

EXAMEN DES POLITIQUES CÉRÉALIÈRES

1998/99



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

Résumé Analytique

Examen des Politiques Céréalières, 1998/99

Le premier chapitre de cette étude fait le point sur les principaux changements intervenus dans les politiques céréalières nationales au cours de l'année écoulée. La tendance à alléger le poids financier des subventions à la consommation de produits alimentaires s'est poursuivie en 1998/99 dans un certain nombre de pays, en particulier ceux soumis à des programmes d'ajustement structurel. Parallèlement, en partie à cause des bas prix des céréales, quelques pays ont pris de nouvelles initiatives pour améliorer la productivité des céréales et augmenter les incitations à la production existantes. En ce qui concerne le commerce international, plusieurs États qui exportaient de grosses quantités de céréales et avaient du mal à les écouler ont accordé des conditions de vente plus favorables, notamment sous forme de crédits prolongés à l'exportation ou d'une augmentation des subventions. Néanmoins, plusieurs pays ont introduit ou renforcé des réformes de leurs institutions et de leurs politiques commerciales, à la fois pour se conformer aux engagements du Cycle d'Uruguay (CU), et pour se préparer au prochain cycle de négociations commerciales multilatérales.

Le deuxième chapitre examine les problèmes découlant de l'application de l'Accord du Cycle d'Uruguay, et ceux qui se profilent à l'approche du prochain cycle de négociations commerciales sur l'agriculture, tels qu'ils sont perçus par les pays en développement. L'Accord sur l'agriculture (AsA) du Cycle d'Uruguay (CU) a inauguré un processus visant à assujettir à des règles et disciplines multilatérales les politiques agricoles de nombreux pays, qui ont un effet de distorsion sur le commerce. Dans les pays en développement, ces réformes ont pour principal objectif d'améliorer l'accès des produits aux marchés des pays développés. Cependant, il reste encore beaucoup à faire avant que ces pays ne retirent des avantages tangibles du nouveau contexte politique. C'est pourquoi le prochain cycle de négociations aura une incidence directe sur le développement agricole, le commerce et la sécurité alimentaire dans les pays en développement. On notera cependant que les délégués participant aux négociations qui se sont ouvertes le 30 novembre 1999, n'ont pas réussi à s'accorder sur un programme d'action concret.

Le troisième chapitre examine les nouvelles biotechnologies des céréales, ainsi que les problèmes saillants qui se présentent pour les pays en développement, notamment les options qui leur sont offertes pour tirer pleinement profit des changements qui affectent les systèmes agricoles mondiaux. Dans les pays développés, les recherches en matière de biotechnologies agricoles ont pratiquement exclusivement porté sur un très petit nombre de cultures spécifiques. Dans les pays en développement, des applications des biotechnologies ont été mises en œuvre à des degrés divers dans plus de 60 pays, mais les technologies qui ont été mises au point visent pour la plupart à réduire les coûts de production des céréales. L'attention a surtout été centrée sur les cultures dont la production est jugée plus rentable que celle des variétés traditionnelles, et sur celles qui sont cultivées à des fins commerciales, par des agriculteurs qui emploient une grande quantité d'hybrides et de produits chimiques. Il faudra du temps avant que les pays en développement n'en tirent profit. Toutefois, dans la mesure où les activités de recherche biotechnologique du secteur public redémarrent, et où les pays en développement en retirent les fruits, leur sécurité alimentaire pourrait s'améliorer grâce aux technologies mises au point pour stabiliser la production céréalière et pour élargir la production à des zones marginales antérieurement inexploitablement en raison de la qualité des sols et du climat.

AVANT-PROPOS

L'*Examen des politiques céréalières* de 1998/99 est la huitième édition d'une série annuelle sur l'évolution récente des politiques céréalières nationales et sur d'autres questions directement ou indirectement liées ayant une incidence sur les céréales, à l'échelle régionale ou mondiale. La série a été créée en 1990-91 pour répondre à l'intérêt considérable suscité par les réformes des politiques céréalières et leurs conséquences, au niveau tant national qu'international. Les informations fournies devraient en particulier être utiles aux pouvoirs publics, aux chercheurs et à tous ceux qui s'intéressent à la question plus générale du développement agricole et de la sécurité alimentaire.

Le premier chapitre passe en revue les changements intervenus dans les politiques céréalières nationales au cours de l'année écoulée, sur la base des informations disponibles à la FAO. Le débat s'articule en plusieurs sections, consacrées respectivement aux politiques de production, de consommation, de commercialisation et de stockage, et de commerce. Les informations proviennent de diverses sources, notamment de questionnaires de la FAO, d'agences de presse, d'Internet, des rapports des gouvernements et de la FAO.

Le deuxième chapitre examine les problèmes découlant de l'application de l'Accord du Cycle d'Uruguay, et ceux qui, du point de vue des pays en développement, apparaissent à l'approche du prochain cycle de négociations commerciales sur l'agriculture. Dans le chapitre 3, nous présentons une partie de notre contribution au débat actuel sur les biotechnologies, en centrant particulièrement notre attention sur l'évolution des biotechnologies céréalières, sur les problèmes qui en découlent et sur leurs conséquences pour les pays en développement.

Pour toutes observations et suggestions concernant la présente publication, veuillez vous adresser au Chef du Service des denrées alimentaires de base, Division des produits et du commerce international, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome (Italie) ou nous contacter par courrier électronique à l'adresse suivante : esc-registry@fao.org ou <http://www.fao.org/waicent/faoinfo/economic/comtrade.htm>

H. de Haen
Sous-directeur général
Département économique et social

Décembre 1999

Table des matières

RESUME ANALYTIQUE	iii-vii
AVANT-PROPOS	viii
1. EVOLUTION DES POLITIQUES CEREALIERES NATIONALES	1
1.1 Introduction	1
1.2 Politiques de production	1
1.2.1 Afrique	1
1.2.2 Asie	2
1.2.3 Amérique latine et Caraïbes	4
1.2.4 Europe	5
1.2.5 Amérique du Nord	7
1.3 Politiques de consommation	8
1.4 Politiques de commercialisation et de stockage	9
1.5 Politiques commerciales internationales	12
1.5.1 Réglementations commerciales visant les importations et l'accès aux marchés	13
1.5.2 Mesures commerciales visant les exportations	17
1.5.3 Evolution des Arrangements commerciaux bilatéraux et multilatéraux	18
1.6 Autres initiatives en matière de politique agricole	1.6
2. LE CYCLE DE NEGOCIATIONS COMMERCIALES DU MILLENAIRE ; PROBLEMES DE POLITIQUE AGRICOLE, POUR LES PAYS EN DEVELOPPEMENT	22
2.1 Introduction	22
2.2 Problèmes ayant trait au soutien interne	22
2.2.1 Mesure globale du soutien	23
2.2.2 Tarification	25
2.2.3 Subventions à l'exportation	25
2.2.4 Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce	26
2.3 Problèmes ayant trait à l'accès aux marchés	27
2.3.1 Hausse des tarifs et progressivité des droits	27
2.3.2 Contingents tarifaires	28
2.3.3 Clause de sauvegarde spéciale	29
2.3.4 Obstacles sanitaires et techniques	29
2.4 Autres questions	30
2.4.1 Stabilité du marché agricole	30
2.4.2 La Décision de Marrakech	30
2.5 Conclusion	31
3. LES BIOTECHNOLOGIES DES CEREALES : PROBLEMES ET INCIDENCES POLITIQUES POUR LES PAYS EN DEVELOPPEMENT	32
3.1 Introduction	32
3.2 Les biotechnologies axées sur la production	32
3.2.1 Technologies de réduction des coûts	33
3.2.2 Prévention des pertes de récolte et des pertes après-récolte	33
3.2.3 Technologies visant à élever le rendement	34

3.3	Biotechnologies orientées vers l'utilisation finale	34
3.3.1	Amélioration de la qualité des céréales	35
3.3.2	Mise au point d'utilisations et de traits nouveaux pour les céréales	35
3.4	Evolution des biotechnologies des céréales par zone géographique et par produit	36
3.5	Questions intersectorielles	36
3.5.1	Environnement et sécurité biologique	37
3.5.2	Accords commerciaux internationaux	38
3.6	Conséquences des biotechnologies pour les pays en développement	38
3.7	Options des pays en développement, en matière de politiques biotechnologiques	39
3.8	Résumé et conclusions	42

Liste des encadrés

1.	Points saillants de la réforme de la PAC, pour les céréales	6
2.	Politique du Japon, pour le commerce du riz	10
3.	Traits saillants de la réforme du secteur céréaliier en Chine	14

Liste des figures et des tableaux

Figure 1.	Prix de soutien des céréales en Inde, 1997/98-1999/2000	3
Tableau 1.	Prix d'achat garantis offerts par la Russie pour les céréales, en 1999/2000	7

Index des pays	43
-----------------------	----

Sujets traités dans les éditions précédentes	44
---	----

1. EVOLUTION DES POLITIQUES CEREEALIERES NATIONALES

1.1 Introduction

Le présent chapitre fait le point sur les principaux changements intervenus dans les politiques céréalières nationales au cours de l'année écoulée, sur la base des informations disponibles à la FAO. Une section distincte est consacrée à chaque type de politique, dont l'évolution dans les pays est étudiée à différents niveaux : production, consommation, commercialisation et stockage ; commerce international et autres initiatives de politique agricole intéressant le secteur céréalière.

La tendance à l'allègement du poids financier des subventions à la consommation de produits alimentaires s'est poursuivie en 1998/99 dans un certain nombre de pays, en particulier ceux soumis à des programmes d'ajustement structurel. Parallèlement, et en partie à cause des bas prix des céréales, quelques pays ont pris de nouvelles initiatives pour améliorer la productivité des céréales tout en renforçant les mesures incitatives pour améliorer la production céréalière. Sur le plan du commerce international, plusieurs Etats qui exportaient de grosses quantités de céréales et avaient du mal à les écouler ont accordé des conditions de vente plus favorables, notamment sous forme de crédits prolongés à l'exportation et/ou d'une augmentation des subventions. Néanmoins, plusieurs pays ont introduit ou renforcé des réformes de leurs institutions et de leurs politiques commerciales, à la fois pour se conformer aux engagements découlant du Cycle d'Uruguay (CU), et pour se préparer au prochain cycle de négociations commerciales multilatérales, prévu pour novembre 1999.

1.2 Politiques de production

Globalement, les mesures de soutien à la production ont été renforcées dans de nombreux pays, mais demeurent à peu près conformes aux engagements des accords du CU.

