de Doha le 1^{er} janvier 2005. En fait, l'échéance de mars 2003 sur les modalités n'a pas été tenue et les membres de l'OMC se sont concentrés sur l'élaboration d'une ébauche ou d'un «cadre» de modalités. Celui-ci a été finalement approuvé le 1^{er} août 2004, après l'impasse constatée à la cinquième Conférence ministérielle à Cancún (Mexique).

L'accord conclu, connu familièrement sous le nom de Cadre ou «ensemble des résultats» de juillet (OMC, 2004), était fondé sur l'émergence de positions convergentes entre les membres de l'OMC. Le texte comprenait des «cadres» pour les principaux domaines, tels l'accès aux marchés agricoles et industriels, et devait servir de base à des négociations sur des «modalités» plus détaillées, qui offriraient des formules complètes pour des abaissements des tarifs.

L'annexe de sept pages contenant le cadre sur l'agriculture présente des ébauches de formules pour réduire les obstacles à l'importation, les subventions à l'exportation et le soutien interne, comme base de formules concrètes et complètes des «modalités».

L'Accord-cadre comprenait également des décisions qui ont été prises au titre de certains piliers, telles que l'abolition de toutes les formes de subventions aux exportations agricoles à une date fixée, ainsi qu'une réduction substantielle du soutien interne à l'agriculture, source de distorsion du commerce. En outre, le texte de cet accord définissait en langage clair le «parallélisme» – c'est-à-dire la nécessité que l'élimination des subventions directes à l'exportation s'accompagne de l'élimination des éléments de subvention que sont le crédit à l'exportation, l'aide alimentaire et les exportations des organismes de commerce d'État. Il marquait également un progrès sur le coton, avec l'établissement dans la première année, «à titre d'acompte», d'une réduction de 20 pour cent du soutien interne ayant un effet de distorsion sur les échanges.

Des progrès ont été également enregistrés sur les graves déséquilibres dont se plaignaient de nombreux pays en développement concernant le degré de détail entre les dispositions applicables respectivement aux pays développés et aux pays en développement, y compris entre les «produits sensibles» (décris de façon assez détaillée dans les textes examinés à l'époque) et les «produits spéciaux» évoqués dans les dispositions concernant les pays en développement (qui n'avaient pas fait l'objet d'une description aussi détaillée).

Négociations commerciales et problèmes de développement

tions qui pourraient résulter du fléchissement des prix internationaux ou des brusques accroissements des importations.

Quoi qu'il en soit, outre la souplesse et la protection conférées par la désignation comme produits spéciaux et le mécanisme spécial de sauvegarde, nombre de pays en développement ont également besoin d'aide pour surmonter les obstacles à la production, à la commercialisation et aux échanges commerciaux qui se dressent du côté de l'offre. Certaines mesures, telles que la désignation comme produit spécial et le mécanisme spécial de sauvegarde, ne sont pas la solution aux problèmes sous-jacents plus durables que posent le manque de compétitivité et les contraintes au niveau de l'offre dans les pays en développement. Pour que les pays pauvres puissent soutenir la concurrence intensifiée des importations et bénéficier des débouchés commerciaux qui pourraient découler de la

libéralisation, il faut qu'ils disposent d'un contexte qui permette l'allocation des ressources aux activités où elles puissent être utilisées de façon plus productive, et qu'ils parviennent à surmonter leurs problèmes commerciaux en se dotant d'une meilleure infrastructure – routes, marchés, installations portuaires – et en diversifiant leurs activités. Ces problèmes au niveau de l'offre restent encore à traiter et nécessiteront une assistance internationale. À ce propos, il est encourageant de noter l'initiative «aide pour le commerce», qui vise à répondre à ces problèmes. La désignation de produits spéciaux et la mise en place d'un mécanisme spécial de sauvegarde offrent donc un élément de protection grâce auquel les incitations à la modernisation du secteur agricole peuvent contribuer à soutenir les revenus ruraux, l'emploi et la sécurité alimentaire, conformément aux objectifs plus généraux de développement.







Produits spéciaux pour le développement

Les pays en développement reconnaissent les avantages potentiels d'un commerce agricole plus libéralisé et souscrivent à cet objectif dans le cadre du cycle actuel des négociations commerciales multilatérales. Ils sont nombreux, cependant, à souhaiter une certaine flexibilité dans l'application des réductions tarifaires convenues afin de ne pas compromettre leur développement économique et social à plus long terme. Leur crainte est qu'en cas de faiblesse du secteur agricole dans les pays en développement, des réductions tarifaires ne les exposent à une concurrence qu'ils ne sont pas en mesure de soutenir, allant même jusqu'à nuire à la croissance agricole, aux revenus, voire à la sécurité alimentaire. En effet, de nombreux pays en développement ont tiré de maigres bienfaits du Cycle d'Uruguay et la modélisation d'une libéralisation plus poussée a montré que les avantages futurs ne rejoindront pas sur les PMA, mais sur les pays développés et sur les pays en développement plus riches. Les membres de l'OMC ont admis que la libéralisation du commerce comporte des risques pour certains pays en développement, et ils sont convenus de la

nécessité d'un traitement spécial et différencié qui limiterait les obligations de ces pays en termes de réductions tarifaires afin de sauvegarder leurs besoins et leurs priorités en matière de développement. Les mesures pour y parvenir ont été un élément central des négociations et les produits spéciaux constituent la plus importante de ces mesures.

Les produits spéciaux sont des produits indiqués par un pays en développement – «désignés par lui-même» – comme étant particulièrement importants pour son développement global du fait de leur rôle significatif dans le renforcement de la sécurité alimentaire, de la sécurité des moyens d'existence et du développement rural en général. Ces produits seront exemptés de l'application intégrale des réductions tarifaires convenues lors du Cycle de négociations commerciales de Doha. En 2005, la sixième Conférence ministérielle de l'OMC, tenue dans la Région administrative spéciale de Hong Kong, a déclaré que:

Les pays en développement Membres auront la flexibilité de désigner eux-mêmes un nombre approprié de lignes tarifaires, comme produits spéciaux, guidés par

Critères pour les produits spéciaux

Sécurité alimentaire: Selon la FAO, «la sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active» (FAO, 2004a).

Sécurité des moyens d'existence: L'accès adéquat et durable à des revenus et d'autres ressources afin que les ménages puissent satisfaire leurs besoins essentiels. La sécurité des moyens d'existence implique un accès adéquat à la nourriture, à l'eau potable, aux établissements de santé, aux possibilités d'instruction et au logement, ainsi que du temps à dispo-

sition pour la participation communautaire et l'intégration sociale.

Développement rural: Ce processus influe sur le bien-être des populations rurales et implique à la fois la satisfaction des besoins fondamentaux et la fourniture des services essentiels – accès à la nourriture, services de santé, approvisionnement en eau et infrastructures de base, telles que les routes – et la valorisation du capital humain par le biais de l'éducation. Il englobe également les activités qui permettent de réduire la vulnérabilité du secteur agricole aux facteurs naturels et socioéconomiques adverses et autres risques, et contribuent au renforcement de l'autosuffisance.

Source: Calpe et Prakash, 2005.

des indicateurs fondés sur les critères de la sécurité alimentaire, de la garantie des moyens d'existence et du développement rural.

(OMC, 2005).

La position des PMA dans l'examen des dispositions relatives aux produits spéciaux a fait l'objet de discussions lors du tout dernier cycle de négociations. Il a été soutenu qu'étant donné que les PMA ne seront pas tenus de réduire leurs niveaux tarifaires consolidés en application de tout accord conclu, et qu'ils n'auront donc pas besoin d'exemptions pour les produits spéciaux, il fallait clarifier si ces pays devraient souscrire à l'extension de cette disposition sachant que l'utilisation des dispositions relatives aux produits spéciaux par d'autres pays en dévelop-

pement pourrait limiter leurs propres débouchés à l'exportation.

La contribution des produits spéciaux peut être considérée selon deux perspectives différentes. Dans une perspective de développement au sens strict, les produits spéciaux visent à offrir à un pays en développement une marge de manœuvre («espace politique») pour promouvoir des objectifs de développement et atténuer les retombées négatives des réductions tarifaires intégrales. Dans la perspective d'un aboutissement positif des négociations multilatérales, les produits spéciaux contribuent à offrir une marge de manœuvre (réductions tarifaires réduites) pour certains produits en vue d'une libéralisation plus complète pour tous les produits et de la conclusion du Cycle de Doha.

Comment identifier les produits spéciaux?

Bien entendu, les pays en développement n'ont pas la possibilité de désigner un nombre illimité de produits spéciaux, aussi des critères de définition spécifiques sont-ils nécessaires. La simple indication de ces produits sans qu'un tel choix soit clairement lié à la sécurité alimentaire, à la sécurité des moyens d'existence et au développement rural, permettrait peut-être de parvenir à un accord au sein de l'OMC, mais ne contribuerait pas nécessairement à l'accomplissement des objectifs de développement. Une approche globale et systématique de la sélection des produits est nécessaire, à partir d'objectifs de développement nationaux explicites et sur la base d'indicateurs pratiques et opérationnels pour chacun des trois critères.

La FAO a élaboré une série d'indicateurs répondant le mieux à chaque critère – même si, considérant que les problèmes de sécurité alimentaire, de sécurité des moyens d'existence et de développement rural s'imbriquent, ces indicateurs sont susceptibles d'être applicables à plusieurs critères (Ford *et al.*, 2005). À titre d'exemple, le tableau présente quelques valeurs représentatives de ces indicateurs pour trois différents types de pays en développement.

Indicateurs de la sécurité alimentaire

- Contribution du produit à la nutrition (part du produit dans la consommation de calories)
- Dépendance à l'égard des importations (rapport du produit importé au produit consommé)
- Taux d'autosuffisance (rapport du produit consommé au volume produit)
- Stabilité d'accès au produit (variabilité de la production intérieure)

Indicateurs de la sécurité des moyens d'existence

- Incidence du remplacement par des importations (taux de croissance des importations; et corrélation entre la production et l'importation du produit)
- Part du produit dans les terres agricoles (part du produit dans la superficie cultivée)

Produits spéciaux choisis à partir d'une analyse d'études de cas

Pays	Produits	Part de la consommation totale de calories (%)	Volume importé/volume consommé (%)	Part de la superficie totale récoltée (%)	Part de la superficie totale récoltée du volume de production (%)	Taux de croissance (%)
Pays en développement exportateur net de produits alimentaires	Riz usiné	39,68	0,00	56,54	19,63	-0,70
	Sucre raffiné	12,45	0,00	5,12	1,54	-1,99
	Noix de coco	2,68	0,09	1,87	0,69	0,43
	Maïs	2,14	3,39	7,01	2,18	-1,91
	Viande de poulet	1,69	0,01	0,00	0,58	6,56
	Bananes	1,45	0,00	0,77	0,87	0,94
	Manioc	1,45	0,00	6,03	8,56	-4,00
	Blé	0,03	99,00	0,01	0,00	0,00
Pays en développement importateur net de produits alimentaires	Blé	33,12	44,00	17,80	4,10	-1,34
	Maïs	4,83	41,45	14,91	4,17	1,41
	Sucre raffiné	4,00	35,40	0,00	0,40	-2,20
	Dattes	1,70	0,03	0,55	0,64	5,10
	Sorgho	1,30	0,01	2,78	0,57	-6,35
	Tomates	1,23	0,10	3,24	4,08	-0,89
	Huile de soja	1,03	79,71	0,00	0,03	19,81
	Riz usiné	0,25	0,78	10,70	3,55	-2,30
Pays en développement économiquement faible	Sucre roux	18,00	0,00	8,52	48,30	-1,50
	Riz usiné	9,84	10,89	2,98	0,26	5,96
	Maïs	5,96	2,46	7,88	1,54	2,70
	Viande de poulet	4,05	1,94	n.a.	0,41	23,12
	Haricots secs	3,64	5,56	4,07	0,20	-15,42
	Bananes plantains	1,82	0,00	0,56	0,86	-13,69
	Oranges	1,15	0,00	7,20	8,30	-14,00
	Bœuf et veau	1,09	0,91	n.a.	0,06	27,60
	Pommes de terre	0,93	73,09	0,05	0,04	-28,55

Note: n.d. = non disponible.

