

Août 2006



منظمة الأغذية
والزراعة
للامم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DES PRODUITS

GROUPE INTERGOUVERNEMENTAL SUR LA VIANDE ET LES PRODUITS LAITIERS

Vingt et unième session

Rome, 13 - 16 novembre 2006

POUSSÉES DES IMPORTATIONS DE PRODUITS LAITIERS ET DE VIANDE DE VOLAILLE: LEÇONS TIRÉES DE L'EXPÉRIENCE

Table des matières

	Paragraphes
I. INTRODUCTION	1 - 4
II. PROJET DE LA FAO SUR LES POUSSÉES DES IMPORTATIONS	5 - 6
III. FRÉQUENCE DES POUSSÉES DES IMPORTATIONS POUR LA VIANDE DE VOLAILLE ET LES PRODUITS LAITIERS	7 - 10
IV. FACTEURS SUSCEPTIBLES DE PROVOQUER DES POUSSÉES DES IMPORTATIONS	11 - 12
V. EFFETS DES POUSSÉES DES IMPORTATIONS	13 - 19
VI. COMMENT RÉAGIR EN CAS DE POUSSÉES DES IMPORTATIONS	20 - 27

Par souci d'économie, le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à ne demander d'exemplaires supplémentaires qu'en cas d'absolue nécessité et à apporter leur exemplaire personnel en séance.

La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

A. POSSIBILITÉS D'ACTION	20 - 26
B. SURVEILLANCE DES ÉCHANGES	27
VII. LEÇONS TIRÉES DE L'EXPÉRIENCE	28
VIII. MESURES DE SUIVI SOUS LES AUSPICES DU GROUPE	29 - 31

I. INTRODUCTION

1. Conformément aux recommandations formulées par le Comité des produits à sa soixante-quatrième session, le Groupe intergouvernemental sur la viande et les produits laitiers, à sa vingtième session a examiné les répercussions des poussées des importations dans les divers pays afin: i) de mieux comprendre les causes des poussées et de leur incidence sur le secteur agricole national; et, ii) d'évaluer les moyens dont disposent les pays en développement pour réagir de manière appropriée aux poussées des importations.

2. L'étude présentée au Groupe en 2004 portait sur deux pays, la Tanzanie et le Sénégal, dans lesquels on avait enregistré des préoccupations concernant les effets des modifications des importations de viande de volaille et de produits laitiers sur les marchés. Le Groupe a accueilli favorablement l'étude effectuée et a noté qu'il était nécessaire de procéder à une analyse plus approfondie en vue de déterminer les effets des poussées des importations dans les pays en développement en tenant compte des relations existant entre les différents types de marchés, y compris ceux des différents produits. Le Groupe a recommandé d'effectuer des recherches plus approfondies sur l'incidence de l'intégration des marchés ruraux et urbains ainsi que sur les rapports entre les subventions à l'exportation et les poussées des importations.

3. Le Secrétariat met actuellement en oeuvre un projet sur « L'ampleur et l'incidence des poussées des importations de produits alimentaires: l'exemple des pays en développement », financé en 2005 par le Département du développement international du Royaume-Uni (DFID). Ce projet vise à donner aux décideurs des éclaircissements, des cadres analytiques et des outils pour: 1) déterminer l'arrivée des poussées des importations; 2) analyser les effets des poussées sur les marchés locaux ainsi que sur la compétitivité des divers secteurs, le potentiel de croissance agricole et la sécurité alimentaire; et 3) prendre les mesures qui s'imposent.

4. Le présent document s'inspire des résultats de la recherche entreprise dans le cadre des phases I et II du projet. Les résultats de la phase III, qui n'ont pas encore été publiés, porteront sur les inquiétudes du Groupe relatives aux incidences pour la sécurité alimentaire des poussées des importations et sur les rapports entre les marchés urbains et ruraux. L'attention sera également portée sur la différentiation des produits et la concurrence, les effets de la baisse des droits de douane dans le cadre des accords commerciaux régionaux, et l'élaboration de méthodologies pour l'établissement d'un niveau tarifaire permettant aux différents secteurs d'être performants.

II. PROJET DE LA FAO SUR LES POUSSÉES DES IMPORTATIONS

5. Les activités du Projet ont porté surtout sur l'élaboration d'approches analytiques permettant à la fois d'aborder les questions théoriques relatives aux poussées des importations et d'entreprendre un travail de terrain et des consultations avec les parties prenantes dans les différents pays. Au plan théorique, on s'est surtout soucié de définir et de quantifier la portée des poussées des importations à partir de l'étude des données disponibles pour la période allant de 1980 à 2003 relatives à 102 pays en développement.