1.2.1 Afrique

Dans plusieurs pays de la région, les pouvoirs publics ont commencé à réduire leurs interventions directes dans le secteur céréalière, le plus souvent dans le contexte de programmes d'ajustement structurel. Parallèlement, craignant une dépendance accrue à l'égard des importations, certains pays ont révisé leurs mesures de soutien à la production de céréales. En **Algérie**, le gouvernement a augmenté les quantités de semences et d'engrais distribuées gratuitement aux producteurs de céréales (+ 66 pour cent). En outre, il a fourni jusqu'à 123 millions de dollars E.-U. pour le préfinancement des intrants. Le but de ces incitations était de donner aux agriculteurs la possibilité d'augmenter leurs rendements, surtout dans les zones à forte pluviométrie. En **Egypte**, pour encourager les agriculteurs à vendre leur récolte de blé au gouvernement, le prix d'achat garanti pour la récolte de 1998/99 a été relevé à 190-200 dollars la tonne, suivant la qualité.

Depuis la libéralisation du secteur rizicole en 1994, l'assistance du gouvernement en **Côte d'Ivoire** est à présent essentiellement limitée à la remise en état des rizières et de l'infrastructure d'irrigation. De même, le secteur rizicole à

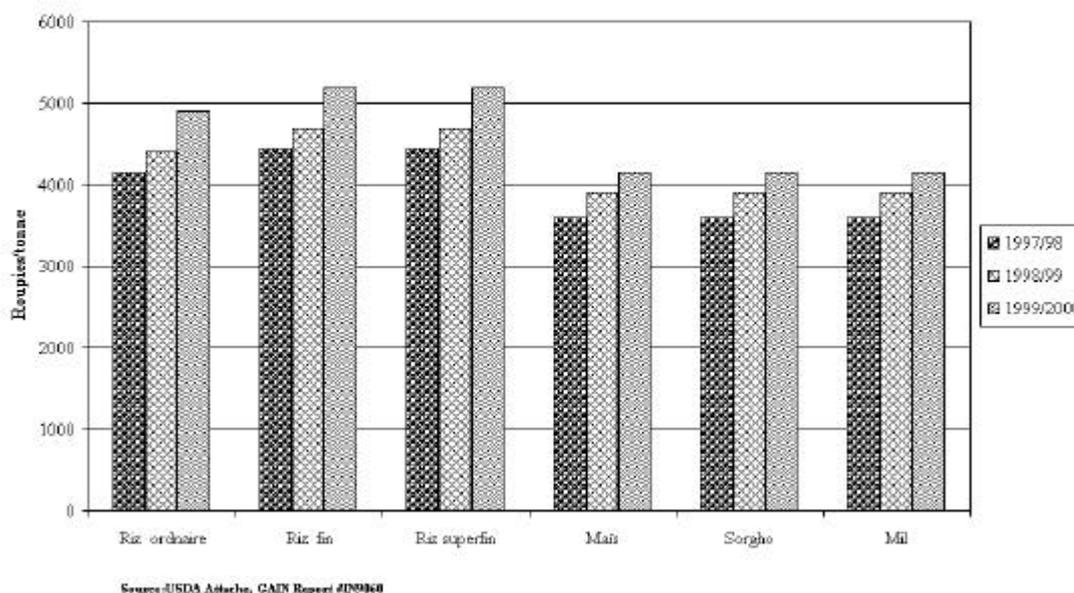
Madagascar a été largement libéralisé et le soutien est principalement concentré sur le développement des infrastructures et la vulgarisation. En revanche, le **Ghana** s'efforce d'enrayer une baisse générale de la production de riz, en distribuant des variétés à haut rendement et en octroyant des crédits aux producteurs. La **Guinée** accorde aussi une attention particulière à la production de riz, qu'elle soutient par des investissements publics dans les infrastructures rurales et l'irrigation, et en fournissant des crédits et des services de vulgarisation. Le **Mozambique** a lancé un programme fin 1998 pour favoriser le développement de la production rizicole, en encourageant l'utilisation d'engrais et de semences de qualité. Les infrastructures d'irrigation ont été remises en état et l'accès au crédit a été amélioré pour faciliter une expansion de la production. Début 1999, le Gouvernement zimbabwéen a relevé de 75 pour cent le prix minimum garanti du maïs (prix plancher), dans le but d'élever les revenus des petits exploitants d'une part et de stimuler la production de maïs d'autre part.

1.2.2 *Asie*

Au **Bangladesh**, les prix de soutien du riz ont été maintenus, en valeur réelle, mais le commerce des intrants de base, en particulier des engrais, a été libéralisé. Après les fortes inondations de 1998/99, un programme de remise en état, avec distributions d'intrants de base et octroi de crédits subventionnés, a été lancé. Le gouvernement continue de soutenir un programme de réduction des surfaces sous riz, mais peu de terres ont été reconverties à d'autres cultures au cours de la décennie écoulée. Au contraire, les habitudes de culture ont basculé en faveur du riz irrigué, généralement aux dépens de la culture *Aus* pluviale dominante. En **Chine**, où des réformes du secteur céréalière sont en cours (voir encadré 3), les prix d'achat moyens du blé en 1998/99 ont été ramenés à 170 dollars E.-U. la tonne, soit une baisse de 4 pour cent par rapport aux 184 dollars E.-U. la tonne de 1997/98. Pour le maïs, la baisse a été de 7 pour cent en moyenne.

En **Inde**, les prix de soutien des céréales ont été relevés pour la campagne de commercialisation de 1998/99 (oct/sept). Le prix de soutien minimum (PSM) annoncé pour le riz (variétés ordinaire, fine et superfine) a été augmenté de quelque 500 Roupies (12 dollars E.-U.) entre 1998/99 et 1999/2000. Les PSM du maïs, du sorgho et du mil ont été augmentés de 6,4 pour cent, atteignant 4 150 Roupies (97 dollars E.-U.) la tonne. La Figure 1 montre l'évolution des PSM des principales céréales entre 1997/98 et 1999/2000.

Figure 1: Prix de soutien des céréales en Inde, 1997/98-1999/2000



En **République islamique d'Iran**, les prix d'achat garantis du blé, de l'orge, du maïs et du riz ont été relevés de 12 pour cent en 1998/99, depuis la campagne précédente. Les prix des intrants, à l'exclusion de l'électricité et des pesticides, ont également été sensiblement augmentés.

En mai 1999, en réponse à des rapports signalant que le pollen de maïs contenant le *Bacillus thuringiensis* (*Bt*) pouvait être nocif pour les larves de monarque (*Danaus plexippus*), le Gouvernement **japonais** a suspendu son approbation pour toutes les plantes génétiquement modifiées contenant le *Bt*, pour les semis commerciaux. En juin, le Gouvernement a abaissé les prix à la production et les prix de gros du blé et du riz, pour tenter d'enrayer l'augmentation des stocks. Dans le cadre du Programme national de conversion des terres, l'objectif de reconversion du riz au profit d'autres cultures est resté inchangé à 960 000 hectares pour la campagne de 1999/2000. Le Japon encourage également actuellement le regroupement des rizières pour renforcer la compétitivité du secteur.

En **République de Corée**, les prix de soutien du riz ont été relevés pour la campagne de 1998/99, mais, en valeur réelle, les prix sont restés plus bas qu'avant le CU. En effet, depuis 1995, le gouvernement a dû limiter ses incitations par les prix aux riziculteurs, car l'Accord sur l'agriculture du CU l'oblige à réduire sa Mesure globale du soutien, qui concerne pour environ 93 pour cent le riz. Pour atteindre l'objectif national, qui reste l'autosuffisance en riz, le Gouvernement est passé à des politiques de la « Boîte verte » pour soutenir le développement de variétés hybrides à haut rendement.

En **Malaisie**, où les prix de soutien à la production ont été stables en valeur réelle, un programme de distribution gratuite d'engrais aux riziculteurs est encore opérationnel, bien qu'il grève lourdement le budget national. En outre, d'après les rapports, le pays envisage de relever de 65 à 72 pour cent son objectif d'autosuffisance en riz, d'ici 2010.

Au **Pakistan**, les prix de soutien du riz ont été relevés de 7 pour cent et portés à 7 579 taka (164 dollars E.-U.) la tonne en septembre 1998, mais les interventions directes des pouvoirs publics ont continué à diminuer car le gouvernement a progressivement cessé de soutenir la commercialisation, tout en multipliant les crédits subventionnés aux petits exploitants et en encourageant la culture de riz hybride. Aux **Philippines**, les prix de soutien aux céréales ont été relevés de 25 pour cent en 1999. Les programmes « Golden Harvest » du pays, qui soutiennent la production de riz et de maïs en fournissant un appui technique et du crédit au secteur privé, ont été élargis pour inclure la publication de directives provisoires sur la conversion des terres, en vue d'encourager la riziculture sur des terres irriguées ou de bonne qualité et de prévenir la reconversion des rizières pour d'autres usages.

Au **Sri Lanka**, les prix de soutien du paddy ont été augmentés de 20 pour cent au début de l'année 1999, pour relancer la production. En **Thaïlande**, le prix indicatif utilisé par le gouvernement en 1998/99 pour soutenir la production rizicole a été relevé de 5 pour cent. Des incitations financières ont également été fournies dans le cadre du Programme d'hypothèques sur le riz, qui permet aux agriculteurs d'emprunter sur leurs récoltes futures - évaluées à 95 pour cent du prix indicatif - en payant un intérêt de 3 pour cent.

1.2.3 Amérique latine et Caraïbes

En **Amérique latine et aux Caraïbes**, d'une manière générale les pays ont eu tendance à libéraliser davantage leurs marchés intérieurs. Le **Costa Rica** a continué à augmenter les prix de soutien à la production de céréales en 1998/99, mais ils sont restés trop bas pour constituer une réelle incitation. La production a toutefois eu tendance à progresser ces dernières années, grâce à une expansion de l'irrigation. Au **Mexique**, dans le cadre du programme national « Alianza para el Campo » (PROCAMPO), les producteurs de céréales ont eu accès à divers programmes de soutien à la mécanisation, à l'utilisation d'engrais et à l'irrigation. En outre, ils ont eu la possibilité, à titre exceptionnel, d'échanger des semences traditionnelles contre une même quantité de semences améliorées (« échange un contre un »). Dans le cadre du programme PROCAMPO, les producteurs de céréales peuvent aussi prétendre à des versements en espèces, pour chaque hectare cultivé. En 1999, il leur a été versé en moyenne 75 dollars E.-U. par hectare de céréales. Un soutien a également été fourni sous la forme de subventions à la commercialisation, qui ont été portées en 1998/99 à 150 pesos (9 dollars E.-U. la tonne), soit deux fois le niveau accordé de 1994 à 1997. En **Guyane** et au **Suriname**, les efforts ont été concentrés sur le remembrement des unités de production rizicole et sur la remise en état des infrastructures de base, compte tenu du fait que les pouvoirs publics ont cessé d'intervenir directement dans la production et la commercialisation.