Source: Ford *et al.*, 2005.



Indicateurs du développement rural

- Importance du produit dans l'économie nationale et rurale (part du produit dans la production agricole totale; et taux de croissance de la production du produit)

Cette liste d'indicateurs n'est pas exhaustive et les pays pourraient avoir la possibilité de choisir parmi une série d'indicateurs, ceux qui sont les plus pertinents pour eux. L'analyse montre qu'un choix limité d'indicateurs peut représenter adéquatement une liste plus complète, et qu'un classement peut ainsi être effectué sur la base d'un petit nombre seulement de critères.

Dans la pratique, le calcul des divers indicateurs pour chaque critère fournirait une liste initiale de produits susceptibles d'être désignés en tant que «produits spéciaux». Les politiques commerciales actuelles et prospectives pour chacun des produits figurant sur cette liste initiale devraient alors être examinées afin de déterminer la nécessité d'un éventuel traitement différentiel. Par exemple, si les tarifs sont déjà faibles, les arguments invoqués pour désigner le produit en tant que produit spécial afin de mettre des limites à de nouvelles réductions seraient alors plus solides. Si un traitement spécial est considéré comme souhaitable, les modalités spécifiques d'un tel traitement deviennent alors un sujet de négociation avec les partenaires commerciaux.

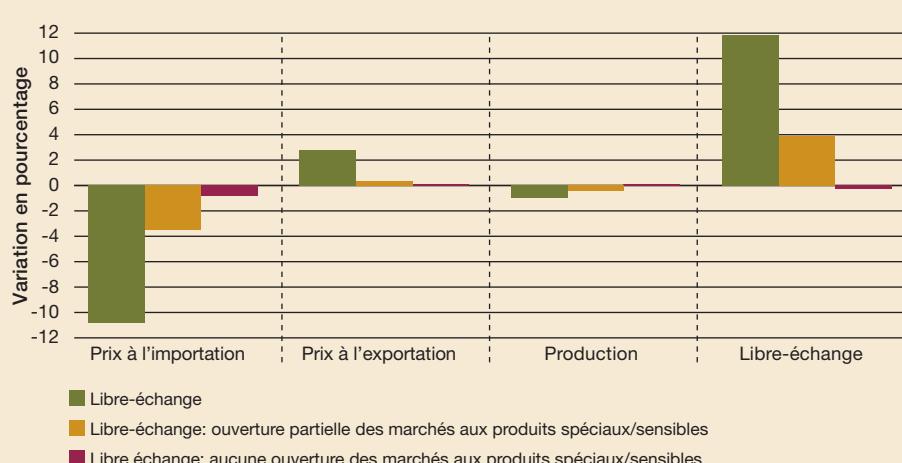
Dans la pratique, toutefois, ces étapes ne sont pas toujours aussi linéaires, notamment du fait de la disponibilité réduite

de données pour le calcul des différents indicateurs. Par ailleurs, en raison du caractère dynamique des systèmes alimentaires, des systèmes de subsistance et du développement rural, la liste des produits spéciaux possibles peut évoluer dans le temps.

Comment traiter les produits spéciaux?

Une fois identifiés, les produits spéciaux seraient l'objet d'un traitement plus modulé dans l'application des règles commerciales convenues au sein de l'OMC. Les partisans les plus fervents du concept ont indiqué que les produits spéciaux ne devraient pas faire l'objet de réductions tarifaires quelconques, ni de nouvelles obligations en termes de contingents tarifaires ou de plafonds tarifaires (c'est-à-dire la fixation du tarif maximum pouvant être imposé au produit), et que tous les produits spéciaux devraient recourir au mécanisme spécial de sauvegarde (dont il est question dans la suite du présent rapport) qui déterminerait une hausse temporaire des tarifs pour empêcher de brusques augmentations des importations. Il a également été suggéré que les produits agrés bénéficient d'une marge de manœuvre dans tous les autres piliers des négociations de l'OMC (c'est-à-dire qui ne soit pas limitée aux tarifs du volet accès aux marchés), ce qui laisserait également aux pays en développement une certaine flexibilité dans l'utilisation des politiques de soutien intérieur telles que les subventions et le soutien aux exportations.

Effets de la désignation du riz en tant que produit spécial ou sensible



Note: Les prix sont des moyennes pondérées.

Source: Calpe et Prakash, 2005.

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

Il est probable que le riz soit désigné en tant que produit spécial par certains pays en développement. Il pourrait également être indiqué comme produit sensible par certains pays développés. Le riz constitue un exemple intéressant des questions liées à la désignation des produits spéciaux. Considérant l'importance du riz dans le commerce international, sa désignation en tant que produit spécial ou sensible – et donc son exclusion du moins partielle du processus de réforme – se répercute-rait sur les marchés internationaux du riz et sur l'incidence générale de la libéralisation du commerce multilatéral. Même si un accord sur la désignation des produits spéciaux pourrait rassurer les pays en dé-véloppement quant à la prise en compte de leurs préoccupations en matière de déve-loppement rural et de sécurité alimentaire (et surmonter ainsi un éventuel obstacle à l'aboutissement positif des négociations commerciales), il a un coût potentiel pour d'autres pays exportateurs en termes de bénéfices perdus d'une libéralisation plus complète. Ces coûts ont été étudiés par la FAO dans le cadre d'analyses modélisées des effets potentiels de la désignation du riz en tant que produit spécial ou sensible sur les prix, la production et le commerce mondiaux (Calpe et Prakash, 2005; FAO 2005d).

Le graphique présente les effets de trois différents taux de réduction tarifai-re par rapport à une base de référence correspondant à la situation actuelle. Les trois scénarios sont: libre-échange total avec des tarifs réduits à zéro pour tous les produits, y compris le riz; libre-échan-ge sans tarifs pour tous les produits, y compris le riz, à l'exception des pays en dévelo-pement désignant le riz en tant que produit spécial (avec une réduction de 33 pour cent seulement des tarifs appliqués au riz), et des pays développés désignant le riz comme produit sensible (avec une réduction de 50 pour cent des tarifs appliqués au riz) et sans aucune réduction des tarifs des PMA; et libre-échange, mais sans réductions tarifaires pour le riz là où il est désigné en tant que produit spécial ou sensible.

Comme on pouvait s'y attendre, les inci-dences sur les prix, la production et le commerce du riz sont directement liées

au degré de libéralisation des marchés. En régime de libre-échange, sans aucune exception pour les PMA ou les produits spéciaux ou sensibles, les échanges com-merciaux progressent nettement, sous la poussée d'une forte chute des prix à l'im-portation. Toutefois, la désignation du riz en tant que produit spécial ou sensible diminue l'ampleur de ces effets, avec la disparition quasi-totale de toute inciden-ce lorsque aucune ouverture des marchés n'est requise pour ces produits.

Le riz a constitué une source de conflits majeure lors du précédent Cycle de né-gociations commerciales multilatérales d'Uruguay, plusieurs pays s'étant opposés à l'ouverture de leurs marchés du riz en raison de ses conséquences négatives possibles sur la sécurité alimentaire, sur les moyens d'existence des cultivateurs et sur l'environnement. Une issue à la pa-ralysie qui en a suivi a été trouvée avec l'introduction dans l'Accord sur l'agricul-ture d'une Clause de traitement spé-cial qui permettait aux pays de maintenir des obstacles non tarifaires sur les produits, dans certaines conditions. Cette clause a été utilisée principalement pour exem-pter le riz de l'assouplissement général de l'accès au marché, par le Japon, la Ré-publique de Corée, les Philippines et la Province chinoise de Taïwan; de ce fait, elle est souvent indiquée sous le nom de «Clause riz».

Bien que de nombreux pays aient ré-formé depuis leurs politiques rizicoles, beaucoup considèrent encore le riz comme un produit stratégique qui ne peut être traité comme d'autres produits agri-coles – ravivant ainsi l'idée de la néces-sité d'une certaine forme de «traitement spé-cial» pour le riz dans le cycle actuel des né-gociations commerciales multila-térales pour atteindre des objectifs plus ambitieux en matière de libéralisation des marchés agricoles en général.

De fait, si le Cycle de Doha se concluait, seul un nombre restreint de pays pourraient effectivement appliquer au riz les exemptions prévues pour les produits spéciaux ou sensibles, sachant que bon nombre des principaux acteurs du marché du riz sont classés parmi les PMA et sont donc exemptés à ce titre de toute obligation de réductions tarifaires. Par ailleurs, plusieurs pays développés et en dévelo-pement producteurs de riz appliquent déjà des taux tarifaires bien inférieurs aux niveaux maximums

consolidés notifiés à l'OMC, signe qu'ils pourraient ne pas opposer une forte résistance à une réduction de leurs taux consolidés. Ainsi, même les réductions tarifaires pleinement agréées, sur des va-leurs consolidées, peuvent ne pas retentir sur les tarifs effectivement appliqués. En effet, du fait des écarts importants entre les tarifs consolidés et les tarifs appliqués (ce qu'on appelle «l'excédent tarifaire») dans les principaux pays importateurs, les effets observés dans le cadre du cy-cle actuel de la réforme des politiques commerciales sont limités, à moins que la réduction des taux consolidés ne soit suffisamment importante pour éliminer l'écart entre les taux tarifaires consolidés et appliqués.

D'autre part, même les acteurs mi-neurs dans l'économie du riz peuvent être tentés de désigner le riz en tant que produit spécial ou sensible, avec le blé, le maïs et d'autres céréales, pour limiter les concessions en matière d'accès aux marchés pour l'ensemble du secteur cé-réalier. Cela a été le cas dans l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay, lorsque le riz a été considéré comme admissible pour la sauvegarde spéciale même par des pays dans lesquels il ne semblait pas constituer une culture stratégique. Concernant les produits spéciaux et sen-sibles, le risque d'abuser de ces excep-tions devrait être réduit par l'imposition de limites à leur nombre ou par le resser-rement des critères auxquels ces produits devront satisfaire.