Veuillez noter que divers tableaux figurent dans le document du Groupe intergouvernemental sur la viande et les produits laitiers sous la côte CCP: ME 06/CRS 4

6. Au plan pratique, il a été convenu d'adopter sur le terrain une approche tenant compte des points essentiels à insérer dans les monographies nationales. L'Évaluation rapide du marché et la Méthodologie de recherche qualitative ont été appliquées au Ghana avec la participation d'Action Aid International, organisme avec lequel coopère le Secrétariat, ainsi qu'avec les experts nationaux participant à la recherche sur le terrain. Des monographies nationales ont été consacrées aux pays suivants: Cameroun, Côte d'Ivoire, Ghana, Jamaïque, Kenya, Malawi, Mozambique, Philippines, Sri Lanka, et Tanzanie.¹

III. FRÉQUENCE DES POUSSÉES DES IMPORTATIONS POUR LA VIANDE DE VOLAILLE ET LES PRODUITS LAITIERS

7. L'étude des données relatives à la période 1982 – 2003 et portant sur 102 pays en développement, recueillies au titre du Projet, a permis de constater que les produits de l'élevage, en particulier la viande de volaille et certains produits laitiers, figuraient parmi les produits alimentaires le plus touchés par les poussées des importations. En l'absence d'une définition spécifique de la notion de « poussées des importations », on a eu recours à deux méthodes couramment utilisées. En retenant un écart de 30 pour cent par rapport à la moyenne mobile sur trois ans des données des importations, on a pu établir que la fréquence des poussées des importations de viande de volaille était supérieure à 20 pour cent (c'est-à-dire une tous les cinq ans), alors que pour certains produits laitiers la fréquence variait de 14 à 17 pour cent (voir tableau 1). Selon les définitions contenues dans la clause de sauvegarde spéciale de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, la fréquence des poussées des importations avait considérablement augmenté.² Au titre des dispositions de la clause de sauvegarde spéciale, il y a poussée des importations lorsqu'on relève une augmentation très nette du volume ou du prix des importations par rapport au volume et au prix de déclenchement établi.³

Tableau 1: Poussées des importations pour la viande et les produits laitiers établies grâce à la méthode de la moyenne mobile et à la clause de sauvegarde spéciale, 1982-2003

	Méthode de la moyenne mobile (30 pour cent de déviation)	SGS		
	Nombre total de cas*	Fréquence (%)*)	Nombre total de cas*	Fréquence (%)*)
Viande volaille	509	22,7	669	29,8
Viande porcine	488	21,7	665	29,6
Viande bovine	431	19,2	719	32,0
Viande ovine	352	15,7	633	28,2
Lait écrémé en poudre	379	16,9	689	30,7
Beurre	377	16,8	735	32,8
Fromage	374	16,7	780	34,8
Lait entier en poudre	306	13,6	595	26,5

* Pour chaque produit on estime que le nombre total de cas possibles est de 2244 cas (22 observations annuelles multipliées par 102 pays). La fréquence (en pourcentage) est calculée

¹ La monographie relative à la Tanzanie a été présentée lors d'un séminaire organisé par l'Economic and Social Research Foundation et à la sixième Conférence nationale sur le développement du secteur laitier qui s'est tenue en Tanzanie le 2 juin 2006.

² En utilisant l'approche de la clause de sauvegarde spéciale indiquée dans l'Accord, il a été possible de déterminer les pays et les produits qui auraient pu invoquer l'application des mesures liées au volume des échanges.

³Pour une description des principaux traits des différentes mesures de sauvegarde de l'OMC, consulter le document « FAO Import Surge Project Brief No. 1 – Import surges: What are they and how can they be identified? ».

à partir du nombre possible de cas pour chaque produit. La même méthode est appliquée, dans le tableau 2, pour répartir les cas entre la période antérieure à 1995 et celle postérieure à 1994.

8. Dans le cas de la viande de volaille et des produits laitiers, les poussées des importations ont eu lieu surtout en Afrique. Au cours de la période 1999-2003, environ 50 pour cent des poussées d'importation pour le lait en poudre et la viande de volaille dans les pays en développement ont été enregistrées en Afrique. Pour les produits laitiers, de 1995 à 2003, on a assisté à un déplacement, le plus grand nombre de poussées des importations ayant été enregistré non plus en Afrique australe mais en Afrique de l'Ouest (voir tableau 1, en annexe). La plupart des exportations de lait en poudre sont destinées aux pays en développement qui représentent 95 pour cent des échanges mondiaux de ces produits, les importations à destination de l'Afrique concernent 95 pour cent de la consommation régionale de lait en poudre.

9. De ce fait, les médias et les organisations de la société civile ont de plus en plus souvent attiré l'attention sur les préoccupations liées aux effets négatifs des poussées des importations (notamment de viande de volaille et de produits laitiers) sur les prix, la production et la sécurité alimentaire des zones rurales. Qui plus est, il ressort que les poussées des importations de produits agricoles dans les pays en développement sont de plus en plus fréquentes depuis la moitié des années 90. Cela semble être le cas pour plusieurs grandes catégories de viande et de produits laitiers.

Tableau 2 – Nombre de poussées des importations pour la viande et les produits laitiers (1982 – 2003)

(Écart de 30 pour cent par rapport à la moyenne mobile sur 3 ans)

	<u>Nombre de cas</u>			<u>Fréquence (%)</u> *		
	Total	Avant 1995	Après 1994	Total	Avant 1995	Après 1994
Viande de volaille	509	275	234	22,7	20,7	25,5
Viande porcine	488	257	231	21,7	19,4	25,2
Viande bovine	431	249	182	19,2	18,8	19,8
Viande ovine	352	187	165	15,7	14,1	18,0
Lait écrémé en poudre	379	185	194	16,9	14,0	21,1
Beurre	377	216	161	16,8	16,3	17,5
Fromage	374	194	180	16,7	14,6	19,6
Lait entier en poudre	306	129	177	13,6	9,7	19,3

*Voir note de bas de page du tableau 1, ci-dessus, pour en savoir plus sur la méthode adoptée pour le calcul du pourcentage de fréquence des poussées.