En janvier 1999, le gouvernement de **La Trinité-et-Tobago** a entrepris une révision de son programme de mesures incitatives en faveur de l'agriculture, révision qui a également concerné, pour la première fois depuis 1985, les versements de subventions et les prix garantis. Avant 1999, les prix garantis étaient offerts uniquement pour le paddy, sur la base du système de classement, alors que le programme révisé prévoit aussi, pour la première fois, des prix garantis pour le maïs. Un programme de subventions a également été mis en place pour l'irrigation des terres agricoles. Le coût total pour le gouvernement de ce programme révisé s'élève à

environ 2,1 millions de dollars E.-U. Une assistance technique est également fournie aux agriculteurs pour les aider à produire des semences de riz et à se regrouper en coopératives.

1.2.4 Europe

En 1999, le Gouvernement **estonien** a modifié son système d'indemnisation des taxes sur les carburants, qui était basé sur la proportion de terres utilisées. Les agriculteurs sont maintenant tenus de présenter des bons prouvant l'utilisation effective de carburant. De plus, une subvention à l'utilisation de semences de céréales à haut rendement a été approuvée dans le budget national de 1999/2000, et l'impôt foncier des petits exploitants agricoles a été réduit de 50 pour cent. Le programme national d'appui à l'investissement a également été renforcé par la fourniture de 73 millions de couronnes (4,8 millions de dollars E.-U.), sous forme de subventions, pour inciter les agriculteurs à réaliser de nouveaux investissements dans les infrastructures et l'équipement agricoles. De plus, un programme de *versements directs*, introduit en 1998, a été élargi en 1999 de manière à subventionner la plantation de céréales et d'autres cultures. La superficie minimale ouvrant droit aux versements dans le cadre de ce programme, a été arrêtée à 5 hectares, comprenant moins de 15 pour cent de végétation adventice. La subvention moyenne à l'hectare a été de 495 couronnes (34 dollars E.-U.), suivant la qualité de la récolte. En outre, un programme d'assurance agricole, mis en place en 1999, couvre 40 pour cent des cultures de plein champ.

La **Communauté européenne** est parvenue, en mars 1999, à un accord sur la composition finale de l'ensemble des réformes de sa Politique agricole commune (PAC)¹. Les principales réformes concernant les céréales sont présentées dans l'Encadré 1.

Début 1999, le Gouvernement **hongrois** a remplacé son système de garanties des prix aux producteurs céréalières, par un nouveau système de fixation des prix. La nouvelle politique établit une fourchette minimale et maximale pour les prix à la production, au-delà de laquelle le gouvernement envisagera d'intervenir sur le marché. Les prix administrés à la production ont été relevés en **Lettonie**, pour le blé et le seigle, en fonction de la qualité. En outre, le programme national de subventions, entré en vigueur en janvier 1999, a partiellement financé des activités agricoles visant à moderniser les infrastructures et à promouvoir l'emploi de semences certifiées et l'assurance des cultures contre les risques climatiques.

En **Pologne**, les prix d'intervention du blé et du seigle pourront dépasser de 20 pour cent au maximum les prix de soutien minimums, suivant la situation du marché. Fin 1998, le gouvernement a ramené ces deux types de prix au même niveau, pour la première fois depuis 1992, pour réduire l'inflation. Pour arriver à cette parité de prix, les prix plancher du blé et du seigle ont été relevés de 11 et de 13 pour cent respectivement, alors que les prix d'intervention ont été abaissés de 4 pour cent pour le blé, et de 3 pour cent pour le seigle, par rapport à la campagne précédente. En outre, les restrictions budgétaires ont incité le gouvernement à réduire d'environ un quart ses subventions au matériel d'ensemencement et aux engrais, durant la campagne de 1998/99. De plus, dans le cadre de la stratégie visant à aligner les

¹ Voir *Examen des politiques céréalières, 1995-97*, pour le contexte et les propositions initiales.

politiques nationales sur celles de la CE, au début de l'année 1999 des plans ont été introduits pour les nouvelles limites de production des céréales et d'autres produits agricoles. Cette nouvelle politique devrait aider le gouvernement à régulariser son appui financier à l'agriculture. Elle s'appliquera seulement aux agriculteurs qui produisent exclusivement à des fins commerciales.

Encadré 1: Points saillants de la réforme de la PAC pour les céréales

Prix d'intervention

Le prix d'intervention sera réduit de 15 pour cent, en deux tranches égales (de 7,5 pour cent) et ramené de son niveau actuel de 119,17 E (125 \$E.-U.) à 110,23 E (116 \$E.-U.) en 2000/2001 et à 101,29 E (106\$) en 2001/2002 ; A partir de 2002/2003, les réductions dépendront de l'évolution du marché.

Mise hors culture

Le taux de référence pour les mises hors culture obligatoires est fixé à 10 pour cent pour les campagnes de commercialisation allant de 2000/2001 à 2006/2007. Au Portugal, la superficie maximale garantie (SMG), servant de base pour les versements a été augmentée à 118 hectares. De même, la surface de base pour les nouveaux Etats allemands a été augmentée de 150 000 hectares. Dans le cas où la superficie totale excède la SMG, les versements sont réduits d'un pourcentage correspondant au dépassement de la SMG.

Versements directs

Les versements à l'hectare seront fonction de rendements céréaliers de référence, déterminés par les Etats Membres. Pour compenser en partie la baisse du prix d'intervention, les versements directs passeront de 54 E (57\$ E.-U.) la tonne à 63 E (66 \$), en deux ans. La Finlande et la Suède recevront une indemnisation supplémentaire de 19 E (19 \$ E.-U.) la tonne, pour compenser les coûts du séchage des céréales et des oléagineux.

Taxes à l'exportation

La Commission ne sera autorisée à appliquer des taxes à l'exportation des céréales que dans des cas extrêmes, à titre de mesure de sauvegarde.

Sources: "The CAP reform - A Policy for the future", European Commission Directorate-General of Agriculture, 1999, and EC Regulation No. 1251/99 et No. 1253/99. Les taux de change Euro/dollar E.-U. sont ceux de mars 1999, provenant du FMI et SFI, août 1999.

Dans la **Communauté des Etats indépendants**, la **Fédération de Russie** a promulgué en mars 1999 un décret autorisant la fourniture de carburant aux producteurs pour les semis de printemps. Au mois de juin, jusqu'à 1,23 millions de tonnes de carburant diesel et 570 000 tonnes d'essence avaient été fournies. Le gouvernement fédéral et les autorités régionales pertinentes se sont partagé le coût de l'opération. Les agriculteurs ont également été autorisés à postuler pour des hypothèques d'Etat sur les terres. Cet arrangement leur permettra d'hypothéquer jusqu'à 50 pour cent de leurs terres, mais en cas de non-remboursement, celles-ci seront cédées à l'Etat.

En outre, pour atténuer les grandes disparités de prix entre l'agriculture et les autres secteurs, la Douma a promulgué une loi qui est entrée en vigueur en août 1999 et qui autorise les ministères de l'agriculture, et de l'économie et des finances à réglementer conjointement les prix à la production. Dans le cadre de ce nouveau mandat, le Gouvernement a accordé un moratoire sur toutes les dettes agricoles accumulées avant juin 1999 et octroyé une subvention de 50 pour cent aux agriculteurs pour leurs achats de gaz naturel, de carburant et d'électricité. Les prix d'achat garantis des différentes catégories de céréales dans le cadre de ce programme de coordination, sont présentés au Tableau 1.

Tableau 1 : Prix d'achat garantis offerts par la Russie pour les céréales, en 1999/2000

Produit	Catégorie	Roubles/tonne	Dollars E.-U./tonne
Blé dur	3	2 000	82
Blé tendre	3	1 700	70
Seigle	3	1 200	49
Mil	2	1 000	41
Sarrasin	3	3 000	123
Orge de brasserie	2	1 500	66
Riz	3	3 500	144
Avoine	3	1 000	41
Maïs	2	1 500	66

Note : Les prix sont indiqués hors TVA
Source: Ministère de l'agriculture, Fédération de Russie

Au début de l'année 1999, **l'Ukraine** a accordé des crédits d'une valeur d'environ 25,4 millions de dollars E.-U., aux producteurs pour les aider à acheter des intrants agricoles essentiels et du matériel de récolte. De plus, 13 millions de dollars E.-U. ont été alloués pour couvrir les achats de pièces détachées. Ces crédits doivent être remboursés d'ici le 1er décembre 1999.

1.2.5 Amérique du Nord

Dans certaines régions du **Canada**, où les pluies excessives ont limité les semis à quelque 1,2 millions d'hectares pendant la campagne de 1998/99, les producteurs touchés recevront une aide financière pouvant aller jusqu'à 50 dollars canadiens (34 \$ E.-U.) à l'hectare. En outre, un programme d'assurance des cultures de base leur verse 62 dollars canadiens (42 \$ E.-U.) par hectare non ensemencé. Pour des raisons d'équité, cette somme sera également versée aux agriculteurs qui ont ensemencé moins de 95 pour cent de la superficie normale. Le «paquet total», qui se monte à environ 1 milliard de dollars E.-U., comprend des versements directs aux agriculteurs qui ont subi des pertes en raison de la baisse des cours mondiaux. Le coût sera pris en charge par le Gouvernement fédéral et les administrations provinciales, à raison respectivement de 60 et de 40 pour cent.

En mars 1999, le **Département de l'agriculture des Etats Unis** a annoncé les taux de prêt pour les récoltes de 1999/2000. Pour la plupart des céréales, les taux n'ont pas varié depuis la dernière campagne, toutefois ceux de l'orge et de l'avoine ont été relevés jusqu'aux plafonds établis par la FAIR Act de 1996 (loi fédérale sur l'amélioration et la réforme de l'agriculture). Les taux de prêt afférents au blé, au riz,

au maïs et au sorgho n'ont pas été modifiés pour éviter d'affaiblir le dispositif de garantie des prix à la production.

1.3 Politiques de consommation

L'an dernier, la tendance dominante, en matière de politiques de consommation, a été de réduire les dépenses de l'Etat, tout en continuant à protéger les consommateurs.