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

Comme pour le riz, le commerce des pro-ducts laitiers demeure fortement entravé par les obstacles à l'accès aux marchés et la mise en œuvre de la réforme du commerce dans ce secteur s'est révélée difficile. Par effet de l'exercice de tarification du Cycle d'Uruguay, les tarifs appliqués aux produits laitiers se situent parmi les plus élevés du secteur agricole. De ce fait, des né-gociations commerciales aboutissant à d'importantes réductions générales des obstacles au commerce auraient des effets sensibles sur les poli-tiques laitières et commerciales inté-rieures. Dans ce contexte, les récentes clauses définissant les produits spéciaux et sensibles et prévoyant des exemptions



aux disciplines générales peuvent influer sur la réforme potentielle du secteur laitier. La question la plus importante est de savoir dans quelle mesure.

En déclarant les produits laitiers en tant que produits spéciaux, les pays en développement peuvent les exempter des réductions tarifaires dans la mesure où le secteur laitier peut être considéré comme d'importance fondamentale pour les besoins de «sécurité alimentaire, de sécurité des moyens d'existence et de développement rural». En les déclarant en tant que produits sensibles, les pays peuvent déroger à la formule de réductions tarifaires générales en améliorant sensiblement l'accès aux marchés grâce

à une expansion des contingents tarifaires tenant compte d'une dérogation à la formule tarifaire. Le nombre des produits laitiers admissibles est fondamental; dans certains pays développés, les produits laitiers représentent une part importante des lignes tarifaires agricoles, avec l'Union européenne (UE) à 8 pour cent et les États-Unis d'Amérique à 14 pour cent.

D'après l'analyse de la FAO (FAO, 2005e), outre la mesure absolue des tarifs laitiers consolidés, les principaux facteurs qui influent sur les implications de la désignation des produits spéciaux et sensibles, sont les suivants:

- L'étendue de l'«excédent» tarifaire – la différence entre les taux tarifaires

Profil tarifaire pour le beurre: tarifs moyens hors contingent pour certains pays et régions



Note: Les données tarifaires se rapportent soit aux tarifs moyens hors contingent, soit au tarif moyen NPF en l'absence de contingent, selon le pays.

Source: Base de données du Modèle FAO/CNUCED de simulation des politiques du commerce des produits agricoles, 2006.

«consolidés» au sein de l'OMC et ceux qui sont effectivement appliqués. Elle est très importante dans de nombreux pays en développement, comme le montre le graphique. Dans ces cas, une réduction même importante des tarifs consolidés peut ne pas être suffisante pour réduire les tarifs effectivement appliqués et n'aurait aucun effet sur l'accès aux marchés.

- L'étendue de l'«écart» tarifaire – l'excédent d'un tarif par rapport à celui qui est strictement nécessaire pour éviter que les importations ne sapent les politiques intérieures de soutien des prix (un problème surtout dans les pays développés, où le cas est prévalent). Dans ces cas, la réduction tarifaire peut ne pas être suffisante pour déterminer une variation des prix ou des politiques, et les améliorations au niveau de l'accès aux marchés seraient minimes.

- La compensation ou la règle négociée pour déterminer dans quelle mesure étendre les contingents d'importation pour compenser des réductions tarifaires partielles là où les produits laitiers sont désignés en tant que produits sensibles.

Sans exemption au titre de produits spéciaux ou sensibles, une réduction tarifaire importante déterminerait une hausse de 8 à 12 pour cent du prix des produits laitiers sur le marché mondial, mais ces variations seraient réduites de plus de moitié avec un traitement en tant que produits spéciaux et sensibles. Une analyse de la FAO (Cluff et Vanzetti, 2005) indique que même si tous les pays en développement déclaraient une exemption au titre de produits spéciaux pour le secteur laitier, l'impact sur les marchés mondiaux serait faible par rapport à une situation de non-exemption, surtout du fait de l'ampleur de l'excédent tarifaire et du rôle limité que jouent ces pays sur les marchés mondiaux. Toutefois, avec la désignation en tant que produits sensibles par les pays développés, l'impact d'une formule tarifaire ambitieuse est réduit considérablement, et les améliorations de l'accès aux marchés seraient fortement limitées.

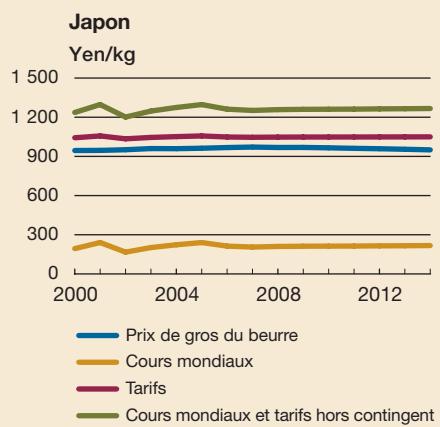
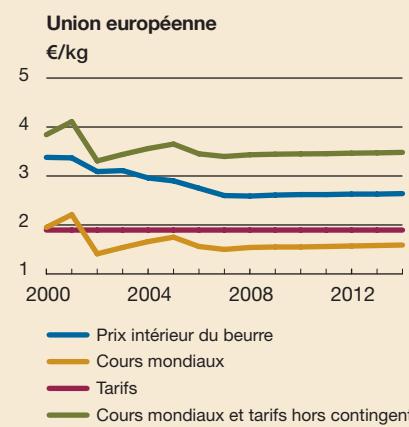
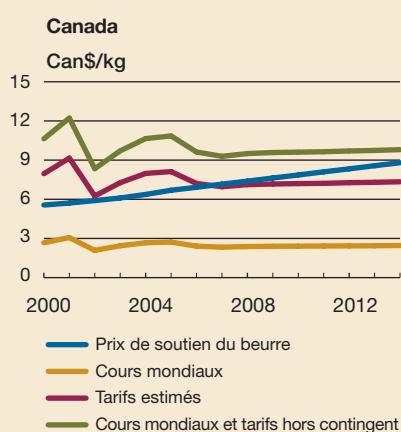
Statistiques des tarifs appliqués aux produits laitiers: tarifs moyens hors contingent ou tarifs uniques, 2002

Produit	Tarif consolidé (%)		Tarif appliqué (%)		Différence (%)
	Moyen	Max	Moyen	Max	
Beurre	57	573	28	447	29
Fromage	50	494	23	265	26
Produits concentrés	54	496	24	303	29

Note: Les données tarifaires se rapportent aux tarifs moyens hors contingent ou au titre de la NPF en l'absence de contingent, pour tous les pays.

Source: FAO/CNUCED, 2006.

«Écart» tarifaire pour le beurre, dans certains pays et régions



Source: Calculs tirés de l'OCDE et de la FAO, 2005.

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

Non seulement la libéralisation du commerce expose le secteur agricole des pays en développement à une concurrence accrue de la part des importations, mais elle accentue également la vulnérabilité à des afflux d'importations soudains et à court terme – les poussées d'imports – susceptibles de désorganiser les marchés intérieurs des produits alimentaires et la production. Une telle vulnérabilité constitue surtout un problème pour les pays en développement qui s'efforcent de développer leur potentiel agricole et de diversifier leur production.

Il n'est plus contestable que les poussées d'imports et la baisse des prix des produits importés constituent une menace pour la stabilité des marchés intérieurs. Il existe de nombreux rapports de pays en développement, en particulier de pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV), faisant état d'un nombre croissant de poussées d'imports de divers produits alimentaires, surtout à partir du milieu des années 90, lorsque les obstacles à l'importation ont été réduits. Une analyse FAO des données relatives aux importations alimentaires entre 1980 et 2003, couvrant 102 pays en développement, le confirme en dénombrant plus de 7 000 poussées d'imports, de plus en plus fréquentes après 1994 (FAO, 2005f). Des répercussions négatives sur la production intérieure, l'industrie et l'emploi ont également été signalées.

Poussées d'imports – un phénomène généralisé

L'analyse de la FAO montre que si le phénomène des poussées d'imports est généralisé, en termes à la fois géographique et de produits, certains groupes de produits et certaines régions ont cependant été plus touchés que d'autres. Parmi les groupes d'aliments, les plus touchés ont été les huiles végétales, les viandes et les céréales secondaires. Sur la base de la définition des «poussées d'impor-

tations» comme étant une augmentation de 30 pour cent ou plus des importations moyennes dans les trois années précédentes, l'incidence de ces phénomènes a oscillé entre moins de 10 pour cent pour les céréales (soit une fois tous les 10 ans) et 21 pour cent pour les huiles végétales (soit une fois tous les cinq ans). Parmi les produits de base, ceux qui ont le plus souvent fait l'objet de poussées d'imports ont été les viandes de porc et de volaille, l'huile de palme, le sucre et les œufs, avec pour tous ces produits une fréquence autour de 20-23 pour cent. Bien que tous les pays aient enregistré des poussées d'imports, certains semblent avoir été plus touchés que d'autres: en Asie, le Bangladesh et l'Inde; en Afrique, le Ghana, le Kenya, le Malawi, le Nigéria et le Zimbabwe; et en Amérique latine, l'Équateur et le Honduras. Une cinquantaine de pays (soit près de la moitié des pays couverts par l'analyse) ont enregistré plus de 70 poussées d'imports au cours de 23 années considérées.

Certains des facteurs qui contribuent à ces poussées d'imports, sont propres au pays touché, comme la variabilité météorologique, le mouvement des taux de change, l'évolution des politiques commerciales, la libéralisation des marchés intérieurs et les investissements étrangers directs liés au commerce des produits alimentaires. Mais les poussées d'imports peuvent aussi dériver de facteurs exogènes transitoires, induits par les politiques ou par le marché, et susceptibles de déterminer de brusques fléchissements des prix mondiaux des produits de base. L'augmentation subite des importations qui en résulte peut à son tour causer de graves dommages aux industries locales avec des répercussions sur la rentabilité à court terme et sur les investissements à long terme dans le secteur, pouvant avoir dans certains cas des retombées négatives sur l'emploi, la pauvreté rurale et la sécurité alimentaire. Si des déficits à court terme de la produc-



tion intérieure dérivant de caprices du climat peuvent donner lieu à des poussées d'importations, de telles disponibilités additionnelles sont souvent nécessaires pour préserver l'accès des consommateurs à des prix acceptables. Toutefois, dans de nombreux cas, l'application des engagements de réduction tarifaire de la part des pays en développement a été associée à des poussées d'importations plus fréquentes qui ont nui ou ont menacé de nuire ou de supplanter une production intérieure viable, et a eu un impact négatif sur l'emploi, la pauvreté rurale et la sécurité alimentaire.

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

La couverture médiatique, dont les poussées d'importations et la désorganisation des marchés locaux qui leur est associée dans les pays en développement, et le préjudice causé aux producteurs locaux, font de plus en plus fréquemment l'objet, met en relief l'accès limité de ces pays à des instruments de sauvegarde efficaces. En vertu de cette expérience, un accord a été conclu dans le cadre des «résultats de juillet 2004» pour l'établissement d'un mécanisme spécial de sauvegarde prévoyant un tarif supplémentaire destiné à défendre les pays en développement contre les poussées d'importations. Cet instrument doit être simple et efficace.