10. En raison du nombre élevé de poussées des importations enregistrées et des fortes préoccupations exprimées fréquemment dans la presse et par les parties concernées, le document est axé sur la viande de volaille et les produits laitiers. En fait, parmi les pays faisant l'objet d'une monographie nationale dans le cadre du présent projet, on estime que les échanges de viande de volaille ont été marqués par des poussées des importations dans quatre pays (Cameroun, Côte d'Ivoire, Ghana et Jamaïque), alors que cinq pays (Jamaïque, Kenya, Malawi, Sri Lanka et Tanzanie) ont accusé avec inquiétude de grandes variations des importations de produits laitiers.

IV. FACTEURS SUSCEPTIBLES DE PROVOQUER DES POUSSÉES DES IMPORTATIONS

11. Selon certains observateurs, la fréquence accrue des poussées des importations est à attribuer à l'ouverture des marchés qui a suivi la mise en place de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, dans une situation où les exportations et les subventions internes, notamment pour les volailles et les produits laitiers sont souvent jugées responsables de l'offre importante de produits à bas prix ayant des effets négatifs. La présente étude relève qu'il s'agit d'une vision simpliste et qu'au contraire les poussées des importations sont dues à une série de facteurs complexes tant externes qu'internes.

Facteurs externes

- Pour les produits de l'élevage, les poussées des importations sont dues principalement à la compétitivité accrue des principaux pays exportateurs en raison **du développement différencié de la production, de la transformation et des technologies liées aux transports**.
- Les chocs enregistrés sur les marchés à la suite de **dévaluations soudaines** dans des pays tiers, gros exportateurs ou importateurs de volaille, peuvent provoquer des poussées des importations sur d'autres marchés. Par exemple, la dévaluation monétaire d'août 1998 en Russie, premier pays importateur de volailles du monde, s'est accompagnée d'une chute vertigineuse des cours internationaux des volailles, notamment de cuisses de poulet, se traduisant ainsi par une forte augmentation des importations sur de nombreux petits marchés, notamment en Afrique et aux Caraïbes.
- Des épizooties, comme la grippe aviaire, peuvent influencer la structure des échanges et déboucher sur une accumulation des stocks dans les pays exportateurs. Au début de 2006, ce phénomène s'est traduit par un net recul des prix. Une telle baisse des cours internationaux devrait déboucher à court terme sur des poussées des importations dans les pays en développement.
- Les politiques des pays tiers, y compris les modifications du soutien interne, les subventions aux exportations et les crédits à l'exportation ou encore l'utilisation de volailles pour l'aide alimentaire, sont souvent jugés responsables de poussées néfastes des importations de viande de volaille. Les revenus nationaux et les soutiens des prix peuvent entraîner des niveaux de production plus élevés et l'accumulation d'excédents qui se déversent sur les marchés mondiaux. Des modifications soudaines de ces politiques sont rares et ne devraient donc pas provoquer à court terme des poussées des importations. Cela dit, une baisse du niveau des cours mondiaux peut affecter à long terme les conditions de la concurrence des autres pays. Les crédits à l'exportation et les fonds destinés à l'aide alimentaire, rarement utilisés pour la viande de volaille, sont quelquefois appliqués à certains produits laitiers.
- **Les subventions à l'exportation**, utilisées par les pays tiers, sont un instrument souvent critiqué en raison des effets négatifs sur les échanges de viande de volaille et de produits laitiers, notamment en Afrique, la charge de l'ajustement étant reportée des pays exportateurs vers les pays importateurs⁴. Cela représente surtout un problème dans le secteur des produits laitiers où les subventions concernent environ un tiers des expéditions mondiales, et font baisser les cours internationaux. Au cours des périodes où les produits laitiers sont excédentaires ou lorsque la demande est faible, les subventions à l'exportation renforcent le mouvement à la baisse des prix et peuvent orienter les flux commerciaux vers des marchés dont l'accès est relativement libre. De cette façon, les subventions à l'exportation peuvent accentuer l'effet des poussées des importations,

⁴ D'autres renseignements sur la faculté des subventions aux exportations de provoquer des poussées des importations figurent dans le document suivant : FAO Import Surge Project Brief No. 3 "Poussées des importations: What are their external causes?".

même si les subventions ne sont pas directement octroyées pour ces marchés. Les subventions aux exportations (par tonne) augmentent considérablement lorsque les marchés sont orientés à la baisse et c'est donc à ces moments que le risque de poussées des importations est le plus élevé. Les principales subventions à l'exportation pour les produits laitiers proviennent de la Communauté européenne dont la part dans les échanges représente respectivement 25 pour cent pour le beurre, 35 pour cent pour le fromage, 20 pour cent pour le lait écrémé en poudre et 30 pour cent pour le lait entier en poudre. Pour ces produits, le montant des subventions se monte respectivement, en moyenne, à 1670€, 1080€, 370€ et 790€ par tonne pour la période allant de 2000 à 2004 (de 132% pour le beurre à 28% pour le lait en poudre écrémé, par rapport aux cours mondiaux). Par le passé les États-Unis ont aussi octroyé des subventions à l'exportation au titre du Dairy Export Incentive Program (DEIP), mais ces mesures ne sont plus en vigueur depuis 2004.