En **Asie**, le volume de denrées distribuées à des prix subventionnés au **Bangladesh** et en **République islamique d'Iran** a été augmenté au début de l'année 1999. En revanche, le **Myanmar** a réduit de 200 000 tonnes les distributions de riz à des prix subventionnés aux fonctionnaires du gouvernement. La **Malaisie** a étendu les contrôles des prix de détail au riz local de qualité supérieure, alors que les **Samoa** et la **Syrie** ont maintenu les contrôles des prix à la consommation pour le riz. L'**Inde** a augmenté de 29 pour cent au début de l'année 1999 le taux d'émission pour le blé et le riz destinés au Système public de distribution subventionné. Ce relèvement visait à limiter les dépenses consacrées aux subventions alimentaires, qui ont dépassé de 15 pour cent les sommes inscrites au budget de l'exercice 1998/99. En outre, le gouvernement a levé l'interdiction de mouvements de flux inter-état de blé et de ses produits dérivés achetés sur le marché libre, en vue de réduire les stocks détenus dans plusieurs régions. L'**Indonésie** a supprimé la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 10 pour cent sur les aliments et les ingrédients fourragers pour relancer son secteur avicole. Dans le cadre d'un programme de réforme convenu avec la Banque mondiale en 1999, le **Pakistan** a progressivement supprimé ses subventions à la farine de blé. Les minotiers du secteur privé ont cependant été stimulés par des taux de change favorables et par les bas prix du blé importé.

Au **Yémen**, où est en cours un programme de réforme du FMI, le gouvernement a aboli les subventions au blé et à la farine au début de l'année 1999. Toutefois, pour amortir l'impact de cette mesure sur les consommateurs, le prix du pain a été fixé au même niveau qu'avant, avec de sévères pénalités en cas d'infractions.

En **Amérique latine et aux Caraïbes**, le Gouvernement **brésilien** a rétabli le *Premio de Escoamento da Producao* (PEP)² pour trois mois à partir de septembre 1998, pour soutenir le marché intérieur du blé. Dans le cadre de ce programme, le gouvernement intervient, non pas en achetant du blé, mais en octroyant une subvention pour combler l'éventuel écart (marge) entre le prix offert et le prix minimum garanti. Au début de 1999, le **Costa Rica** a autorisé un relèvement de 7 pour cent du prix à la consommation du riz, qui est réglementé mais, dans le même temps, il a aussi autorisé d'importantes importations à des taux préférentiels. Au **Mexique**, le Gouvernement a cessé de subventionner la *tortilla* en janvier 1999. Il a en outre décidé, en accord avec les industries de la *tortilla*, de plafonner les augmentations des prix de détail à environ 47 cents E.-U. au kilogramme, pour éviter des hausses excessives de prix.

² Voir *Examen des politiques céréalières, 1995-97*, pour une description plus détaillée de ce programme.

En **Europe**, la **Commission européenne** a interdit en mai 1999, dans toute la CE, le maïs Bt et, dans un deuxième temps, tous les nouveaux produits contenant des organismes génétiquement modifiés (OGM). L'interdiction sera maintenue jusqu'à ce que la Commission établisse une nouvelle réglementation sur l'utilisation des OGM.

Préoccupé par les importations de céréales à bas prix provenant de la CE, et soucieux de relancer le secteur agricole en crise à cause des bas prix, le Gouvernement **polonais** a octroyé des subventions aux producteurs de blé et de seigle. Les subventions s'élevaient à 60 zlotys (17 dollars E.-U.) la tonne pour le seigle et à 90 zlotys (26 dollars E.-U.) la tonne pour le blé. En plus de cette nouvelle subvention directe, les producteurs bénéficieront aussi d'un prix garanti de 128 dollars E.-U. la tonne pour le blé de qualité alimentaire. Début 1999, la **Norvège** a augmenté de 8 pour cent la subvention à la farine de blé qu'elle verse aux minoteries, sur la base du volume de farine produit. En mars 1999, le Gouvernement **suisse** a également interdit l'utilisation de maïs génétiquement modifié, pour le même motif que celui avancé par le Japon et la CE.

1.4 Politiques de commercialisation et de stockage

Durant la campagne de commercialisation de 1998/1999, plusieurs pays ont pris des mesures pour réduire les distorsions de marché découlant de leurs politiques intérieures. De plus, dans d'autres pays, les dépenses budgétaires ont été réduites et réorientées, des mesures de soutien des prix vers les versements directs. Toutefois, dans les pays gravement touchés par la crise économique, les politiques de soutien des marchés intérieurs ont été renforcées.

En **Asie**, après trois récoltes exceptionnelles d'affilée entre 1995/96 et 1997/98, la **Chine** a adopté d'importantes mesures pour enrayer la chute des prix à la production des céréales, dans le cadre du « Governors' Cereal Bag Responsibility System » (système en vertu duquel les gouverneurs des états sont responsables de la gestion du marché des céréales). En juin 1998, une série de nouvelles réformes, dont les traits saillants sont présentés à l'encadré 2, ont été promulguées. D'autres changements ont été mis en œuvre en mai 1999, avec l'introduction de prix différenciés pour les céréales de qualité inférieure et supérieure. Contrairement à la réforme de 1998, les nouveaux changements permettent aux commerçants d'acheter directement les céréales aux producteurs.

Encadré 2 Traits saillants de la réforme du secteur céréalier en Chine

Séparation entre les fonctions commerciales et stratégiques des offices des céréales

Avant la réforme, les offices des céréales géraient diverses entreprises, notamment des minoteries, des hôtels et des restaurants, et répondaient de leurs dettes, qui étaient couvertes par des prêts fournis par l'intermédiaire du Gouvernement central. Ces fonds étaient en général mélangés avec ceux qui étaient destinés à la gestion des réserves stratégiques, de sorte qu'il était difficile d'identifier les entités qui perdaient de l'argent. Dans le cadre de la nouvelle politique, le gouvernement central sera uniquement responsable des fonds liés à l'entreposage des céréales et aux activités de distribution de l'office des céréales.

Séparation des stocks publics et des stocks commerciaux

Dans le passé, le gouvernement central avait du mal à stabiliser les prix car le suivi des sorties des stocks de céréales était mal assuré. La nouvelle réforme impose une distinction entre les stocks détenus par le Gouvernement central pour des raisons stratégiques, et ceux détenus par les administrations locales, pour la réalisation d'objectifs commerciaux à brève échéance.

Distinction claire entre les responsabilités respectives du gouvernement central et des administrations locales

Il incombera au gouvernement central de définir les politiques intérieures de sécurité alimentaire, de superviser la situation des approvisionnements et les stocks de céréales du pays, et de régler les prix intérieurs et le commerce international. Les administrations locales seront chargées d'assurer, par l'intermédiaire de leurs différents offices des céréales et en tenant compte des objectifs des politiques nationales, la commercialisation des céréales et la stabilisation des prix dans leur province, ce qui est plus conforme au système de responsabilisation des gouverneurs.

Allègement de la dette des offices des céréales locaux

Presque tous les offices des céréales locaux ont accumulé des dettes considérables ; selon eux, cette situation résulte des politiques antérieures qui leur assignaient pour mandat d'acheter des céréales aux producteurs à des prix supérieurs aux cours normaux ; la majeure partie de ces céréales seraient encore en stock, ce qui expliquerait leur surendettement. Dans le cadre de la nouvelle réforme, le gouvernement central prendra à sa charge les intérêts de la dette passée, alors que les offices des céréales devront rembourser le capital. Les offices des céréales seront toutefois responsables du capital et des intérêts pour toutes les nouvelles dettes.

En avril 1999, le Gouvernement **indien** a augmenté le prix de vente du blé prélevé sur les stocks publics, dans une fourchette allant de 161 à 175 dollars E.-U. la tonne. La Food Corporation a reçu l'ordre de débloquer 1 million de tonnes de blé pour des ventes directes aux minoteries, à des prix révisés variant selon la région. En avril 1999, le Gouvernement a aboli tout contrôle sur la fixation des prix de détail maximaux des engrais, pour tenter de réduire les dépenses liées aux subventions. Les prix de détail maximaux seront désormais fixés par les importateurs et les industries d'engrais.

En **Indonésie**, le gouvernement a dissous en septembre 1999 l'organisme chargé des achats (BULOG), pour ouvrir la voie vers la libéralisation intégrale du secteur céréalier. Ce processus a commencé en 1998, avec la libéralisation du commerce du blé³.

Le Gouvernement **japonais** a de nouveau légèrement abaissé le prix d'achat du blé et de l'orge récoltés en 1999, qu'il avait déjà réduit d'environ 2 pour cent en novembre 1998. Après avoir annoncé en mai 1998 ses «nouvelles politiques du blé et de l'orge », le gouvernement s'est retiré de la commercialisation de ces deux céréales dans la mesure où elles étaient produites dans le pays. La nouvelle politique prévoit l'introduction d'un système de commercialisation privé en l'an 2000. Le gouvernement a également lancé un nouveau programme d'indemnisation en faveur des producteurs nationaux de blé ainsi que le système d'achat et de vente simultanés (AVS) pour les importations de blé et d'orge de qualité fourragère. Dans le cadre de ce système, les acheteurs et les vendeurs peuvent négocier directement les quantités, la qualité et la date de livraison.

Début 1999, l'incertitude concernant les disponibilités alimentaires intérieures a incité le Gouvernement des **Philippines** à prendre des mesures, par l'entremise de son organisme national pour l'alimentation (NFA) pour prévenir d'éventuelles pénuries alimentaires. Ces mesures comprenaient l'octroi de licences à des entreprises privées pour l'importation de riz et un accord d'échange «engrais contre riz » avec le Viet Nam. Au **Myanmar**, le système de soumissions introduit en 1997/98 pour les achats de riz a été remplacé par un système d'achats directs, dans lequel les prix dépendent de la situation socio-économique des différentes divisions de l'Etat. Début 1999, pour tenter de faire remonter les prix intérieurs du riz, le Gouvernement **thaïlandais** a fourni en plusieurs phases 3,5 milliards de Baht (95,6 millions de dollars E.-U.) pour financer l'achat d'environ 30 000 tonnes de riz provenant de son marché intérieur, et pour subventionner les frais de stockage. Des mesures analogues ont été prises en 1999 au **Viet Nam**, où les exportateurs de riz ont été exhortés à anticiper leurs achats de paddy, le gouvernement prenant à sa charge les coûts de stockage correspondants.

En **Amérique latine et aux Caraïbes**, le Gouvernement **argentin** a supprimé, début 1999, une taxe de 27 pour cent sur les ventes et profits des entreprises étrangères de commercialisation des produits, en vue d'accroître les volumes commercialisés dans les échanges futurs et de renforcer la participation des entreprises étrangères sur le marché local.