Dans le cadre des accords en vigueur, de nombreux pays n'ont pas accès à un instrument de sauvegarde efficace et hésitent à réduire leurs tarifs consolidés en dessous de niveaux qui les empêcheraient de modifier les tarifs appliqués à des fins de sauvegarde. Alors que l'élaboration de mesures commerciales correctives appropriées pourrait permettre de répondre à certaines préoccupations des pays en développement concernant les poussées d'importations, l'imposition de toute mesure de limitation des échanges visant à freiner les poussées d'importations dommageables doit être fondée sur une analyse des impacts et, en particulier, de la désorganisation et du préjudice qui en résultent pour l'agriculture intérieure. Tout recours arbitraire à des mesures de sauvegarde, en l'absence d'un préjudice avéré, pourrait avoir un retentissement négatif sur la croissance économique et sur le bien-être des consommateurs en limitant les ressources pour d'autres

industries nationales relativement plus viables.

Le concept qui est à la base de l'établissement d'un mécanisme spécial de sauvegarde pour les pays en développement, représente une évolution positive en apaisant les craintes liées à la libéralisation et en fournissant un instrument concret face au problème des poussées d'importations. Bien que des accords aient été atteints sur certains éléments du mécanisme spécial de sauvegarde, les débats se poursuivent sur les autres aspects plus problématiques tels que les seuils de déclenchement et les compensations (c'est-à-dire le type et l'ampleur des restrictions commerciales additionnelles imposées en cas d'augmentation subite). L'enjeu est de définir des seuils de déclenchement et des compensations appropriés pour la mise en équilibre des intérêts défensifs qu'un mécanisme spécial de sauvegarde est censé sauvegarder sans pour autant nuire aux intérêts offensifs des exportateurs en termes d'accès aux marchés.

Conception d'un mécanisme spécial de sauvegarde

Dès le départ, les négociations relatives au mécanisme spécial de sauvegarde ont porté sur quatre éléments clés ou aspects de la conception de cet instrument¹: Quels pays pourront y avoir accès? Quels seront les produits couverts? Comment le mécanisme sera-t-il déclenché? Quelle sera la compensation? Au moment de la Déclaration ministérielle de l'OMC en décembre 2005 (OMC, 2005), des accords avaient été atteints sur deux points, à savoir que tous les pays en développement auront accès au mécanisme spécial de sauvegarde et que les seuils de déclenchement seront fondés sur les prix et sur le volume. Les autres éléments restent encore à définir.

Produits admissibles

L'Accord-cadre de juillet 2004 ne précisait pas si le mécanisme spécial de sauvegarde serait limité à quelques produits seulement, ou s'il s'appliquerait à toutes les lignes tarifaires. Durant les négociations, plusieurs idées ont été lancées,

d'une admissibilité limitée à certains produits en fonction de critères précis jusqu'à l'absence de toute restriction. Cette dernière position a été adoptée par le groupe G33 réunissant plus de 40 pays en développement. De leur côté, l'Argentine, les États-Unis d'Amérique, le Paraguay et l'Uruguay ont proposé un certain nombre de restrictions, et notamment de limiter l'application aux produits ayant fait l'objet de restrictions tarifaires intégrales, conformément à la formule standard d'abaissement des droits, aux produits pour lesquels les nouveaux tarifs consolidés réduits sont inférieurs aux taux récemment appliqués et aux produits issus de la production intérieure ou constituant de proches substituts de ces produits.

Seuils de déclenchement

Il a été convenu que les seuils de déclenchement seront fondés à la fois sur les prix et sur le volume. Les négociations qui ont suivi ont porté sur les conditions dans lesquelles un pays serait autorisé à déclencher un mécanisme spécial de sauvegarde.

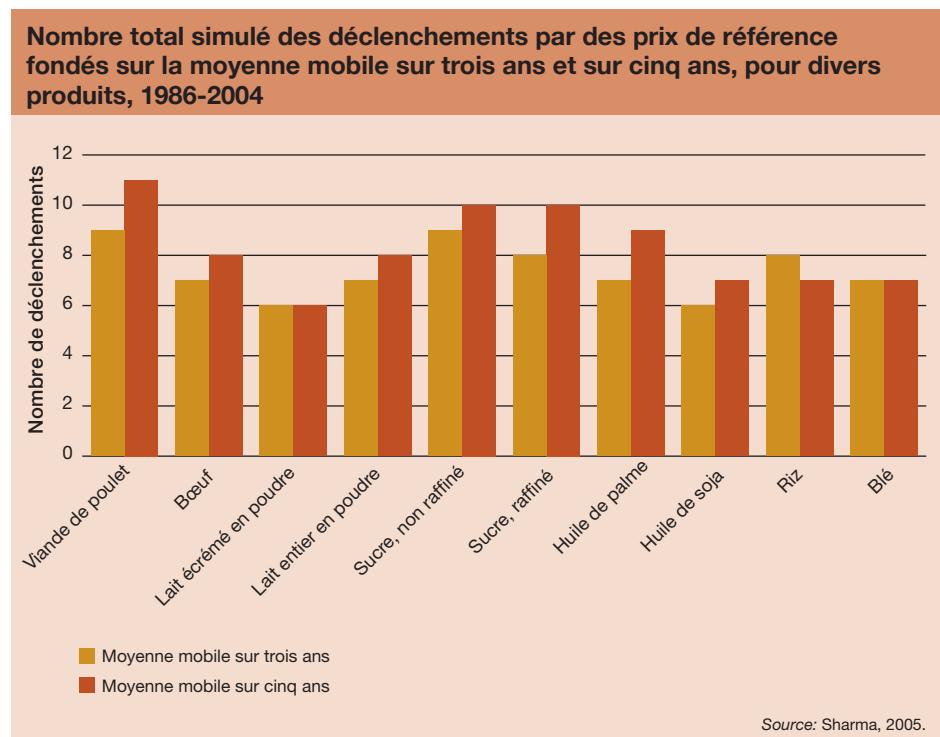
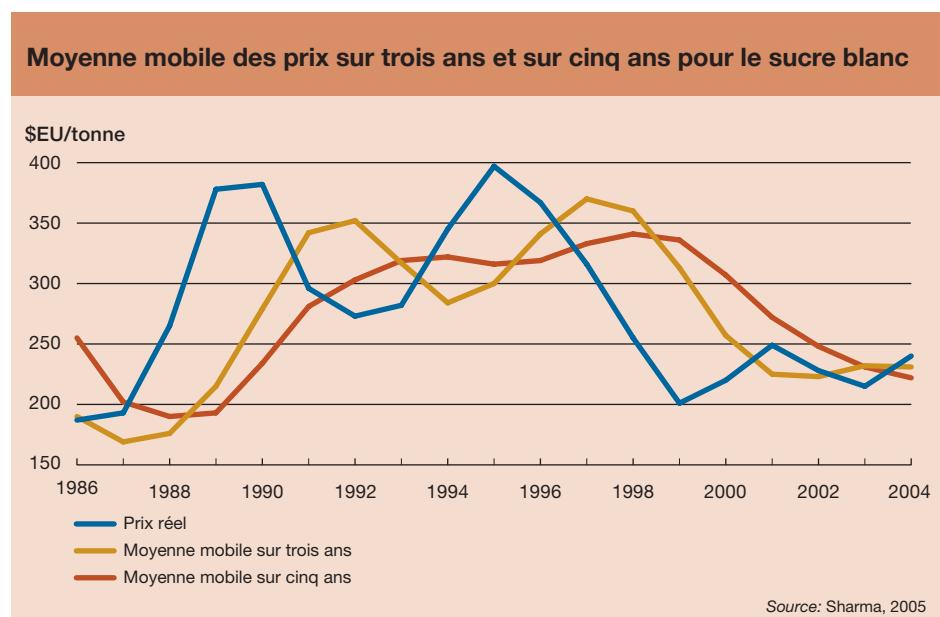
Déclenchement fondé sur les prix

Le déclenchement fondé sur les prix de la clause de sauvegarde spéciale pour l'agriculture du Cycle d'Uruguay, était basé sur un prix de référence fixe au cours d'une période de base. Une sauvegarde spéciale est déclenchée lorsque le prix courant des importations tombe en dessous du prix de référence fixe. Le G33 a proposé de prendre comme prix de référence les moyennes mobiles sur trois ans des prix à l'importation. D'autres pays ont suggéré une combinaison entre la moyenne mobile et les références fixes. Dans chaque cas, un MSS serait déclenché lorsque le prix courant à l'importation tombe en dessous du prix de référence. La question clé est de savoir laquelle de ces références est préférable, compte tenu des objectifs de simplicité et d'efficacité. La variation des prix courants et de la moyenne mobile pour le sucre est illustrée dans le graphique ci-dessous.

Les principaux avantages de l'option du prix de référence fixe sont la simplicité et une moindre exigence en matière de données, tandis que le principal inconvénient est que le prix fixe ne tient pas compte des informations récentes sur les prix, à moins d'être périodiquement mis à

¹ Pour plus de détails concernant les éléments clés du mécanisme spécial de sauvegarde, voir FAO, 2005c.

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



jour. De ce fait, lorsque les prix courants s'écartent sensiblement des tendances à plus long terme, les sauvegardes peuvent être déclenchées de manière inopportun. Une analyse de la FAO fondée sur les prix mondiaux de dix produits alimentaires confirme qu'il en est ainsi.

Cet inconvénient peut toutefois être évité avec des références fondées sur les moyennes mobiles. Cette même analyse montre l'efficacité (dans la plupart des cas) d'un prix de référence basé sur la moyenne mobile sur trois ans pour le déclenchement d'une sauvegarde lorsque

les prix sont en baisse. Toutefois, il est apparu que les périodes de baisse persistante des prix avaient échappé à ce prix de référence (c'est-à-dire qu'il n'avait pas eu d'effet de déclenchement). En revanche, un prix de référence basé sur une moyenne mobile sur cinq ans déclenche les sauvegardes même dans ces cas et peut donc être plus efficace.

Déclenchement fondé sur le volume
La formule du déclenchement fondé sur le volume de la clause de sauvegarde spéciale pour l'agriculture du Cycle



d'Uruguay reposait essentiellement sur les niveaux d'importation au cours des trois années précédentes, avec des ajustements compte tenu du degré de pénétration des importations et de l'évolution de la consommation pendant la période précédente. La proposition du G33 pour un mécanisme spécial de sauvegarde est similaire, mais ne tient compte que des niveaux d'importation des trois années précédentes. Une sauvegarde est déclenchée lorsque le volume actuel des importations est supérieur au seuil de déclenchement.

Une analyse de divers mécanismes de déclenchement sur un échantillon de 10 cas en 1990-2004 montre que la référence à la moyenne mobile des importations (sur trois ans et sur cinq ans) déclenche des sauvegardes dans environ 60 pour cent des cas. Les opinions divergent quant à savoir si un tel niveau de sécurité est correct ou s'il est trop élevé.