- La situation est moins claire pour les répercussions possibles des subventions à l'exportation sur la viande de volaille, qui concernent moins de 1 pour cent des échanges mondiaux. Les rapports largement diffusés dans la presse africaine sur les dommages provoqués au secteur local de la volaille par les subventions de l'UE manquent probablement d'objectivité car l'Afrique n'est pas l'une des zones ciblées pour la viande de volaille subventionnée en provenance de l'UE. Cela dit, il semblerait que certains pays qui reçoivent des produits subventionnés par l'UE soient devenus des points importants de transit pour le réemballage et la réexpédition de la viande de volailles, notamment à destination de l'Afrique. L'Union européenne représente approximativement 90 pour cent des restitutions à l'exportation pour les volailles octroyées seulement pour certaines destinations⁵ établies et uniquement pour les poulets entiers et les poussins, les restitutions pour les morceaux de volailles ne sont possibles que dans des circonstances exceptionnelles (comme la récente épidémie de grippe aviaire en Europe). L'Export Enhancement Programme mis en place aux États-Unis pour subventionner les exportations de volailles entières vers le Proche-Orient n'est plus en vigueur depuis 1999.

Facteurs internes

- **Baisse des droits de douane dans les pays.** Les réductions tarifaires multilatérales sont en général progressives et ne se traduisent donc pas par des poussées importantes et soudaines des importations. Selon les monographies nationales effectuées au titre du Projet, il ressort souvent que les réductions tarifaires imposées par l'OMC, sont en général très progressives et négociées sur la base du niveau de droits de douane consolidés. Il est donc peu probable qu'elles favorisent une poussée des importations. Les niveaux de droits de douane effectivement appliqués ont souvent été réduits de manière unilatérale ou à la suite d'accords commerciaux régionaux qui, souvent se sont traduits par une modification ponctuelle des droits de douane. Dans le cas de la volaille on a assisté à une poussée importante des importations (comme au Sénégal). Il convient de noter que dans bien des cas, les réductions tarifaires ne s'accompagnent pas forcément de dommages.
- **Modification des choix des consommateurs** dans les pays importateurs, notamment un accueil très favorable réservé à différents morceaux de volaille, qui a entraîné l'augmentation des échanges dans ce secteur (supérieure à celle de la plupart des produits agricoles). La viande de poulet importée (normalement des morceaux congelés de viande sombre - pilons, cuisses, ailes, etc.) est très compétitive par rapport aux produits des élevages locaux (poulets entiers frais), très périsposables, dont le coût de production est plus élevé.

⁵ Russie, certains pays d'Asie centrale, Bahreïn, Arabie saoudite, Qatar, Oman, Émirats arabes unis, Koweït, Jordanie, Yémen, Liban, Iraq, Iran et Angola

- **Les coûts relativement élevés de la production locale**, entravée par diverses limitations structurelles, organisationnelles et financières, favorisent la persistance des poussées des importations de produits de l'élevage. Dans ces conditions, les effets d'un choc ponctuel des importations (cas par exemple des poussées d'importations de volailles au Ghana et en Haïti) peuvent déboucher sur des dommages à long terme se traduisant par une stagnation ou une réduction de la production des élevages et favoriser le développement des importations de produits entrant en concurrence.
- **La variation des taux de change dans les pays** est l'un des facteurs économiques ayant une incidence directe sur les prix des biens importés. Reflétant les effets des dévaluations dans des pays tiers, la hausse des taux de change nationaux augmente l'attrait des importations, plus à la portée des consommateurs nationaux. Ainsi dans certaines monographies nationales on a relevé que le renforcement du franc CFA par rapport au dollar des États-Unis, a influencé la structure des échanges.
- **La croissance des investissements étrangers directs**. L'implantation de supermarchés, d'hôtels de tourisme ou de compagnies aériennes a modifié les approvisionnements en denrées alimentaires et a fait augmenter les importations de certains produits laitiers ou de viande de volaille congelée.

12. Dans l'évaluation des causes des poussées des importations, il convient d'examiner de près l'influence d'autres facteurs nationaux susceptibles d'entraîner la croissance des importations.⁶ Il peut s'agir de facteurs de nature politique (modifications fiscales spéciales ou modifications de la réglementation pour respecter les conditions requises en matière de santé et de sécurité) ou de nature générale comme la modification du prix des intrants ou de l'énergie qui se répercutent de manière négative sur la structure des coûts des industries locales.

V. EFFETS DES POUSSÉES DES IMPORTATIONS

13. Les poussées des importations sont de plus en plus fréquentes, mais ce phénomène ne suffit pas à donner une indication des répercussions possibles sur les industries nationales. Ces répercussions peuvent être limitées (c'est le cas par exemple des poussées des importations de fromages dans un pays tropical importateur) ou plus vastes et plus graves (comme la poussée des importations de céréales dans un pays où elles sont en concurrence directe avec les cultures nationales).