Au **Brésil**, pays d'Amérique latine où la crise financière a été le plus fortement ressentie, le Gouvernement a décidé au début de l'année 1999, de vendre l'intégralité des stocks céréaliers publics pour prévenir des hausses de prix excessives. Cette mesure a coïncidé à dessein avec la dévaluation de la monnaie nationale, le Real. En **Colombie**, le gouvernement a accordé aux minotiers une subvention au stockage du riz produit dans le pays pour encourager des achats précoces aux riziculteurs.

En **Océanie**, le Gouvernement **australien** a annoncé dans ses plans pour l'année 1999 la suppression de la garantie de l'Etat sur les emprunts finançant les

³ Voir *Examen des politiques céréalières, 1997-98*, pour plus de détails.

versements aux producteurs du fonds commun pour les récoltes (PHP). Cette fonction relèvera de l'Office australien du blé (AWB Ltd). Le PHP fait un versement anticipé aux producteurs, avant la vente de leur récolte. Les producteurs bénéficieront comme auparavant d'un paiement garanti, à hauteur de 80 pour cent de leur récolte, dans les 21 jours suivant la livraison de leur céréale à l'AWB. Pour financer le PHP, l'AWB fera payer une commission aux producteurs et le versement sera fourni sous la forme d'un prêt, qui sera remboursé automatiquement par l'AWB sur les recettes des ventes communes.

En **Europe**, le Gouvernement **bulgare** a aboli, en août 1998, tous les contrôles des prix restants sur le marché céréaliier national, ce qui a permis aux prix intérieurs de fluctuer en accord avec les cours mondiaux.

En juin 1999, la **Commission européenne** a proposé des modifications sur les réglementations afférentes à l'industrie des aliments pour animaux, en réaction à la contamination d'aliments à l'intérieur de la Communauté. Si elles sont approuvées, les nouvelles réglementations auront pour effets de rendre plus rigoureuses les prescriptions en matière d'étiquetage, de restreindre l'utilisation de certains ingrédients et de renforcer le code de conduite dans ce secteur.

Pour améliorer la commercialisation des céréales, le Gouvernement **lituanien** a promulgué en novembre 1998, une loi visant à établir un organisme de réglementation du marché. Cet organisme sera chargé des versements anticipés sur les récoltes de céréales, de l'établissement des prix communs, de l'entreposage et de la stabilisation du commerce et du marché. La **Roumanie** a augmenté de quelque 30 pour cent ses dépenses dans le secteur de l'agriculture, plus de la moitié de l'augmentation étant affectée à un système d'attribution de bons pour l'achat d'intrants subventionnés introduit au cours de la campagne précédente. Un crédit d'environ 3 millions de dollars a été octroyé à l'Organisme national des produits agricoles pour couvrir l'achat direct aux producteurs de 100 000 tonnes de blé de meunerie.

Le Gouvernement **slovène** a présenté à la fin de l'année 1998 son programme de réforme de la politique agricole pour 1999-2000. La nouvelle politique s'attaque à divers problèmes, comme la faible productivité et les bas revenus, la perte des terres agricoles, la compétitivité internationale et l'harmonisation des politiques nationales avec celles de la CE. Les principaux aspects de cette réforme qui ont une incidence directe sur le secteur céréaliier sont les suivants : l'abolition du monopole d'Etat sur les marchés des céréales et des produits dérivés ; l'établissement d'un mécanisme d'intervention conforme à celui de la PAC ; et un système de découplément des versements à l'hectare, compatible avec les programmes de protection de l'environnement et d'aide aux superficies cultivées de la CE.

Dans le cadre d'un accord entre le Gouvernement **ukrainien** et le FMI, un décret a été promulgué en février 1999, en vue de transformer l'Organisme céréaliier d'Etat en une société par actions qui continuera à administrer les réserves céréalières stratégiques de l'Etat, mais ne sera plus responsable de la fourniture d'intrants aux producteurs. Auparavant, les intrants étaient fournis aux agriculteurs, à titre de prêt sur leur récolte.

1.5 Politiques commerciales internationales

Le manque de dynamisme des échanges durant la campagne de commercialisation de 1998/99 a incité plusieurs gros exportateurs de céréales à consentir des conditions de faveur à certains pays importateurs pour maintenir leur part de marché. Dans quelques grands pays exportateurs, des subventions et des crédits prolongés à l'exportation ont été accordés pour promouvoir les ventes, en particulier en Asie. Certains pays d'Europe centrale et orientale particulièrement ceux qui souhaitaient adhérer à la Communauté Européenne, ont harmonisé leurs politiques commerciales internationales avec celles de la Communauté européenne.

1.5.1 Réglementations commerciales visant les importations et l'accès aux marchés

En **Afrique**, l'**Egypte**, premier importateur de céréales, a révisé ses tarifs douaniers en réduisant de 5 à 10 pour cent les droits d'importation. Toutefois, pour limiter la croissance des importations et étoffer la réserve de devises du pays, les importateurs de céréales sont tenus de verser un dépôt en espèces allant jusqu'à 20 pour cent, pour que les banques commerciales puissent leur ouvrir des lettres de crédit. L'année s'étant ouverte sur une pénurie, l'interdiction frappant les importations de riz a été levée, début 1999, pour le paddy et le riz blanc. Pour parer à d'éventuels risques pour la santé, les produits céréalières en provenance de la CE contenant du lait ou des œufs ont été interdits en juin 1999.

Au **Kenya**, en juillet 1999, le gouvernement a abaissé le droit de douane sur le maïs de 32,5 à 25 pour cent pour encourager les importations, compte tenu de la grave pénurie intérieure due au mauvais temps. Le Bureau national des céréales et des produits dérivés avait déjà mis de côté des fonds pour acheter du maïs et d'autres produits pour reconstituer ses stocks, tombés à moins d'un tiers de leur volume normal à la fin de l'année 1998.

Fin 1998, le **Maroc** a révisé les droits de douane et les prix seuil de son système tarifaire⁴, pour s'adapter à la situation du marché international. Les prix seuil ont en particulier été abaissés pour toutes les céréales importées, mais le droit de douane qui s'applique à la différence entre le prix seuil et le prix CAF, a été relevé pour la plupart des céréales autres que le blé dur.

En janvier 1999, pour protéger la production intérieure, le gouvernement du **Nigeria** a doublé le tarif douanier du blé à 15 pour cent. Dans le même temps, il a remplacé les obligations d'inspection préalable à l'expédition auxquelles étaient assujettis tous les produits, par une inspection au lieu de destination, conformément aux obligations imposées par l'OMC. Le droit de douane sur les importations de riz est resté à 50 pour cent, mais l'interdiction d'importer du sorgho a été levée. Pour le reste, l'abattement tarifaire de 25 pour cent introduit en 1995 pour une vaste gamme de produits, a été aboli.

⁴ Voir *Examen des politiques céréalières, 1995-97*, pour plus de détails sur le système tarifaire.

En **République d'Afrique du Sud**, un nouveau régime tarifaire⁵ a été mis en place en avril 1999, pour le blé. Dans le cadre de ce nouveau régime, le prix moyen sur une longue période (fob Golfe du Mexique) du blé Hard Red Winter N.2 des Etats-Unis sert de base pour calculer le prix de référence intérieur. Lorsque la différence entre le prix de référence intérieur et le prix international (prix Golfe du Mexique) est supérieure à 10 dollars E.-U. la tonne pendant trois semaines consécutives, le droit de douane est augmenté. Le nouveau tarif est passé de 181 rands (29 dollars E.-U.) à 269 rands (42 dollars E.-U.) la tonne en juin 1999, pour tenir compte d'une baisse du cours international du blé. Dans le même temps, le droit de douane sur la farine de blé a aussi été porté à 750 rands (120 dollars E.-U.) la tonne.

En **Asie**, où les pays étaient confrontés à des déficits vivriers, le **Bangladesh** a temporairement aboli toutes les taxes sur les importations de riz, notamment une surtaxe pour le développement de 2,5 pour cent, en février 1999. En outre, début 1999, la **Chine** a accepté d'abaisser les tarifs, de lever les restrictions à l'importation et de relever les contingents pour une vaste gamme de produits agricoles, dont les céréales, pour tenter d'accéder à l'OMC. De plus, au titre d'un accord commercial avec les Etats-Unis, signé en avril 1999, la Chine a accepté de lever l'interdiction d'importation qui frappait depuis 26 ans les céréales en provenance de la région du Pacifique Nord-Ouest des Etats-Unis, jugées non conformes aux prescriptions sanitaires nationales.

En août 1998, l'**Inde** a autorisé l'importation de blé, en attribuant des licences générales à vue, pour tenter d'enrayer la flambée des prix. De plus, en avril 1999, le gouvernement a amendé sa politique commerciale pour la rendre plus conforme aux disciplines de l'OMC. En ce qui concerne les céréales, les prescriptions en matière de licences d'importation ont été supprimées. En **Indonésie**, les achats de riz sont encore effectués par le BULOG, qui est l'organisme public de commercialisation, mais les commerçants privés ont été autorisés à importer du riz, à partir de 1999. Toutefois, en prévision d'une récolte plus abondante, le gouvernement a prohibé toutes les importations de riz entre mars et mai 1999, et alloué environ 10 millions de dollars E.-U. pour acheter du riz non décortiqué aux riziculteurs nationaux. Début 1999, la **République islamique d'Iran** a levé la prohibition à l'importation de maïs emballé.

Au titre de la clause de traitement spécial relative à l'accès aux marchés, de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay⁶, le **Japon** a différé la tarification des obstacles au commerce du riz et accordé des possibilités d'accès minimales en franchise de droits équivalant à 4 pour cent de la consommation de 1995/96, à porter progressivement à 8 pour cent d'ici 2001/2002. Toutefois, en décembre 1999, le pays a aboli les licences d'importation de riz, opté pour la tarification et imposé un tarif spécifique uniforme de 351,17 yens au kilogramme (environ 300 dollars E.-U. la tonne) pour les quantités importées en sus du contingent d'accès minimal en 1999 (Encadré 3).

⁵ Voir éditions antérieures, pour les politiques précédentes de l'Afrique du Sud, en ce qui concerne le blé.

⁶ Article 4, paragraphe 2 et Annexe 5, Section A, sur le Traitement spécial de l'AsA/CU.