Compensations en cas de poussées d'importations

Le terme «compensation» indique la mesure de correction prise à la suite d'un déclenchement. Dans le cas du mécanisme spécial de sauvegarde, comme dans celui de la clause de sauvegarde spéciale, il s'agit du tarif supplémentaire à imposer. La question qui se pose est celle de sa quantification.

Conformément aux règles actuelles de la clause de sauvegarde spéciale, dans le cas d'un déclenchement par les prix, les droits supplémentaires varient selon le niveau de la baisse des prix par rapport au seuil de déclenchement fixé. La clause de sauvegarde spéciale intervenait pour compenser une partie seulement de la baisse des prix. Par exemple, les tarifs supplémentaires autorisés étaient de 4 pour cent pour une baisse des prix de 20 pour cent, de 28 pour cent pour un abaissement de 50 pour cent et de 70 pour cent pour un fléchissement de 80 pour cent. Des tarifs supplémentaires progressifs sont prévus pour les baisses des prix supérieures à 80 pour cent. Concernant le déclenchement de la clause de sauvegarde spéciale par le volume, le tarif supplémentaire est fixé au maximum à un tiers du droit en vigueur pour l'année au cours de laquelle la mesure est prise.

Nombre total de déclenchements pour des niveaux d'importation de référence fondés sur la moyenne mobile sur trois ans et sur cinq ans, 1990-2004

Importateur	Produit	Nombre de déclenchements	
		MA-3	MA-5
Cameroun	Viande de poulet	8	8
Ghana	Viande de poulet	11	11
Jamaïque	Viande de poulet	6	7
Sénégal	Lait en poudre	6	5
Sri Lanka	Lait en poudre	8	10
Cameroun	Riz	12	13
Honduras	Riz	12	13
Nicaragua	Riz	8	7
Cameroun	Sucre, raffiné	12	11
Tanzanie, Rép.-Unie de	Sucre, raffiné	9	8
Total		92	93
	Pourcentage déclenchements	61	62

Note: MA-3 et MA-5 sont des périodes de moyenne mobile de référence pour les niveaux d'importation respectivement.

Source: FAO.

Le texte du G33 présenté au début de 2006 proposait des compensations pour les deux types de déclenchement. Pour le déclenchement par les prix, le droit supplémentaire maximum compenserait intégralement l'écart entre le prix de référence et le prix courant à l'importation. En revanche, les deux autres propositions formulées au sein de l'OMC ne prévoient qu'une compensation partielle de l'écart de prix. Tel est certainement le cas de la proposition conjointe présentée par l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay qui prévoyait un barème de droits supplémentaires variant selon l'importance de la baisse des prix (comme pour la clause de sauvegarde spéciale), mais ne compensant que partiellement l'écart de prix. La compensation proposée par les États-Unis ne liait pas les droits supplémentaires à l'écart de prix, mais était déterminée selon une formule fondée sur les tarifs consolidés actuels et du Cycle d'Uruguay. Il n'existe certainement aucune façon simple pour déterminer le niveau optimal de la compensation susceptible d'être la plus efficace pour tous les pays et produits, mais la question essentielle semble être d'établir si le degré de compensation doit être intégral ou partiel.

Concernant la compensation en cas de poussées d'importations, le G33 a proposé un barème de droits supplémentaires variant selon l'ampleur de ces augmentations, avec une hausse des tarifs proportionnelle à l'accroissement des importations. En revanche, les droits supplémentaires prévus selon la proposition conjointe présentée par l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay, sont fixés à 20 pour cent du tarif consolidé actuel, tandis que la compensation indiquée dans la proposition des États-Unis est la même que dans le cas du déclenchement par les prix, comme indiqué plus haut. La théorie commerciale suggère une approche consistant à déterminer un niveau approprié de droits supplémentaires pour des poussées d'importations d'une ampleur donnée, mais cela peut être peu pratique dans le cadre de négociations car la formule repose sur des paramètres tels que l'élasticité de la demande d'importations pour le produit considéré, qui peuvent ne pas être connus avec précision.

Les préférences tarifaires et leur érosion

La nécessité d'aborder le problème de l'érosion des préférences a été soulignée par l'Accord-cadre. De nombreux pays en développement bénéficient de préférences commerciales ou tarifaires grâce auxquelles leurs exportations de certains produits peuvent accéder aux marchés de pays développés à des taux tarifaires inférieurs à ceux qui sont imposés à d'autres exportateurs (taux NPF ou de la «nation la plus favorisée»). Dans certains cas – par exemple, les exportations des PMA au titre de l'initiative EBA «Tout sauf des armes» de l'UE – le tarif est réduit à zéro. Les préférences peuvent être réciproques ou non réciproques. Les préférences réciproques interviennent lorsque deux pays offrent l'un à l'autre des concessions commerciales qui ne sont pas octroyées à d'autres pays. Les préférences commerciales non réciproques sont des arrangements commerciaux en vertu desquels un pays offre de manière unilatérale des concessions à un ou plusieurs autres pays. Les préférences commerciales non réciproques sont importantes pour beaucoup de pays en développement parmi les plus pauvres et les plus vulnérables. Environ 80 PMA et petits États insulaires en développement (PEID) sont bénéficiaires de préférences non réciproques, même si globalement ils représentent moins de 2 pour cent des exportations mondiales de produits agricoles.

La préférence est un taux tarifaire inférieur à celui qui est imposé aux importations provenant d'autres pays. La différence entre ces deux taux est la marge de préférence. Les pays en développement qui bénéficient de préférences tarifaires tirent de leur commerce avec le pays donneur de préférences un volume d'exportation accru et une valeur à l'exportation plus élevée. En principe, cela devrait contribuer à leur croissance et à leur développement. Le pays donneur de préférences perd des recettes douanières égales à cette marge de préférence sur

chaque unité d'importations provenant des pays bénéficiaires de la préférence. Étant donné que les importations venant d'exportateurs préférentiels peuvent être vendues sur les marchés intérieurs des pays donneurs de préférences aux mêmes prix que les importations provenant d'autres sources, les exportations des pays bénéficiaires de préférences obtiennent un prix supérieur au cours mondial – encore une fois, dans une proportion égale à la marge de préférence. Il y a donc un transfert potentiel vers le pays exportateur à partir du budget du pays donneur de préférences, dans la mesure où la marge de préférence représente des recettes tarifaires perdues par le pays importateur. Toutefois, ce transfert de recettes ne bénéficie pas nécessairement aux producteurs et aux exportateurs des pays en développement bénéficiaires de la préférence; il peut être réparti à travers la chaîne de valeur entre les importateurs, les négociants et les consommateurs dans le pays importateur, et entre les exportateurs, les négociants et les producteurs dans le pays exportateur. La répartition précise dépend d'une série de facteurs, et notamment de la position relative de ces différents acteurs de la chaîne de valeur sur le marché, de la mesure dont le produit diffère entre les différents exportateurs et de la situation particulière du marché.

En agriculture, ces mécanismes revêtent une importance particulière pour quelques pays et pour un nombre limité de produits¹. Les préférences commerciales sont considérées comme facilitant l'accès des bénéficiaires aux marchés des pays développés, et favorisant une augmentation du volume des exportations et des prix pour des produits qui pourraient ne pas être compétitifs sur le marché. Elles sont particulièrement importantes

¹ Pour un examen plus approfondi des questions relatives aux préférences agricoles dans le contexte des négociations de l'OMC, voir FAO, 2005g.



pour les PEID qui, du fait des faibles dimensions de leurs marchés intérieurs, qui limitent leur capacité d'exploiter les possibilités d'économies d'échelle et de diversification, et de leur base de ressources restreinte, ont du mal à devenir et à demeurer compétitifs. Les préférences peuvent donc améliorer le bien-être de leurs populations en soutenant l'emploi, les revenus et la croissance économique. Par ailleurs, un éventail limité de produits, des entraves administratives à l'utilisation des préférences (avec notamment des règles d'origine complexes), les coûts élevés de la conformité aux réglementations techniques, sanitaires et phytosanitaires, ainsi que des problèmes intérieurs au niveau de l'offre dans certains pays, ont souvent limité la capacité des bénéficiaires à tirer pleinement parti des préférences commerciales. De plus, là où elles ont été efficaces, les mesures d'incitation en faveur des producteurs de produits bénéficiaires de préférences peuvent avoir réduit les incitations à investir dans d'autres secteurs concurrentiels. L'utilité des préférences pour les pays bénéficiaires aux fins de leur croissance et de leur développement à long terme a donc été remise en question.

Les préférences établissent également une discrimination entre les bénéficiaires et les autres pays en développement, limitant potentiellement les perspectives de développement de ces derniers. Dans la pratique, la part relative du commerce préférentiel dans les exportations agricoles mondiales a diminué au cours de la dernière décennie, ce qui semble indiquer que les préférences n'ont pas réduit de manière significative les possibilités commerciales des pays tiers. Dans le système de l'OMC, une «clause d'habilitation» est le fondement juridique qui permet de déroger au principe de non-discrimination entre les membres de l'OMC pour l'octroi de préférences en faveur des pays en développement. La clause prévoit toutefois l'absence de toute discrimination entre les pays en développement dans l'octroi de préférences commerciales, à l'exception du traitement spécial en faveur des pays les moins avancés (PMA). Certains pays développés accordent parfois des préférences spécifiques à des groupes restreints de pays en développement comprenant des pays non PMA, comme celles que l'UE octroie aux pays du Groupe des

États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) au titre de l'Accord de Cotonou qui autorise l'accès en franchise de droits de 77 pays ACP aux marchés de l'Union, et prévoit des protocoles spéciaux accordant des préférences considérables à certains pays ACP pour les bananes, le sucre, le riz et le rhum. Dans le passé, cet accord a été jugé incompatible avec la clause d'habilitation et il a fallu une dérogation aux règles en vigueur de la part des membres de l'OMC afin qu'il puisse rester en application pendant une période déterminée. Toutefois, selon une récente décision d'appel de l'OMC, les mécanismes qui établissent une discrimination en faveur de certains pays en développement non PMA peuvent être compatibles avec la clause d'habilitation, à condition qu'ils réunissent les conditions associées à cette clause et que les mêmes préférences soient accordées à tous les pays en développement ayant le même statut.