14. Parmi les indicateurs de marché le plus souvent cités dans les pays pour témoigner des effets négatifs des poussées des importations on peut citer notamment un accroissement soudain et très net des importations exerçant une pression à la baisse sur les prix locaux, une part plus importante du marché national accaparée par l'augmentation des importations; une baisse du niveau des ventes, de la production, de la productivité, de la capacité d'utilisation et des profits dans le pays; et un accroissement des pertes et du chômage.

15. Les effets des poussées des importations sur les économies nationales varient considérablement en fonction des conditions du marché, des caractéristiques du produit, de la structure du secteur concerné et des parties prenantes impliquées. Ainsi, une poussée des importations de brève durée à la suite d'une baisse de la production nationale permet en général aux consommateurs d'avoir accès à des produits dont les prix sont acceptables; de même l'évitement à plus long terme de la production nationale par des importations réellement compétitives peut avoir une influence positive sur la croissance économique dans son ensemble. Cela dit, alors qu'une poussée des importations à bas prix peut sembler favorable aux consommateurs, elle peut dans certains cas, être perçue par les secteurs productifs, à juste titre ou non, comme une forte menace pour la production nationale, l'emploi et le revenu.

⁶ Au titre de l'Accord sur les sauvegardes de l'OMC, l'application des mesures de sauvegarde prévoit notamment de vérifier que des facteurs autres que l'augmentation des importations ne soient pas responsables des dommages causés aux industries locales (analyse de « non attribution »).

16. Les monographies nationales effectuées dans le cadre du projet indiquent que dans plusieurs pays africains l'augmentation des importations de viande de volaille a coïncidé avec des difficultés structurelles dans les élevages locaux de poulets qui ont réduit la capacité d'utilisation et conduit à des fermetures d'entreprises. Dans un pays on a assisté à une réduction de 90 pour cent du nombre d'éleveurs de volailles et de nombreux emplois ruraux ont disparu tous les ans à partir de la moitié des années 90 (voir Tableau des dommages dus aux importations dans le document CCP: ME 06/CRS 4). Par ailleurs, les monographies fournissent peu d'exemples attestant que les poussées des importations de produits laitiers ont freiné la croissance de la production locale de lait et ont limité l'implantation d'installations locales de transformation ou la capacité d'utiliser effectivement les capacités existantes. Les industries locales sont donc incapables de répondre à la demande accrue de produits laitiers de qualité supérieure émanant des consommateurs disposant de revenus croissants.

17. En évaluant les causes des dommages provoqués aux secteurs nationaux, on néglige souvent d'envisager d'autres facteurs négatifs. Ainsi, on peut imputer aux importations la réduction d'emplois dans l'agriculture, alors qu'en réalité, c'est l'incapacité des fournisseurs de s'adapter aux conditions changeantes du marché qui est déterminante pour le recul des ventes.

18. L'évaluation quantitative d'une étude des dommages est rendue plus difficile du fait que 1) les informations sur l'incidence des importations sur les ventes, la production, la capacité et les profits sont souvent approximatives et ignorent le plus souvent les effets des autres facteurs 2) l'analyse des parts de marchés peut être trompeuse, car les statistiques de la production et de la consommation des produits de l'élevage sont souvent suivies de moins près que celles des produits de « sécurité alimentaire »; et 3) souvent les données sur les prix ne sont pas publiées ou sont peu fiables.

19. Faute d'une analyse fiable des dommages, les autorités publiques doivent souvent faire face à la tâche ardue de concilier les besoins immédiats de consommation des communautés urbaines locales et politiquement actives avec les objectifs de développement national à plus long terme et les besoins économiques et sociaux des populations rurales.

VI. COMMENT RÉAGIR EN CAS DE POUSSÉES DES IMPORTATIONS

A. POSSIBILITÉS D'ACTION

20. Afin de pouvoir prendre les mesures qui s'imposent il est essentiel d'être à même de prévoir une poussée des importations et d'établir correctement ses causes et ses effets. La croissance des importations traduit souvent les limitations structurelles qui entravent la compétitivité des industries locales. Ces questions, qui peuvent être un sujet d'inquiétude pour les décideurs, devraient être réglées par diverses mesures (investissements, programmes de développement, etc.) associées à des niveaux adaptés de protection à la frontière. Il arrive souvent, au contraire, que des mesures de limitation des échanges soient adoptées sans que les interventions nécessaires pour renforcer la capacité d'approvisionnement soient prises, notamment celles qui sont influencées par les politiques nationales et les dispositions institutionnelles.

21. Les conclusions des monographies nationales mettent en évidence l'importance de concevoir des politiques commerciales diverses pour chaque secteur, en fonction de son niveau de développement et de compétitivité et de son importance pour le développement rural et la croissance économique.