Encadré 3 : Politique du Japon, pour le commerce du riz

Les prohibitions à l'importation de riz, en vigueur au Japon avant l'Accord du Cycle d'Uruguay en 1995, reposaient sur deux arguments. Premièrement, en 1955, lorsque le Japon a accédé au GATT, la prohibition était justifiée par la clause de la *Balance des paiements*, qui accordait cette concession aux pays confrontés à un grave déficit de leur balance commerciale. Deuxièmement, au début des années 60, lorsque la balance commerciale est devenue excédentaire, le Gouvernement a fait valoir que la prohibition des importations était nécessaire pour des raisons de sécurité alimentaire et de protection de l'environnement, car la riziculture est considérée comme une défense contre les inondations, et comme un système de filtration de l'eau, avec des dimensions culturelles et esthétiques (caractère multifonctionnel). Cependant en 1972, quelques importations de riz ont été autorisées dans le cadre d'un système de contingents, qui a principalement été utilisé dans l'industrie brassière. Durant la période couverte par l'AsA du Cycle d'Uruguay, le Japon s'est réclamé de la clause de traitement spécial visée au paragraphe 2 de l'Article 4 de l'Accord sur l'agriculture et a différé la tarification, dans le secteur rizicole.

En vertu de l'engagement en matière d'accès aux marchés de l'AsA du CU, le Japon est convenu d'autoriser, pendant la première année de sa procédure de tarification, un volume d'importations équivalant à 4 pour cent de sa consommation annuelle moyenne pendant la période de base (1986-88). Ce pourcentage devrait par la suite être augmenté, par tranches annuelles égales équivalant à 0,8 pour cent de la consommation de la période de base, jusqu'à atteindre un total de 8 pour cent la dernière année. Les quantités importées dans la limite des contingents d'accès minimal entraînent en franchise de droits, même si l'AsA/CU autorisait le Japon à appliquer une majoration pouvant aller jusqu'à 292 yens au kilogramme (2,56 dollars E.-U.). Ce régime a été maintenu jusqu'à son remplacement par un autre en avril 1999.

Les principaux changements découlant de ce nouveau régime concernent les quantités de riz importées en sus des contingents, pour lesquelles le gouvernement a fixé les droits à 351,17 yens (3,1 dollars E.-U.) au kilogramme en 1999, et à 341 yens (2,98 dollars E.-U.) en 2000. Dans le cadre de cette nouvelle politique, les contingents d'importation de riz au titre de l'accès minimal ont également été abaissés à 644 000 tonnes en 1999, et à 682 000 tonnes en l'an 2000, alors que les niveaux initiaux étaient de 682 000 tonnes (équivalent riz usiné) en 1999 et de 758 000 tonnes en 2000.

Début 1999, le **Pakistan** a interdit, pour une durée indéfinie, les importations de blé par le secteur privé. La durée de la prohibition sera déterminée lorsque le volume de la récolte de 1999 sera connu.

En vertu de la clause de traitement spécial relative à l'accès aux marchés de l'AsA du CU, les **Philippines** ont augmenté les possibilités d'accès minimales pour le riz, qui sont passées de 59 000 tonnes en 1995/96 à 69 000 tonnes en 1998/99. Les importations effectuées dans la limite de ce nouveau contingent sont assujetties à un droit de 50 pour cent. En outre, pour éviter une pléthore de farine importée à bas prix, le gouvernement a abaissé de 10 à 3 pour cent les droits sur les importations de blé à transformer en farine ; cet abattement devrait rester en vigueur jusqu'à l'an 2000. Le droit applicable au blé de qualité fourragère a été abaissé à 20 pour cent, au lieu de 35 pour cent, et devrait être réduit à 10 pour cent d'ici l'an 2000. En revanche le droit d'importation sur la farine de blé a été maintenu à 10 pour cent en 1998/99, mais devrait tomber à 7 pour cent en l'an 2000. En vertu des dispositions de l'OMC en matière d'accès minimal, la **Thaïlande** s'est engagée à établir des contingents d'accès

minimal de l'ordre de 243 000 tonnes pour les importations de riz, mais les commerçants n'ont guère cherché à les remplir. En revanche, la **République de Corée** a respecté, par l'entremise de son entreprise commerciale d'Etat, ses engagements en matière d'accès minimal qui étaient de 90 000 tonnes de riz pour 1998/99. Début 1999, le **Sri Lanka** a rétabli le droit de douane de 35 pour cent sur les importations de riz qui avait été levé en 1997.

Le **Viet Nam** qui était confronté à une augmentation de la demande intérieure de pain mais souhaitait néanmoins promouvoir la transformation de blé en farine à l'intérieur du pays, a doublé en janvier 1999 ses droits de douane sur la farine importée, passés à 20 pour cent, mais aboli le droit de douane de 3 pour cent sur le blé. Les meuniers privés ont aussi été autorisés à importer directement du blé panifiable.

Au milieu de l'année 1999, après la libéralisation des importations de blé et la suppression de la subvention à la farine de blé, le ministère **yéménite** des approvisionnements et du commerce a promulgué un décret prévoyant la libéralisation immédiate des importations de farine de blé. Le gouvernement n'interviendra plus dans l'achat, la distribution et la commercialisation intérieure de blé et de farine importés, lesquels relèvent désormais du secteur privé.

En **Amérique latine et aux Caraïbes**, quelques pays membres de la CARICOM ont abaissé en 1998 leur tarif extérieur commun afférent au riz usiné, de 25 à 20 pour cent, ou même à 15 pour cent dans le cas de la **Jamaïque**. A **Trinité-et-Tobago**, le droit sur les importations de riz est resté inchangé, à 25 pour cent. Le **Nicaragua** a supprimé son système de fourchette de prix qui était en place depuis 1992 et l'a remplacé début 1999 par des droits d'importation de 25 pour cent, qui devraient être à nouveau abaissés à 10 pour cent en 2001. En 1999, le **Costa Rica** a relevé de 20 à 35 pour cent le droit d'importation du riz, pour les volumes dépassant le contingent d'accès minimal. Toutefois, parallèlement il a autorisé l'importation de quelque 60 000 tonnes à un droit réduit de 10 pour cent, ce qui est bien au-delà des engagements qu'il avait contractés en matière d'accès minimal.

Fin 1998, pour faire face à une situation difficile résultant en partie de la crise financière asiatique - caractérisée par des disponibilités exportables considérables et une faible demande d'importation - le tarif extérieur commun du **Mercosur** applicable à la majorité des produits agricoles a temporairement été relevé de 3 pour cent. De plus, un droit de 123 dollars E.-U. la tonne a été imposé sur les importations de gluten de blé en provenance de la CE, pour compenser les subventions à l'exportation accordées dans la Communauté.

Fin 1998, le **Brésil** a abaissé le taux de droit applicable au riz usiné, de 21 à 15 pour cent. En outre, il a partiellement levé une prohibition à l'importation de blé Red Hard Winter des Etats-Unis, qui était en vigueur depuis 1995. Les importations céréalières du **Chili** sont assujetties à un droit de douane général, qui devrait être réduit de un pour cent par an, et tomber de 11 pour cent en 1998 à 6 pour cent en 2003. Fin 1998 également, l'**Equateur** a eu recours à la clause de sauvegarde spéciale de l'Article 5 de l'Accord sur l'agriculture (AsA), en plus de son système de fourchette de prix, ce qui a augmenté de 26 et de 20 pour cent respectivement les tarifs applicables au riz usiné et au paddy.

En **Europe**, à la fin de l'année 1998, une procédure de licences a été introduite en **Estonie** pour les entreprises importatrices de produits alimentaires afin d'accroître la transparence de leurs opérations et de garantir la sécurité des consommateurs, après les problèmes posés par l'entrée de certains produits alimentaires provenant de la CE. La Hongrie ayant subventionné ses exportations de blé, de farine et de maïs, d'autres membres de l'Accord de libre-échange centre européen (ALECE) ont pris des mesures de rétorsion contre les importations de céréales en provenance de ce pays, soit sous la forme d'augmentations tarifaires, soit en invoquant la clause de sauvegarde spéciale de l'AsA du CU. Les droits de douane sur les importations de céréales arrêtés par les membres de l'ALECE oscillent entre 15 et 25 pour cent, mais les taux appliqués sont parfois plus bas.⁷ **La République tchèque et la Slovénie** ont assujéti les importations de blé hongrois à un droit additionnel de 71 dollars E.-U. la tonne, mais supprimé le droit sur les importations de blé de qualité fourragère, à la fin de l'année 1998 après être parvenues à un accord sur les contingents tarifaires à appliquer aux importations de blé provenant de la Hongrie. **La Slovénie** a également relevé à 15 pour cent les tarifs applicables aux importations de blé hongrois, précédemment assujétiés à un taux de 4,9 pour cent. **La Pologne** a porté à 20 pour cent le droit sur les importations de maïs hongrois, et à 70 pour cent celui afférent au blé, alors que la Roumanie a invoqué la clause de sauvegarde spéciale, puis augmenté à 60 pour cent les droits sur les importations de blé et de farine en provenance de la Hongrie. Lors de son accession à l'OMC en janvier 1999, la **Lettonie** a relevé ses droits consolidés sur les importations d'orge et d'avoine, respectivement passés à 75 et 50 pour cent.

Fin 1998, la **Communauté européenne** a annoncé son intention d'ajouter une nouvelle catégorie de blé dur, dépendant de la teneur en protéines, dans sa structure tarifaire. Le nouveau blé se situerait dans la partie médiane de la fourchette des deux catégories de blé déjà existantes (teneur élevée et faible). Cette nouvelle catégorie serait assujétiée à un droit d'environ 45 euros (47 dollars E.-U.) la tonne. En mars 1999, dans le cadre de son programme de réforme du secteur agricole (Agenda 2000), la CE a abaissé son tarif douanier à environ 70 euros la tonne (74 dollars E.-U.) pour une quantité limitée de maïs provenant de pays non-membres de la CE, importée en Espagne et au Portugal à des conditions préférentielles. De plus, en juin de la même année, la CE a approuvé le renouvellement d'une concession spéciale en faveur des importations de quelques céréales en provenance des Etats-Unis. Cette mesure permet d'importer chaque année 50 000 tonnes d'orge de brasserie américain, en payant un droit de douane réduit.

En **Océanie**, le Gouvernement **néo-zélandais** a annoncé en avril 1999 son intention de supprimer d'ici 2002 les droits de douane sur les importations de toutes les céréales, hormis la farine de blé qui sera assujétiée à un droit de 6 pour cent. Ce pays a consolidé le tarif applicable à la farine de blé à environ 21 pour cent, au titre de ses engagements à l'OMC.

En **Amérique du Nord**, les **Etats-Unis** et le **Canada** ont conclu un accord en décembre 1998, pour éviter que des tensions commerciales ne les opposent. Récemment, des tensions commerciales ont été alimentées, d'une part par les bas prix et l'offre excédentaire des céréales aux Etats-Unis, et de l'autre par une augmentation

⁷ Voir *Examen des politiques céréalières, 1997-98*, pour plus de détails sur cet accord, entré en vigueur en avril 1998.

des importations en provenance du Canada, résultant de l'affaiblissement du dollar canadien. Au titre de l'accord, le Canada a accepté de laisser entrer plus facilement les céréales des Etats-Unis, par voie ferrée, de supprimer les tests obligatoires visant à détecter une maladie du blé (*carie de karnal*) et d'établir un mécanisme de suivi pour les exportations vers les Etats-Unis, basé sur des consultations régulières.