Les produits de base commercialisés en régime de préférences partagent un certain nombre de caractéristiques et de questions avec les produits spéciaux et sensibles. Toutefois, les préférences entraînent des complications particulières puisque, bien que les pays en développement puissent en bénéficier, elles sont accordées par les pays développés. De plus, elles peuvent constituer un complément au soutien et à la protection que les pays développés offrent à leurs propres secteurs agricoles, comme dans le cas du

sucré au sein de l'UE. Dans les pays donneurs de préférences, les politiques de soutien à ces produits ont été parmi les plus restrictives et ont été contestées au sein de l'OMC. Les contestations relatives aux systèmes commerciaux préférentiels dans le cadre de l'OMC ont été confirmées, notamment quant au commerce UE de la banane et du sucre, qui représente l'essentiel du commerce préférentiel. Des changements radicaux dans l'organisation commune du marché du sucre – qui se traduiront par une réduction sensible du prix de soutien du sucre dans l'UE – ont récemment été convenus par les ministres de l'agriculture de l'Union. Outre les producteurs de sucre de l'UE, la réforme touchera les pays en développement et les PMA qui dépendent du traitement préférentiel et des prix plus élevés dont ils bénéficient de ce fait pour leurs exportations de sucre vers l'UE, et qui sont liés au prix de soutien de l'Union pour le sucre. Dans le cas des bananes, les préférences accordées à certaines importations ACP dans l'UE ont été affectées par la substitution du précédent régime UE de contingent tarifaire à l'importation de bananes, par un système uniquement tarifaire en 2006, comme suite donnée à une série de décisions de l'OMC. Ces deux cas sont examinés de façon plus approfondie dans les sections suivantes.

Tous les pays en développement, y compris ceux qui détiennent des préféren-

Exportations de sucre et de bananes et préférences: valeurs relatives à certains pays, 2000-02

	Exportations en pourcentage des exportations agricoles	Exportations en pourcentage des exportations totales de marchandises	Exportations en pourcentage du PIB	Valeur des préférences en pourcentage du PIB
Sucre				
Fidji	55	20	6,3	3,5
Guyana	41	20	14	9,3
Jamaïque	26	4	0,9	0,7
Maurice	74	6	5,7	4,6
Bananes				
Dominique	63	26	4,7	0,71
Sainte-Lucie	68	65	4,3	0,71
Saint Vincent	50	38,6	4,6	0,94

Source: FAO, 2004b.



ces pour certains produits, devraient bénéficier de réductions tarifaires générales NPF qui amélioreront leur accès aux marchés des pays développés. Les tarifs NPF étant réduits, les marges de préférence et donc les bénéfices relatifs des préférences commerciales pour les pays bénéficiaires seront érodés. Les analyses économiques comparatives indiquent que, globalement, les gains dérivant des réductions tarifaires multilatérales compenseraient largement les pertes liées à l'érosion des préférences. Toutefois, un certain nombre de pays, en particulier (mais pas seulement) les PEID, sont fortement tributaires de leurs exportations de certains produits au titre d'arrangements préférentiels, notamment de bananes et de sucre. Ces exportations peuvent constituer une partie importante de leurs recettes d'exportation totales, des revenus et de l'emploi, de sorte que l'érosion des préférences peut avoir de graves répercussions économiques. Pour ces pays, les bénéfices dérivant des réductions tarifaires multilatérales ne compenseraient pas la perte des préférences. Ceux qui souhaitent une plus grande libéralisation du commerce craignent que le maintien des préférences ne donne lieu à une libéralisation inférieure aux attentes, sachant que les pays bénéficiaires de préférences ne pousseront pas pour des réductions ambitieuses des tarifs NPF et que les pays donneurs de préférences pourraient invoquer le mécanisme des préférences pour justifier le maintien du soutien et de la protection à leur propre agriculture. D'autre part, l'érosion des préférences paraît inévitable du fait de la réduction des tarifs dans le cadre de négociations multilatérales, de la signature de nouveaux accords commerciaux bilatéraux et régionaux et de la contestation, dans le cadre de l'OMC, des politiques des pays développés prévoyant des systèmes préférentiels. Les principales questions portent sur l'ampleur des dégâts économiques qui dériveront de la perte de préférences, et ce qui peut être fait pour limiter ces effets. Le consensus sur les nouvelles réductions des tarifs NPF au sein de l'OMC dépendra des réponses à ces questions.

Des suggestions ont été faites quant à la façon de maintenir au moins une partie des systèmes préférentiels et de les améliorer, lorsqu'ils présentent des avantages nets importants et constituent une vérita-

ble nécessité pour les pays concernés car sans cela leurs exportations ne seraient pas compétitives. L'accent pourrait être mis sur le maintien de préférences «profondes» assurant des concessions tarifaires importantes pour l'accès aux marchés de la part d'un petit nombre de pays qui en ont la nécessité, plutôt que sur des préférences «superficielles» en faveur de tous les pays en développement. Dans ce cas, la difficulté est de parvenir à un accord sur les critères à adopter pour l'identification des pays et des produits et sur le type de concession préférentielle à accorder. Il a également été suggéré que les bénéfices des préférences soient maintenus, du moins temporairement, en réservant aux produits visés un traitement similaire à celui des produits spéciaux. En limitant l'ampleur des réductions tarifaires pour ces produits ou en retardant ou étendant leur calendrier d'application, le degré d'érosion des préférences pourrait être réduit. Lorsqu'une érosion des préférences se produit et qu'un pays enregistre de ce fait des pertes économiques, la nécessité de négocier des compensations pourrait être invoquée.

En principe, pour faire face à une érosion importante des préférences commerciales, les pays bénéficiaires actuels auront besoin d'une aide à l'adaptation pour renforcer la productivité et la compétitivité de leurs secteurs des produits agricoles tributaires de préférences, ou pour faciliter la diversification et la sortie de ces secteurs. Tant que de nombreux pays en développement n'auront pas amélioré leur capacité d'approvisionnement et leur compétitivité, ils risqueront d'être perdants lors de nouvelles réductions tarifaires NPF ou de leur participation à des accords préférentiels réciproques avec les pays développés. Pour les pays bénéficiaires de préférences, les perspectives d'un accès accru grâce à une libéralisation plus poussée seront probablement limitées, car ils jouissent déjà de tarifs peu élevés.

Érosion des préférences commerciales – les bananes dans les Caraïbes

Les bananes fournissent une bonne illustration du type de problèmes que l'érosion des préférences comporte pour les petites économies vulnérables.

Les bananes sont cultivées dans toutes les régions tropicales et sont le fruit frais le plus exporté au monde en termes de volume et de valeur, représentant plus de la moitié des expéditions de fruits et de légumes frais des pays ACP vers l'Europe. Les recettes d'exportation de bananes apportent une contribution importante aux économies d'un grand nombre de pays à faible revenu et à déficit vivrier, notamment le Cameroun, la Côte d'Ivoire, l'Équateur, le Guatemala, le Honduras et les Philippines. Les bananes sont également des cultures essentielles des territoires d'outre-mer de l'Union européenne, comme les Antilles françaises, Madère et les îles Canaries. Les bananes ont également été vitales pour les économies de certains petits États insulaires en développement des Caraïbes – notamment la Jamaïque et les îles du Vent – où elles ont été la principale exportation agricole et ont contribué pour une part importante à l'emploi et aux revenus. Toutefois, sans le bénéfice des préférences commerciales accordées par la CE à certains pays ACP, garantissant une part de contingent à des prix supérieurs à ceux du marché, les exportations des Caraïbes n'auraient pas été concurrentielles. La géographie, le climat et les structures agricoles entraînent des coûts de production de bananes relativement élevés, tandis que le nombre des cultures d'exportation de remplacement susceptibles d'être cultivées est limité.

Bénéficiaires de préférences, la Jamaïque et les îles du Vent ont été fortement tributaires du marché de la CE. La Communauté européenne, avec ses 25 pays membres et une population de 450 millions de consommateurs au revenu moyen élevé, est le principal marché pour les bananes d'exportation, avec 44 pour cent des importations mondiales. Seulement 16 pour cent de sa consommation intérieure est assurée par ses territoires (d'outre-mer, principalement), tandis que l'essentiel est importé d'Amérique latine, d'Afrique et des Caraïbes. La politique commerciale de la CE concernant les bananes et les conditions d'accès aux marchés de la CE ont donc eu un impact majeur sur les marchés mondiaux et sur les perspectives des exportateurs dans toutes ces régions.

Jusqu'en décembre 2005, la CE limitait les importations de bananes en

Principales caractéristiques des systèmes d'importations de bananes de l'UE, 2005 et 2006

Origine	2005			2006		
	Quota (tonne)	Tarif (€/tonne)	Tarif hors contingent (€/tonne)	Quota (tonnes)	Tarif (€/tonne)	Tarif hors contingent (€/tonne)
Tous les pays tiers	3 113 000	75	680	néant	176	— ¹
Pays ACP	750 000	0	380	775 000	0	176

Source: FAO.

provenance de divers groupes de fournisseurs au moyen d'un système complexe de contingents tarifaires. Certains pays ACP – notamment le Cameroun, la Côte d'Ivoire et la Jamaïque – et les îles du Vent bénéficiaient d'un quota de 750 000 tonnes en franchise de droits, tandis que pour d'autres fournisseurs, d'Amérique latine, le quota attribué était de 3,1 millions de tonnes, mais avec un tarif de 75 euros par tonne. Les importations excédant l'un ou l'autre de ces quotas étaient frappées de tarifs nettement supérieurs et «prohibitifs». La quantité totale des importations étant limitée par les quotas, les prix des bananes dans la CE étaient maintenus à un niveau bien plus élevé que dans d'autres pays, comme les États-Unis d'Amérique. Ces prix supérieurs, joints à l'allocation de quotas, ont permis aux producteurs des Caraïbes d'exporter vers la CE malgré leurs coûts de production plus élevés.

Une série de plaintes contre ce régime ont été déposées auprès de l'OMC. L'argument de fond était qu'en accordant des préférences commerciales aux fournisseurs ACP, le système discriminait les fournisseurs d'Amérique latine et limitait leur accès au marché de la Communauté. En janvier 2006, la CE a simplifié son système d'importation en remplaçant les contingents tarifaires par un régime uniquement tarifaire. Le tarif a été fixé à 176 euros par tonne. Les importations ACP entrent en franchise de droits jusqu'à un plafond de 775 000 tonnes, de sorte qu'une préférence commerciale en faveur des pays ACP est maintenue. Le passage de l'ancien au nouveau régime, et en particulier l'établissement d'un niveau tarifaire, a soulevé des débats et des controverses politiques et économiques considérables (voir FAO, 2005h).

Les fournisseurs d'Amérique latine plaidaient pour un tarif inférieur. Parmi les fournisseurs ACP, même si les producteurs d'Afrique de l'Ouest pourraient être compétitifs avec la marge de préférence de 176 euros par tonne, ceux des Caraïbes estimaient qu'elle n'est pas suffisante pour compenser leurs coûts de production plus élevés.