22. Pour les secteurs dont les produits ne sont pas actuellement compétitifs par rapport aux importations mais qui à long terme pourraient contribuer de manière significative aux perspectives de croissance d'un pays, une certaine hausse du niveau de protection à la frontière devrait être appliquée jusqu'à ce que les efforts de renforcement de la capacité de l'offre portent

leurs fruits. Par contre d'autres secteurs dont les produits sont plus compétitifs peuvent tirer profit d'une concurrence plus marquée due à une baisse du niveau de la protection à la frontière, mais ils peuvent rester sensibles à l'instabilité des cours internationaux. Un recul soudain des cours internationaux dû à un choc inattendu sur le marché (comme pour le marché des volailles à la suite de la récente épidémie de grippe aviaire) pourra justifier le recours à des mesures commerciales correctives.

23. Dans le cadre de l'OMC, les instruments actuellement disponibles pour affronter ce genre de chocs externes négatifs sont *l'Accord sur les sauvegardes*, et *la Clause de sauvegarde spéciale de l'Accord sur l'agriculture*.⁷ L'Accord sur les sauvegardes stipule qu'il ne sera possible d'appliquer des sauvegardes qu'après avoir effectué des enquêtes détaillées pour vérifier l'existence d'un dommage important ou la menace d'un dommage grave; en outre un lien de cause à effet doit être établi entre les dommages mentionnés et les poussées des importations.

24. Les mesures de la clause de sauvegarde spéciale de l'Accord sur l'agriculture prévoient des modalités plus simples d'autorisation des mesures de sauvegarde mais elles ne peuvent être invoquées que par les 38 membres de l'OMC (dont 22 sont des pays en développement) qui ont entrepris un processus de tarification (transformation des obstacles non tarifaires en droits de douane au cours du Cycle d'Uruguay) et seulement pour un nombre limité de produits.

25. Malgré les incertitudes qui accompagnent les discussions en cours dans le cadre du Cycle de Doha de négociations commerciales multilatérales, deux éléments destinés à résoudre certains problèmes des pays en développement (pour ce qui est de la concurrence des importations) ont été avancés:

- La notion de « *Produits spéciaux* » devrait permettre aux pays en développement de désigner certains produits agricoles qui pourraient bénéficier d'un traitement plus souple en matière de réduction des droits de douane par rapport aux autres. Parmi les questions essentielles à envisager dans le cadre de la négociation de cette clause, il convient de citer la nécessité de concilier les exigences de sécurité alimentaire et les besoins du développement rural avec l'amélioration générale des conditions d'accès aux marchés pour tous les produits, notamment ceux qui sont exportés par d'autres pays en développement.
- Un « *Mécanisme de sauvegarde spécial* » est aussi à l'examen. Il a été conçu pour permettre à tous les pays en développement d'imposer des droits supérieurs au niveau des plafonds consolidés pour protéger les secteurs agricoles nationaux des perturbations de brève durée. Parmi les points restant à régler, on peut citer le choix du produit, le volume et les prix de déclenchement et la question de savoir si cette mesure sera temporaire ou définitive.

26. Dans le cadre des négociations multilatérales, la question de la souplesse des échanges et les mesures commerciales ont fait l'objet de nombreux débats; ces aspects sont tout aussi importants dans la négociation d'accords commerciaux régionaux ou bilatéraux. La monographie sur la Tanzanie relève, par exemple, que les niveaux de droits différenciés qui existent entre les pays de la Communauté de l'Afrique australe reflètent les divers niveaux de développement des différents secteurs agricoles. En effet, alors que les négociations en cours à l'OMC tentent de déboucher sur des droits consolidés, les accords régionaux et bilatéraux se penchent sur les taux qui sont actuellement appliqués, ce qui rend l'élaboration de dispositions appropriées en matière de flexibilité peut-être plus déterminante.

⁷ Pour une étude détaillée des différentes dispositions contenues dans les textes de l'OMC relatifs aux poussées des importations, voir Mosoti, Victor et Sharma, Ramesh, « The Interpretation of Various Import Surge-Related Concepts and Definitions in the WTO Legal Texts » FAO Import Surge Project Working Paper No. 3, mai 2005. Des informations plus succinctes sur la question figurent dans le document suivant : FAO Import Surge Project Brief No. 1, 2006.

B. SURVEILLANCE DES ÉCHANGES

27. Dans les 11 pays qui ont fait l'objet de monographies nationales on a relevé de graves problèmes liés à la capacité des institutions chargées des questions relatives aux échanges internationaux en termes de ressources humaines et financières, dans le domaine de l'élaboration des politiques et de la surveillance des échanges. À l'exception des Philippines, les autorités ne disposaient pas des ressources analytiques leur permettant d'étudier les politiques commerciales et leur incidence sur les divers secteurs de l'économie et les groupes ayant différents moyens d'existence. Les entretiens avec les principaux responsables gouvernementaux ont mis en lumière plusieurs difficultés inhérentes à l'élaboration effective des politiques. Des carences en ressources humaines et financières limitent la capacité des autorités à surveiller les échanges ou enquêter de manière concrète dans le cadre des différends commerciaux. Il existe en outre, d'importantes contraintes relatives aux données, notamment la difficulté d'obtenir, en temps voulu, des données fiables sur le volume des importations et sur les prix. Ne disposant pas des moyens nécessaires, les autorités ne peuvent s'appuyer que sur les plaintes déposées par les producteurs nationaux et elles ne sont pas en mesure d'instruire les affaires. Ainsi les pouvoirs publics mettent souvent en place des politiques commerciales sans étudier à fond leurs répercussions, par exemple, la possibilité d'assurer l'approvisionnement du pays en produits essentiels. Pour que les pouvoirs publics puissent avoir recours aux mesures commerciales correctives pour répondre aux poussées des importations de manière efficace, il faudrait investir considérablement en capital humain.