En outre, au milieu de l'année 1999, malgré les protestations de la Communauté européenne, les Etats Unis ont réduit les contingents d'importation de gluten de blé en provenance de la CE, pour la campagne 1999/2000. Les contingents sont fixés tous les trois ans pour «protéger» l'industrie américaine du gluten et leur abaissement est censé compenser le dépassement de la campagne précédente.

1.5.2 Mesures commerciales visant les exportations

En **Asie**, en juin 1999, le Gouvernement **indien** a autorisé un volume d'exportations de blé de un million de tonnes au maximum durant l'exercice en cours (1999-2000), mais rejeté une demande de subvention à l'exportation d'environ 25 dollars E.-U. émanant du secteur privé. En outre, pour encourager les exportations de riz usiné, le Gouvernement a promulgué un décret abolissant tous les droits sur les exportations de riz usiné. En vertu de ce décret, le gouvernement se réserve la possibilité de rétablir les droits, en cas de pénurie dans le Système public de distribution (SPD). En outre, en 1999, il a doublé le droit destiné à alimenter le Fonds national pour la promotion des exportations de riz basmati, créé en 1997.

En avril 1999, le Gouvernement **japonais** a aboli les prescriptions en matière de licences d'exportation, pour le riz. Au **Viet Nam**, où le gouvernement réglemente les exportations de riz en attribuant des contingents d'exportation à des commerçants munis d'une licence, et garantit des prix minimaux à l'exportation, une taxe à l'exportation a été instituée au début de l'année 1999 pour limiter les sorties de marchandises et reconstituer les disponibilités intérieures.

En **Europe**, en raison de la faiblesse des cours mondiaux et des coûts de transport élevés, la **Hongrie** a subventionné les exportations de blé, de farine et de maïs, dans les limites admises par l'OMC. Comme nous l'avons vu, d'autres membres de l'ALECE ont réagi en imposant des restrictions aux exportations de ce pays. Toutefois, en mai 1999, seules les exportations de farine de blé bénéficiaient encore d'un soutien. Toutes les subventions à l'exportation ont été supprimées en août 1999.

1.5.3 Evolution des arrangements commerciaux bilatéraux et multilatéraux

Dans l'atmosphère d'effervescence engendrée par l'AsA du CU, les pays ont trouvé l'énergie de réviser leurs anciens régimes commerciaux et d'en adopter de nouveaux, conformes à l'enjeu de la libéralisation mondiale du commerce des produits agricoles.

En Afrique orientale et australe, les gouvernements du **Kenya**, de la **Tanzanie** et de l'**Ouganda** ont prévu de signer à la fin de l'année 1999 un nouveau traité, pour recréer un marché commun comprenant une union douanière et monétaire, en remplacement de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), démantelée en raison de différences idéologiques et de la crainte que les produits kenyans ne dominent les échanges. En juillet 1999, la **Communauté du développement de l'Afrique australe**

(SADC) a ratifié un protocole qui libéralise le commerce en abolissant les droits de douane, en trois phases. Durant la première phase, commençant le 1er janvier 2000, environ 60 pour cent de l'ensemble des marchandises seront échangées entre les Etats Membres en franchise de droits. Pendant la seconde phase, d'une durée de 5 ans, qui s'achèvera en 2005, les tarifs seront progressivement réduits à zéro. La troisième phase concernera les céréales et d'autres produits dits «sensibles », dont le traitement sera déterminé à l'issue de consultations spéciales entre les Etats Membres.

La **République d'Afrique du Sud** et la **CE** ont signé un pacte commercial bilatéral, prenant effet le 1er janvier 2000. Le commerce des céréales et des autres produits sensibles du secteur agricole en sont cependant exclus. Un accord analogue devrait aussi être signé entre la CE et les Etats Membres du **Mercosur**⁸ d'ici la fin de 1999. Dans ce cas, les parties sont convenues de reporter à juillet 2001 la discussion sur les tarifs.

Début 1999, le Congrès des Etats-Unis a approuvé l'« African Growth and Opportunity Act » qui étendra le traitement en franchise dans le cadre du Système généralisé de préférences (SGP) et élargira la couverture aux produits actuellement exclus du SGP, pour les pays bénéficiaires d'Afrique subsaharienne habilités à participer. La loi expire en juin 2009.

En janvier 1999, les membres actuels de l'**Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE)**⁹ ont convenus de réduire 90 pour cent des tarifs d'importation, qui sont actuellement au nombre de 45 000 environ, à des taux minimaux ad valorem de 0 à 5 pour cent d'ici l'an 2000, pour tenter de promouvoir une initiative de libre-échange (zone de libre-échange de l'ANASE). Dans le cadre de cette nouvelle initiative, la majorité des membres abaisseront leurs tarifs à 5 pour cent au maximum d'ici 2005, sauf le Viet Nam, le Myanmar et le Laos qui se sont engagés à atteindre le même objectif entre 2002 et 2006. En outre, l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande ont proposé la création d'un centre de libre-échange « *halal food center* » où les denrées seront préparées conformément aux règles alimentaires islamiques et vendues à des musulmans dans le monde entier.

L'Accord européen, entré en vigueur en février 1999, est l'instrument de base qui régit les échanges entre la **CE** et la **Slovénie**, durant la période de transition jusqu'à ce que la Slovaquie devienne membre de la CE. En outre, la CE envisage un « Accord de stabilisation et d'association » avec l'**Albanie**, la **Bosnie**, la **Croatie** et la **République yougoslave de Macédoine**, qui fournira des fonds pour leur réforme politique et économique et, éventuellement, pour leur adhésion à la CE.

1.6 Autres initiatives en matière de politique agricole

Au milieu de l'année 1999, la Banque mondiale a accordé des prêts d'une valeur de 550 millions de dollars E.-U. à l'**Egypte** pour financer six grands projets, notamment pour l'installation de stations d'irrigation pour la production de blé et de

⁸ Le Mercosur comprend l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay, qui ont le statut de membres à part entière, et le Chili et la Bolivie, qui ont le statut de membres associés.

⁹ Les Etats Membres de l'ANASE sont le Brunéi, le Cambodge, le Myanmar, l'Indonésie, le Laos, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et le Viet Nam.

riz et pour l'amélioration d'autres infrastructures rurales. De plus, le Ministère égyptien des travaux publics et des ressources en eau a lancé un projet d'amélioration du système de drainage des terres agricoles.

En **Chine**, où des crues excessives le long du fleuve Yangtze ont fait plusieurs milliers de morts et entraîné des pertes économiques directes de plus de 30 milliards de dollars E.-U., le gouvernement a alloué, fin 1998, 2,5 milliards de dollars E.-U. à des projets de prévention des inondations et déclaré l'interdiction d'exploiter les forêts.

En février 1999, les autorités **indiennes** ont publié le budget national de l'exercice 1999/2000 (avril-mars). Les dépenses relatives à l'agriculture ont été augmentées de 35 pour cent, mais le crédit alloué au programme national de subventions alimentaires a été légèrement inférieur à celui de l'exercice précédent. L'accroissement du budget agricole vise à renforcer la sécurité alimentaire, par la mise en place de programmes subventionnés de mise en valeur des bassins versants couvrant jusqu'à 100 zones prioritaires, à améliorer le crédit rural et à fournir une assistance pour accroître la capacité d'entreposage. De plus, l'initiative du gouvernement a été renforcée par la fourniture d'environ 800 millions de dollars E.-U., dans le cadre d'un programme commun co-parrainé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Organisation de l'alimentation et de l'agriculture (FAO). L'assistance des Nations Unies permettra de renforcer les systèmes de culture du maïs dans les zones caractérisées par une infrastructure d'irrigation insuffisante et par de petites exploitations morcelées. De surcroît, pour accroître la valeur ajoutée des produits agricoles, des crédits à faible intérêt ont été octroyés au secteur agro-alimentaire.

En **République islamique d'Iran**, où la sécheresse a entraîné de très lourdes pertes pour les agriculteurs, le gouvernement a annoncé en juin 1999 son intention de leur accorder un moratoire d'un an pour le remboursement de leurs prêts, et octroyé de nouveaux crédits, en augmentant de 3 pour cent l'allocation budgétaire à l'agriculture.

Début 1999, le **Japon** a accordé au **Viet Nam** des prêts bonifiés à long terme, d'un montant de 190 millions de dollars E.-U., pour le soutenir dans son processus de libéralisation du commerce et des investissements, et dans sa procédure de tarification.

En **Argentine**, où le secteur agricole a été en crise suite aux prix peu élevés des céréales sur le marché international et par les inondations qui ont sévi pendant deux ans, le Gouvernement a accordé aux agriculteurs des crédits d'une valeur de 800 millions de dollars E.-U., refinancement de la dette et allègements fiscaux inclus. Ceci s'ajoutait à un fonds d'aide d'urgence de 500 millions de dollars E.-U. mis à disposition par des institutions internationales. Le gouvernement du **Brésil**, qui se remet à peine de la crise financière, a annoncé qu'il fournirait 7,5 milliards de dollars E.-U. pour aider les agriculteurs durant la campagne 1999/2000. Cette somme représente à peu près la moitié de ce qu'il fournissait habituellement pour soutenir l'agriculture au début des années 90. Le gouvernement exhorte les agriculteurs à recourir à des instruments de gestion des risques, comme les contrats à terme.

En juillet 1999, la **Commission européenne** a annoncé le montant de l'aide qui sera versée pour financer la réforme de l'agriculture dans les 11 nouveaux membres potentiels de la CE, durant la période 2000-2006, à savoir environ 520 millions d'Euros (544 dollars E.-U.) par an. Le crédit alloué à chaque pays sera calculé sur la base de sa population agricole, de sa superficie de terres arables et de son PIB par habitant. Avant de recevoir les fonds, chaque pays devra soumettre un plan expliquant de façon détaillée comment il compte harmoniser sa politique agricole intérieure avec la Politique agricole commune (PAC). A partir de l'exercice budgétaire 1999-2000, la CE adoptera une nouvelle stratégie d'aide alimentaire pour le Bangladesh, auquel elle ne fournira plus de vivres, mais des espèces. Au cours des cinq dernières années, l'aide alimentaire fournie au Bangladesh a représenté plus de 30 millions d'Euros.