Le nouveau régime d'importation a remplacé les quotas d'importations provenant de pays tiers par un tarif de 176 euros par tonne sans restrictions quantitatives. Il a maintenu un quota en franchise de droits pour les bananes importées des pays ACP. Le nouveau régime d'importation a également des répercussions au niveau des parts de marché des divers pays ACP, et notamment sur l'équilibre entre les producteurs des Caraïbes et d'Afrique de l'Ouest. En vertu de l'ancien système, en vigueur de 1993 à 2005, le quota d'importations en franchise de droits réservé à ces pays était réparti sur la base des quantités importées au cours d'une certaine période de référence antérieure («références de longue date»). Plus de la moitié de ce quota était attribué aux fournisseurs des Caraïbes, notamment aux îles du Vent et à la Jamaïque, le restant étant distribué entre les fournisseurs africains. Cependant, pendant la période 1993-2005, les exportations des îles du Vent et de la Jamaïque ont fléchi, tandis que celles du Cameroun et de la Côte d'Ivoire ont nettement augmenté. Cela a déterminé une situation dans laquelle, par effet du système des références de longue date, les îles du Vent et la Jamaïque ont reçu de l'UE des droits contingents supérieurs aux quantités que ces pays exportaient, tandis que le Cameroun et la Côte d'Ivoire se trouvaient dans la situation opposée



et devaient acheter des droits contingents à ces deux exportateurs. Cette situation a changé avec le nouveau régime d'importation, et quelque 60 pour cent du quota d'importations est désormais attribué suivant «l'ordre d'arrivée des demandes». Les industries de la banane du Cameroun et de Côte d'Ivoire affirment que le nouveau régime est plus juste parce qu'il tient mieux compte de leur compétitivité vis-à-vis d'autres fournisseurs ACP. En revanche, les îles du Vent et la Jamaïque craignent que cela ne réduise considérablement leurs exportations, et soutiennent que leurs industries de la banane ont besoin des recettes tirées de la vente des droits contingents non utilisés pour compenser leurs coûts de production plus élevés.

Les pays des Caraïbes exportateurs de bananes s'inquiètent également de l'avenir de l'accès en franchise de droits accordé à leurs bananes, après l'expiration de l'Accord CE-ACP de Cotonou à la fin de 2007. La CE a indiqué son intention de remplacer cet accord par des accords de partenariat économique (APE) à négocier séparément avec chaque pays ACP. Il reste à établir si la CE continuera à octroyer des préférences commerciales similaires au titre de ces APE et si les membres de l'OMC accorderont la dérogation nécessaire aux règles du GATT. L'initiative EBA qui à terme autorisera des importations illimitées de bananes en franchise de droits, des PMA vers la CE, constitue un autre sujet d'inquiétude pour les exportateurs des Caraïbes puisqu'ils ne sont pas des PMA.

La réduction du niveau de préférence résultant des changements apportés au régime d'importation de bananes de la CE rend l'industrie des Caraïbes vulnérable. Par ailleurs, si les producteurs des Caraïbes ne peuvent pas entrer en concurrence avec les producteurs d'Afrique de l'Ouest pour les licences d'importation en franchise de droits sur la base de l'ordre d'arrivée des demandes, leur marge de préférence disparaîtra totalement. La réduction du niveau de préférence découle de la nécessité de satisfaire aux jugements de l'OMC à l'encontre du précédent régime d'importation de bananes de la CE. Elle ne tient pas à des réductions tarifaires convenues lors de négociations multilatérales commerciales, même si telles négociations pourraient effecti-

ment conduire à des réductions tarifaires NPF. Cette dernière possibilité a incité les producteurs des Caraïbes à demander à la CE de désigner les bananes en tant que produit sensible en vue de limiter les éventuelles réductions tarifaires à venir et une nouvelle contraction de la marge de préférence. La vulnérabilité de l'industrie des Caraïbes met en relief la nécessité urgente d'en renforcer la productivité et la compétitivité, et d'étudier des possibilités de diversification, si elle veut résister à une nouvelle réduction de la marge de préférence. La CE a déjà fourni une aide dans ce but dans le cadre de son Programme de soutien et de son Cadre spécial d'assistance pour les bananes.

Libéralisation du commerce et accords commerciaux préférentiels – sucre

L'accès préférentiel aux marchés UE du sucre est couvert par le Protocole sucre et l'accord sur le sucre préférentiel spécial (SPS). Ces instruments accordent un accès en franchise de droits au sucre provenant des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, sous réserve de quotas. Depuis leur entrée en vigueur en 1975, ces accords ont eu pour but de soutenir l'emploi et les revenus dans les pays en développement et les PMA, parmi lesquels de nombreux petits États insulaires en développement tributaires de la production et des exportations de sucre. En sus de ces accords, l'initiative EBA de l'UE qui a été lancée en 2001, établit également une discrimination en faveur des PMA en accordant un accès en franchise de droits aux importations de tous les produits provenant de ces pays, à l'exception des armes et des munitions. Les importations de sucre au titre de l'initiative EBA font l'objet de quotas en franchise de droits et de tarifs régressifs pour les importations hors quota jusqu'en 2009. Une grande attention a été donnée à l'impact de la libéralisation du commerce sur ces accords, et à la réduction de la valeur des préférences qui en résulte pour les pays bénéficiaires. Plus important encore, des changements radicaux dans la politique de l'UE pour le sucre comportent une réduction de 36 pour cent du prix d'intervention actuel, sur quatre ans, à partir de 2008.

Cela retentira sur le prix obtenu par les pays ACP, en érodant leur marge de

préférence et en réduisant de ce fait leurs recettes d'exportation. Considérant que bon nombre de ces pays sont tributaires de la production de sucre et en tirent une partie importante de leurs recettes d'exportation, ces réformes auront un retentissement négatif sur leurs économies.

Obstacles au commerce dans les PMA

Pour les PMA, qui bénéficieront d'un accès en franchise totale de droits aux marchés du sucre de l'UE à partir de 2009, la réforme de la Politique agricole commune de l'UE dans le secteur du sucre se traduira par une réduction de la marge de préférence. Ces pays pourront toutefois tirer avantage de l'initiative EBA, puisque l'écart entre les prix mondiaux et les prix UE restera probablement important. Un enjeu important pour les PMA concerne leur capacité de tirer parti des possibilités d'accès aux marchés dérivant de l'initiative EBA, les coûts des échanges commerciaux pouvant constituer une entrave à un développement significatif des exportations de sucre. En règle générale, ces coûts sont déterminés par la distance, l'infrastructure et les technologies de communication et comprennent les frais de port, les coûts d'information, les frais d'exécution des contrats, le coût du change, les coûts d'inventaire et de possession, et le coût de la réglementation. Compte tenu de la faiblesse de l'infrastructure dans de nombreux PMA, ainsi que des exigences réglementaires à l'exportation au titre de l'initiative EBA, ces coûts peuvent être prohibitifs pour les PMA. Les règles qui régissent le commerce au titre de cette initiative, peuvent être relativement strictes, déterminant ainsi une sous-utilisation des préférences. Ces règles prévoient des exigences spécifiques pour le transport des produits originaires des PMA, ainsi que le montant de la valeur à ajouter aux importations de ces pays à partir de pays non PMA pour être traitées comme des produits originaires des PMA.

Estimation de l'impact de l'évolution des politiques

Une récente étude de la FAO a analysé l'incidence de la réforme de la politique de l'UE concernant le sucre sur les marges de préférence et les recettes d'exportation pour les pays ACP signataires

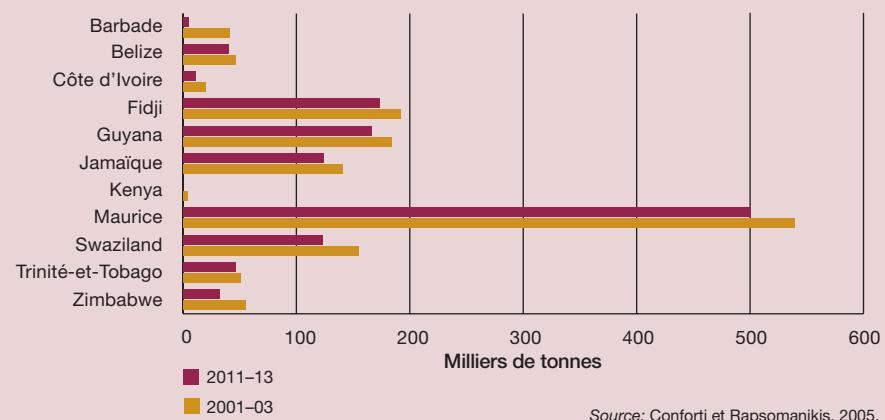
du Protocole sucre et de l'accord SPS, et l'impact de l'initiative EBA sur les PMA, compte tenu des coûts commerciaux pour ces pays (Conforti et Rapsomanikis, 2005). Cette étude identifie trois groupes de pays parmi ceux qui bénéficient d'un accès préférentiel aux marchés de l'UE, à savoir: les pays ACP en développement, les pays ACP les moins avancés pouvant exporter au titre du Protocole sucre et de l'initiative EBA, et les PMA susceptibles d'exporter uniquement dans le cadre de l'initiative EBA.

Les exportations vers l'UE en provenance de pays ACP en développement qui bénéficient actuellement d'un accès préférentiel en vertu du Protocole sucre et des accords SPS devraient flétrir, à la suite de l'abolition de ce dernier SPS, et de la réduction du prix de soutien de l'UE. Cette dernière aura une forte in-

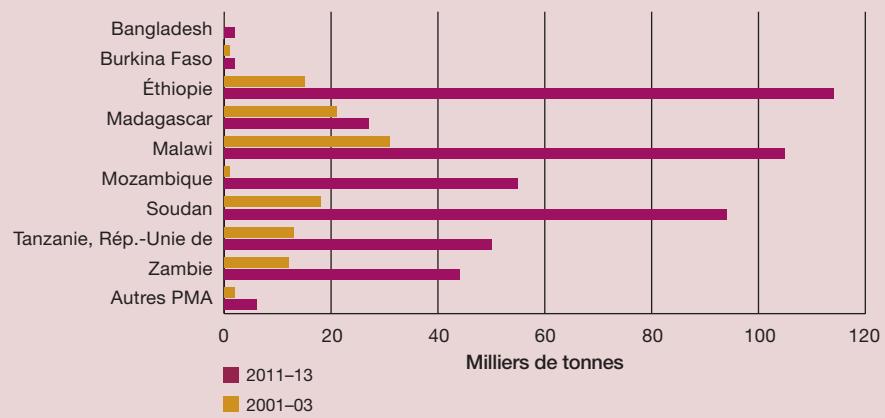
cidence sur les pays producteurs aux coûts de production relativement élevés, comme la Barbade, dont les exportations vers l'UE devraient reculer sensiblement. L'abandon des accords SPS retentit négativement sur certains pays ACP aux coûts de production inférieurs, comme la Côte d'Ivoire, les Fidji, le Guyana, la Jamaïque, Maurice, le Swaziland et la Trinité.

Pour les pays ACP les moins avancés qui exportent actuellement vers l'UE au titre du Protocole sucre et de l'accord SPS, et qui ont déjà mis en place l'infrastructure nécessaire pour faciliter les échanges, l'initiative EBA déterminera une augmentation progressive de l'accès en franchise de droits aux marchés de l'UE, accès qui deviendra illimité après 2009. Ainsi, par exemple, le Malawi et la République-Unie de Tanzanie devraient renforcer sensiblement leurs exportations vers l'UE. Les

Exportations de sucre des pays ACP non PMA



Exportations de sucre des PMA vers l'Union européenne



PMA non signataires du Protocole sucre et de l'accord SPS tireront de grands avantages de l'initiative EBA. Certains de ces pays sont d'importants producteurs de sucre, notamment l'Éthiopie, le Mozambique et le Soudan, et devraient augmenter sensiblement leurs exportations vers l'UE. Les exportations de sucre vers l'UE en provenance d'autres PMA, tels que le Tchad, le Mali, la Mauritanie et la Sierra Leone, devraient progresser elles aussi, mais dans une moindre mesure. Ces pays ne sont pas de grands exportateurs de sucre, mais ces dernières années ils ont exporté régulièrement de petites quantités de sucre vers l'UE.