VII. LEÇONS TIRÉES DE L'EXPÉRIENCE

28. Pour ce qui est de la viande de volaille et des produits laitiers, un examen des causes susceptibles de provoquer des poussées des importations et une étude des situations particulières présentées dans les monographies nationales effectuées dans le cadre du projet ont conduit aux conclusions suivantes:

Incidence des poussées des importations

- Les poussées des importations de viande de volaille ont été enregistrées, ces dernières années, surtout en Afrique, et ont été accompagnées d'effets négatifs sur le marché. Les résultats des monographies indiquent que ce phénomène est dû à divers facteurs, tant internes qu'externes, les modifications d'accès aux marchés dans le cadre d'accords régionaux de commerce ayant joué un rôle important. La fréquence des poussées des importations de produits laitiers a augmenté; cela dit, on note une tendance à l'augmentation progressive des importations qui exerce une pression sur les industries nationales de transformation.

Facteurs à l'origine des poussées d'importations

- La réduction progressive des droits de douane, requise notamment pour se conformer aux règles établies par l'OMC, n'est pas en général responsable des poussées des importations. Dans certains cas, la réduction des droits de douane au titre d'accords régionaux de commerce a été plus nette et a provoqué des poussées des importations de viande de volaille, d'où l'importance d'étudier de manière approfondie les effets des droits appliqués aux importations ainsi que le niveau des droits de douane en vigueur requis pour permettre aux industries nationales de fonctionner efficacement.
- Environ un pour cent seulement de la valeur des échanges internationaux de viande de volaille bénéficie de subventions à l'exportation et, pour ce qui est de l'Afrique, un seul pays est concerné par les restitutions à l'exportation de l'Union européenne. Cela dit, certains pays, qui reçoivent en franchise de droits la viande de volaille subventionnée, se sont transformés en centres importants de réexpédition et il se peut qu'ils aient contribué à l'afflux de morceaux de volaille à bas prix sur les différents marchés, notamment dans certains pays d'Afrique. Par ailleurs, les subventions sur les produits laitiers concernent un tiers des expéditions mondiales. En période d'excédents, ou de faible demande, les subventions à l'exportation accentuent la chute des prix et peuvent orienter les flux

commerciaux vers des marchés dont l'accès est relativement ouvert, renforçant ainsi l'incidence des poussées des importations.

- Les répercussions des poussées des importations sont souvent amplifiées du fait de la relative inefficacité des industries locales entravées par diverses contraintes. Les poulets produits sur place et commercialisés sous forme de carcasses entières de volaille fraîche ne sont pas concurrentiels face aux prix des morceaux de poulets congelés, ce qui explique l'accroissement du volume des importations de volaille compte tenu de la stagnation ou du déclin de la production nationale.
- De même, la croissance rapide des revenus des consommateurs urbains et le renforcement de la demande de produits animaux bon marché ont soutenu la croissance des importations de volaille et de certains produits laitiers. Si l'on ajoute le fait que les gros exportateurs peuvent produire et stocker pour vendre ensuite à des prix différents selon les marchés on comprend les difficultés que les éleveurs locaux de volailles et les producteurs de lait devraient affronter pour être compétitifs.
- Les coûts relativement élevés et fluctuants supportés par les secteurs produisant des intrants pour les élevages de volaille et les élevages laitiers (surtout des aliments pour animaux) ainsi que le prix élevé des transactions (transport des volailles/viande fraîche) peuvent entraîner une poussée des importations ou accentuer encore les difficultés du secteur national de la volaille face à la concurrence.

Effets produits

- Dans l'ensemble les pays n'étaient pas prêts à affronter de telles situations. Ils ne disposaient pas des mécanismes appropriés de surveillance des échanges. On relève en particulier une carence institutionnelle, une insuffisance des données et un manque de structures analytiques.
- Des mesures de limitation des échanges conçues pour atténuer les difficultés des producteurs locaux, si elles ne sont pas accompagnées de stratégies visant à développer la production et à encourager les investissements et l'innovation, ne peuvent avoir qu'un succès limité. Par exemple, la réduction des contingents imposée pour les importations de volailles, mentionnée dans l'une des monographies nationales a été difficile à appliquer. Même confrontées à une baisse des importations, les industries nationales ont été incapables de compenser la baisse de l'offre sur les marchés et les prix ont grimpé. La hausse du prix des protéines animales dans les pays peut être préoccupante pour les consommateurs, notamment dans les zones urbaines.
- Les consommateurs ont bénéficié de l'expansion de l'offre de morceaux de poulet bon marché, mais les producteurs, notamment dans les petits élevages, ont connu des difficultés et nombre d'entre eux ont dû cesser leur activité.

VIII. MESURES DE SUIVI SOUS LES AUSPICES DU GROUPE

29. Compte tenu de la fréquence des poussées des importations dans les pays en développement, notamment dans les secteurs de la viande de volaille et des produits laitiers, le Groupe souhaiterait:

Exprimer sa préoccupation à propos:

- des répercussions néfastes que les poussées des importations peuvent avoir dans le pays sur la production nationale, l'emploi et les conditions d'existence des producteurs de viande de volaille et de produits laitiers, dont l'importance économique est considérable dans de nombreuses communautés rurales;
- des effets négatifs que les subventions octroyées à des pays tiers et une politique de commercialisation et des prix non transparente pourraient avoir sur les secteurs productifs des pays en développement mais reconnaît que des problèmes nationaux peuvent souvent contribuer de manière déterminante à la poussée des importations;

- des carences en matière de capacité de surveillance des échanges des pays en développement qui limitent la possibilité de définir et de réagir comme il se doit aux chocs externes des marchés ou à d'autres facteurs en cause. Une surveillance accrue des échanges comporte, entre autres, une gestion fiable des données et l'élaboration d'une capacité analytique permettant de surveiller les poussées des importations.

Recommander que le Secrétariat:

- continue à fournir une aide aux pays en développement pour l'étude et la diffusion des informations relatives aux répercussions des diverses propositions examinées au cours des discussions dans les instances internationales, notamment à l'OMC et dans les organisations commerciales régionales, pour régler les poussées néfastes des importations ou celles ayant des effets négatifs sur la sécurité alimentaire;
- tente de créer, avec les ressources disponibles à cet effet, un Réseau d'alerte rapide sur les marchés de la viande de volaille et des produits laitiers permettant d'informer les États membres des chocs éventuels sur le marché international qui pourraient provoquer des réductions fortes et abruptes des prix et se traduire en poussées néfastes des importations;
- fournit un soutien aux pays en développement pour déterminer les poussées des importations, étudier leurs causes et aider les pays en développement, dans la limite des ressources destinées à cet effet, à déterminer les politiques agricoles appropriées et notamment les niveaux de droits de douane et le recours aux clauses de sauvegarde. Ces mesures visent à permettre la création et le maintien de secteurs nationaux économiquement viables en tenant compte de la nécessité d'offrir aux consommateurs la possibilité d'avoir accès à des produits dont les prix sont compétitifs;
- Aider au renforcement des capacités en matière de surveillance commerciale. Avec les ressources affectées à cet effet, les équipes de la FAO devraient fournir une assistance technique au plan régional pour développer les capacités de suivi et étudier les poussées des importations. Les équipes de la FAO devraient aussi fournir des conseils aux pays sur les mesures à prendre pour réagir aux poussées des importations dans certains marchés de produits;
- Enfin, exprimer ses remerciements au Département du développement international du Royaume-Uni pour le soutien accordé au travail régulier effectué dans ce domaine, notamment pour ce qui est des activités de la Phase III du projet qui propose d'analyser les poussées des importations et leur effets, en tenant surtout compte des répercussions des régimes de droits de douane régionaux, de la différenciation des produits et des questions de sécurité alimentaire dans les zones rurales.

30. En outre, le Groupe souhaite suggérer aux éventuels partenaires de soutenir les processus de renforcement des capacités dans les pays en développement.

31. Le Secrétariat fera rapport sur les mesures prises à la prochaine réunion du Groupe.

Annexe: Tableau 1

Fréquence régionales des poussées des importations pour le lait en poudre et la viande de volaille (clause de sauvegarde spéciale de l'OMC - voir note de bas de page n° 3)

Nombre de poussées	Lait en poudre				Volaille	
	écrémé	entier	1995-98	1999-03	1995-98	1999-03
Afrique de l'Ouest	17	44	23	52	19	40
Afrique australie	24	17	21	17	9	17
Afrique de l'Est	9	13	9	15	9	7
Afrique centrale	10	13	17	18	10	18
Afrique du Nord	4	6	2	3	3	3
Asie du Sud	15	20	11	17	4	10
Asie du Sud-Est	10	11	12	11	10	5
Îles du Pacifique	9	10	11	12	14	20
Moyen-Orient	7	11	2	6	6	7
Caraïbes et Amérique centrale	17	21	14	21	21	21
Amérique du Sud	8	6	8	3	1	1
Europe orientale	1	3	6	6	10	5
CEI	9	16	7	9	18	10
Total	140	191	143	190	134	164

	Poussées (%)					
Afrique de l'Ouest	12%	23%	16%	27%	14%	24%
Afrique australie	17%	9%	15%	9%	7%	10%
Afrique de l'Est	6%	7%	6%	8%	7%	4%
Afrique centrale	7%	7%	12%	9%	7%	11%
Afrique du Nord	3%	3%	1%	2%	2%	2%
Asie du Sud	11%	10%	8%	9%	3%	6%
Asie du Sud-Est	7%	6%	8%	6%	7%	3%
Îles du Pacifique	6%	5%	8%	6%	10%	12%
Moyen-Orient	5%	6%	1%	3%	4%	4%
Caraïbes et Amérique centrale	12%	11%	10%	11%	16%	13%
Amérique du Sud	6%	3%	6%	2%	1%	1%
Europe orientale	1%	2%	4%	3%	7%	3%
CEI	6%	8%	5%	5%	13%	6%
Afrique	43%	46%	49%	54%	35%	50%