Dans l'ensemble, la réforme de la politique de l'UE ne devrait pas modifier les exportations tendancielles des PMA vers l'UE, tant que la marge de préférence demeure importante. La récente hausse des prix mondiaux du sucre pourrait toutefois retentir sur l'évolution des exportations,

du fait du rôle important que jouent les coûts de commercialisation dans le fonctionnement du flux des échanges commerciaux. L'accès illimité en franchise de droits aux marchés de l'UE au titre de l'initiative EBA pourrait théoriquement permettre aux PMA d'exporter l'intégralité de leur production intérieure vers l'UE, tout en important du sucre raffiné aux prix du marché pour couvrir leurs besoins de consommation alimentaire intérieurs. Toutefois, l'analyse indique qu'à moyen terme, le taux de croissance des exportations des PMA vers l'UE affectera leur capacité de faire face aux coûts de commercialisation. À long terme, le renforcement de l'infrastructure et l'amélioration des réseaux de transport, des technologies de l'information et des services devraient entraîner une baisse de ces coûts, favorisant ainsi un nouvel accroissement des exportations de sucre des PMA vers l'UE.





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

Bien souvent, les accords commerciaux qui comportent des engagements à réduire le niveau de protection à la frontière et les mesures de soutien au secteur agricole ayant un effet de distorsion sur les échanges, ne reflètent pas l'hétérogénéité des partenaires commerciaux, ni leurs préoccupations légitimes pour une flexibilité dans la mise en œuvre de ces accords. Sur la base notamment des expériences du passé dans la négociation et la mise en application d'accords commerciaux multilatéraux, de nombreux pays hésitent à s'engager pour une libéralisation plus poussée du commerce, considérant les risques importants que celle-ci peut comporter et l'intangibilité des avantages potentiels.

Cette hésitation a été la principale raison de l'absence de progrès dans le Cycle de négociations commerciales agricoles de Doha. Malgré un accord général quant à l'effet positif que les réformes commerciales devraient avoir globalement et à plus long terme sur le développement et sur la croissance, et donc sur la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire, à court terme la libéralisation risque d'offrir peu d'avantages et de comporter des coûts importants pour les pays en développement, un groupe qui rassemble notamment les pays les plus vulnérables et les plus pauvres. Les intérêts et les priorités des divers pays en développement ne sont pas les mêmes, et une ultérieure libéralisation qui ne tiendrait pas compte des préoccupations de ces pays en matière de développement, produirait indubitablement des gagnants et des perdants.

Comme la présente édition de *La situation des marchés des produits agricoles* l'a affirmé, les pays qui sont tributaires de leurs exportations de produits tropicaux tireraient peu d'avantages en termes d'accès amélioré aux marchés des pays développés, puisque les tarifs à l'importation sont généralement déjà faibles. En règle générale, les réductions

tarifaires à elles seules ne seront pas suffisantes pour stimuler la croissance des exportations de ces produits, même si des réductions au niveau de l'ampleur de la progressivité tarifaire permettraient de supprimer un obstacle aux efforts déployés pour diversifier les exportations et en accroître la valeur. Les pays en développement bénéficiaires de préférences commerciales constituent un autre groupe pour lequel la libéralisation peut avoir des conséquences négatives à mesure que les réductions tarifaires entament les avantages des préférences.

Par ailleurs, de nombreux pays en développement parmi les plus pauvres sont de plus en plus tributaires des importations pour une partie importante de leurs approvisionnements alimentaires. Comme la libéralisation des marchés mondiaux des produits alimentaires devrait déterminer une hausse des prix des produits alimentaires provenant des régions tempérées sur les marchés mondiaux, la facture des importations alimentaires augmentera d'autant. Et ce qui est peut-être plus important encore, la réduction des droits d'importation de la part des pays en développement, au titre d'un accord multilatéral, expose leurs secteurs agricoles intérieurs à une concurrence internationale accrue et à la menace de poussées d'importations génératrices de désorganisation. Dans les deux cas, la production alimentaire intérieure qui assure l'essentiel des approvisionnements nationaux pourrait en être affectée, menaçant ainsi la sécurité alimentaire du pays.

Compte tenu de ces inquiétudes, il n'est pas surprenant que le Cycle de négociations de Doha se soit préoccupé jusqu'à un certain point des mesures à prendre pour limiter ces effets sous le chef du traitement spécial et différencié, avec notamment la désignation de produits spéciaux et un mécanisme spécial de sauvegarde. La sixième Déclaration ministérielle a indiqué que les pays en développement «auront la flexibilité de



désigner eux-mêmes un nombre approprié de lignes tarifaires, comme produits spéciaux, guidés par des indicateurs fondés sur les critères de la sécurité alimentaire, de la garantie des moyens d'existence et du développement rural» (OMC, 2005). Les pays en développement eux-mêmes ne sont pas unis dans leur soutien aux produits spéciaux et les négociateurs du Cycle de Doha ont peiné pour parvenir à des solutions opérationnelles acceptables. Les produits spéciaux peuvent nuire aux intérêts des pays en développement exportateurs de produits agricoles, aussi ces pays ont-ils demandé que des limites soient fixées à la gamme des produits susceptibles d'être désignés comme «spéciaux» pour éviter de restreindre l'accès de leurs produits aux marchés. D'autres pays ont également demandé des limites au nombre de produits pouvant être désignés comme spéciaux pour éviter de protéger un trop grand nombre de produits importés. Divers pays ont également des points de vue opposés concernant les mécanismes spéciaux de sauvegarde, qui permettraient d'imposer des tarifs plus élevés pour parer aux poussées d'importations. Certains pays en développement exportateurs de produits agricoles craignent que leurs exportations vers d'autres pays en développement n'en soient limitées, et ils ont demandé à ce que les sauvegardes ne soient déclenchées que dans le cas d'une augmentation des importations nettement supérieure à la normale.

Des propositions ont également été faites au sujet de l'érosion potentielle des préférences, notamment quant à la façon dont celles-ci pourraient être maintenues, du moins pour certains pays et certains produits – le concept de «préférences profondes». Mais une question se pose immédiatement, quels pays et quels produits?

Il est toutefois apparu clairement qu'un accord multilatéral supposant des engagements à réduire davantage les protections à la frontière a de faibles chances d'aboutir, à moins que ces questions ne soient traitées d'une manière plus appropriée que cela n'a été le cas jusqu'à présent. Le piétinement du Cycle de Doha à la fin de juillet 2006 a donné l'occasion de réfléchir à la meilleure façon d'assurer la prise en compte de ces questions moyennant l'octroi de flexibilités dans le cadre de l'accord commercial, plutôt

que par des dispositions rentrant dans la catégorie de «l'effort maximal». Bien que les risques d'une concurrence accrue des importations, de poussées d'importations et d'une érosion des préférences soient réels, toutes les mesures proposées afin de les réduire comportent un relâchement du concept de libéralisation générale, et préservent ou réintroduisent un élément de protectionnisme, dont l'acceptation de la part de toutes les parties négociatrices serait nécessaire.

Toutefois, bien qu'essentiels pour la conclusion du cycle actuel de négociations, la désignation de produits spéciaux et le mécanisme spécial de sauvegarde, ainsi que les mesures visant à répondre aux préoccupations relatives à l'érosion des préférences, sont des initiatives qui à elles seules ne peuvent pas résoudre les problèmes structurels à long terme de l'agriculture dans les pays en développement. Face à la réduction multilatérale des tarifs, les secteurs agricoles des pays en développement doivent être à même de tirer parti de nouvelles possibilités d'exportations et de soutenir une concurrence internationale plus intense. L'élargissement de la gamme des exportations implique la nécessité de surmonter diverses contraintes liées à l'offre, ainsi que de satisfaire aux normes de plus en plus strictes du commerce international. Les pays en développement devront être compétitifs, et ils auront besoin d'assistance pour renforcer cette compétitivité.

La reconnaissance internationale de la nécessité pour les pays en développement d'améliorer leur productivité et leur compétitivité, ainsi que le rôle de la communauté internationale dans la fourniture d'une aide appropriée, ressortent clairement des débats en cours sur l'initiative «Aide pour le commerce». Toutefois, la nécessité d'une aide pour le commerce va au-delà de l'exigence actuelle de faire face aux effets de la réforme multilatérale du commerce. Les problèmes fondamentaux des contraintes liées à l'offre et des entraves institutionnelles, qui limitent la capacité d'adaptation des pays en développement à un environnement commercial en évolution, doivent être abordés. Plusieurs organisations internationales ont uni leurs efforts au titre du «Cadre intégré» afin de fournir un soutien aux PMA en identifiant leurs contraintes commerciales et en coordonnant l'aide internatio-

nale. Ce cadre doit toutefois être renforcé et élargi pour pouvoir apporter une assistance plus diversifiée à un plus grand nombre de pays.

L'éventail potentiel de l'aide à fournir est vaste. Les priorités doivent être établies pour chaque pays, à partir d'une analyse détaillée de leurs contraintes spécifiques. Au cœur même de toute stratégie visant à améliorer la compétitivité, il est nécessaire de se concentrer sur les problèmes de productivité et les questions technologiques au niveau de l'exploitation, en modulant les interventions en fonction du niveau de développement agricole du pays. Il est nécessaire en outre de renforcer l'efficacité tout au long de la chaîne de valeur des produits, et cela notamment par des investissements visant à améliorer le fonctionnement des marchés – un aspect essentiel pour stimuler les investissements privés dans le domaine de l'agriculture – et par des investissements de l'État dans les systèmes d'information sur les marchés, des investissements dans l'infrastructure rurale, les routes et autres réseaux de transport, les installations de stockage, les aménagements portuaires et les communications. Des investissements seront également nécessaires au niveau des technologies, des institutions et des compétences spécialisées, afin de satisfaire aux normes de produits – non seulement aux normes sanitaires et phytosanitaires publiques, mais aussi aux normes de plus en plus rigoureuses du secteur privé, y compris la traçabilité et la certification sociale et environnementale. Toutes ces mesures doivent s'inscrire dans un contexte politique et institutionnel propice, soutenu par des politiques appropriées pour le commerce des produits agricoles. Un autre domaine d'action sera celui du remplacement des revenus perdus à la suite de la réduction des droits d'importation, qui constituent bien souvent une partie importante des recettes publiques.

Enfin, comme condition préalable à l'aboutissement positif et équitable des négociations commerciales multilatérales, il faudra mettre en place et renforcer dans les pays en développement les capacités nécessaires pour que ceux-ci puissent analyser et identifier les options qui répondent le mieux à leurs intérêts, tout en jouant un rôle plein et efficace dans le processus de négociation.