Soucieux d'accélérer l'ajustement du secteur agricole et de donner satisfaction aux producteurs intérieurs mécontents des bas prix, plusieurs pays d'Europe centrale et orientale ont octroyé de nouvelles subventions au crédit, ou étendu celles qui existaient, et accordé des garanties des investissements aux producteurs de céréales, pendant la campagne de 1998/99. En décembre 1998, l'**Albanie** a approuvé une stratégie de développement agricole à moyen terme visant à harmoniser sa politique agricole avec celles de la CE et de l'OMC. Celle-ci se caractérise essentiellement par un cadre pour le règlement des différends liés à la terre, et une réforme structurelle et institutionnelle accordant une large place aux initiatives du secteur privé. Le programme cherchera aussi à intégrer les zones rurales éloignées, à favoriser le développement d'un secteur agro-alimentaire rentable et à fournir une protection adéquate par l'application de droits d'importation s'échelonnant entre 10 et 40 pour cent (fourchette proposée). Des crédits bonifiés à court terme, remboursables en fin de campagne, ont été multipliés en **Bulgarie, en République tchèque, en Estonie, en Hongrie, en Lituanie et en Slovaquie**. De plus, en juin 1999, la Bulgarie a signé un accord de prêt d'une valeur de 71,3 millions d'Euros avec la Banque mondiale (sur 20 ans, avec différé d'amortissement de cinq ans), pour financer des réformes du secteur agricole. La Fondation **estonienne** pour le crédit rural, qui accorde des garanties de crédit aux producteurs de céréales qui ne sont pas en mesure de fournir une caution, a approuvé et garanti jusqu'à 80 projets. De plus, de nouveaux systèmes de crédit basés sur le développement du marché foncier et sur des *récépissé-warrants* ont été introduits dans le secteur céréalière en **Bulgarie, Hongrie, Pologne et Slovaquie**, pour remédier au problème posé par l'absence de cautionnement des prêts.

En **Pologne**, le gouvernement a augmenté le plafond des crédits octroyés aux agriculteurs exploitant moins de 100 hectares pour l'achat d'intrants agricoles, et étendu à 20 mois (au lieu de douze) la période de remboursement, pour les prêts accordés durant la campagne précédente. Pour les producteurs de céréales ayant des exploitations de plus de 100 hectares, les plafonds de crédit sont restés inchangés, mais les taux d'intérêt ont été abaissés de 28 pour cent et le délai de remboursement est de 12 mois. En **Roumanie**, le gouvernement a créé un fonds spécial pour fournir aux fermes privées et d'Etat des crédits bonifiés à court terme, pendant deux ans, (1998-2000). Les bénéficiaires qui remboursent les crédits dans les délais prévus, auront droit à un abattement de 70 pour cent sur les intérêts. En outre, les intérêts des prêts destinés à l'achat d'équipement agricole ont été subventionnés.

2. LE CYCLE DE NEGOCIATIONS COMMERCIALES DU MILLENAIRE : PROBLEMES DE POLITIQUE AGRICOLE, POUR LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

2.1 Introduction

L'Accord sur l'agriculture (AsA) du Cycle d'Uruguay (CU) a inauguré un processus visant à assujettir à des règles et disciplines multilatérales les politiques agricoles mises en œuvre dans de nombreux pays, qui ont un effet de distorsion sur le commerce.¹⁰ Dans les pays en développement, les réformes sont orientées vers un objectif commun, qui est de renforcer la productivité, plus spécifiquement la production intérieure des aliments de base (essentiellement céréales), leur qualité, leur valeur ajoutée ou leur transformation¹¹. Cependant, il reste encore beaucoup à faire avant que les pays en développement n'en retirent des avantages tangibles. C'est pourquoi le prochain cycle de négociations, ou Cycle du millénaire (CM), aura une incidence directe sur le développement agricole, le commerce et la sécurité alimentaire dans les pays en développement¹². Les problèmes découlant de la mise en œuvre des accords du CU, ainsi que ceux qui se profilent pour les négociations sur l'agriculture du CM sont décrits ci-dessous, du point de vue des pays en développement. Ces problèmes sont analysés dans le cadre de trois grandes catégories, à savoir le soutien interne, l'accès aux marchés, et les autres questions pertinentes.

2.2 Problèmes liés au soutien interne

La marge de manœuvre dont disposent les pays en développement dans le cadre de l'AsA peut être définie par rapport à quatre éléments, à savoir les engagements de réduction du soutien interne, les exemptions «de *minimis*», les dispositions relatives au traitement spécial et différencié (TSD), et les politiques de la «boîte verte». La plupart des pays en développement ne sont tenus d'opérer aucune réduction en matière de soutien interne au titre de l'AsA, pour la bonne raison qu'ils n'avaient pas pour habitude de soutenir l'agriculture. En vertu de la règle *de minimis*, les pays en développement peuvent exclure de leurs calculs, et donc de leurs engagements de réduction, le soutien normalement soumis aux disciplines de l'accord, dans la mesure où il représente moins de 10 pour cent de la valeur de la production¹³. Pour les programmes spécifiques à un produit, le seuil *de minimis* est basé sur la production considérée, alors que pour les programmes non spécifiques à un produit, le seuil se réfère à la valeur de la production agricole totale.

¹⁰ Les autres accords intéressant spécifiquement l'agriculture sont l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC), l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et la Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays importateurs nets de produits alimentaires.

¹¹ Voir FAO (1997), "National agricultural development strategies towards 2010", pour un certain nombre de PFRDV.

¹² Les délégués participant aux négociations qui ont commencé le 28 novembre 1999, n'ont pas réussi à convenir d'une série d'actions concrètes.

¹³ Pour les pays développés, le seuil *de minimis* est de 5 pour cent.

2.2.1 *Mesure globale du soutien*

Certains besoins spécifiques des pays en développement en matière de soutien interne, sont pris en compte dans les dispositions relatives au TSD de l'AsA. L'Article 6 exempte des engagements de réduction certaines mesures de soutien axées sur le développement. Il s'agit des programmes conçus pour encourager le développement agricole et rural qui font partie intégrante des programmes de développement des pays en développement, et qui comprennent : les subventions à l'investissement qui sont généralement disponibles pour l'agriculture dans les pays en développement ; les subventions aux intrants agricoles qui sont généralement disponibles pour les producteurs qui, dans les pays en développement, ont de faibles revenus ou sont dotés de ressources limitées ; et le soutien interne aux producteurs des pays en développement, destiné à encourager le remplacement des cultures de plantes narcotiques illicites.

Sont également exemptées des engagements de réduction, pour tous les Membres de l'OMC, les politiques de la «boîte verte» énumérées dans l'Annexe 2 de l'AsA. Ces politiques sont considérées comme ayant des effets de distorsion nuls ou, au plus, minimales, sur la production. Font partie de la «boîte verte» les services de caractère général à l'agriculture, tels que la recherche et la vulgarisation, la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire ; les programmes d'ajustement structurel, les programmes environnementaux¹⁴, les programmes de garantie des revenus et d'assurance-récolte et certains types de versements directs ou de soutien du revenu non liés à la production agricole. Le soutien «de la boîte verte» doit être fourni dans le cadre de programmes publics financés par des fonds publics (y compris les recettes publiques sacrifiées) ; il ne doit pas impliquer de transferts de la part des consommateurs ; et il ne doit pas avoir pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs.

Une majorité écrasante de pays en développement ont signalé une MGS totale de base égale à zéro ou inférieure au seuil *de minimis*¹⁵. La majorité de ces pays, qui représentent environ les deux tiers des membres de l'OMC, ne sont pas tenus de réduire leur soutien interne, mais l'OMC ne leur reconnaît pas non plus le droit de recourir ultérieurement à des mesures de soutien de la «boîte rouge», excédant le seuil *de minimis*. A l'heure actuelle, les dispositions de l'AsA en matière de soutien interne ne restreignent généralement pas l'action de ces pays, qui risquent cependant de voir leur marge de manœuvre limitée dans le futur. Seuls 20 pays en développement (sur plus de 100 pays) ont signalé une MGS totale de base positive et 12 d'entre eux seulement ont déclaré une MGS totale excédant le seuil *de minimis* de 10 pour cent.

Le deuxième aspect qui préoccupe les pays en développement est que, dans la plupart d'entre eux, le soutien par produit est principalement orienté vers les produits alimentaires de base. En moyenne, plus de 70 pour cent de la MGS totale

¹⁴ On notera que, dans le contexte de l'AsA, les politiques de la «boîte verte» désignent une vaste gamme de mesures qui sont considérées comme ayant peu d'effet sur la production et le commerce, et qui de ce fait, peuvent être maintenues. Les politiques de la «boîte verte» ne sont pas nécessairement «vertes» au sens écologique du terme. Ceci peut prêter à confusion car la «boîte verte» contient bel et bien des politiques écologiquement «vertes», mais aussi toutes sortes d'autres mesures.

¹⁵ Document d'information du Secrétariat de l'OMC (AIE/S2/Rev.1), mai 1999

courante notifiée par les pays en développement en 1995 et 1996 concernait la production de céréales. Pour plusieurs pays, ce soutien est proche du seuil *de minimis* autorisé par produit. Ainsi, alors qu'il existe beaucoup de produits pour lesquels ces pays n'utilisent pas l'exemption *de minimis*, celle-ci peut limiter leur soutien à la production d'aliments de base. De plus, les pays en développement peuvent avoir un degré de flexibilité insuffisant pour le soutien autre que par produit.¹⁶ Bien qu'une partie des subventions qu'ils accordent puissent être exemptées des engagements de réduction au titre du traitement spécial et différencié, le soutien à l'ensemble du secteur dans des domaines comme le crédit agricole, les transports, l'irrigation et l'achat de carburant tient généralement une place importante dans leurs stratégies de développement, de sorte qu'ils pourraient avoir besoin d'une marge de manœuvre plus grande pour utiliser ce type de mesures.

Troisièmement, étant donné que la MGS de la période de base est exprimée en prix nominaux fixes, plusieurs pays en développement ont du mal à se maintenir dans les limites de leurs MGS courantes autorisées, en raison de l'inflation élevée et de la dépréciation des taux de change, même quand leur soutien réel à l'agriculture n'a pas augmenté. En effet, durant ces années-là, le soutien à l'agriculture dans les pays développés a été à son niveau le plus élevé, par rapport à la décennie précédente. Bien que l'AsA reconnaisse le problème de l'inflation excessive et la nécessité de le prendre dûment en compte, il ne précise ni par quels moyens il sera pris en compte, ni ce qu'il entend par «taux d'inflation excessifs». C'est la raison pour laquelle quelques pays en développement souhaiteraient être autorisés à maintenir les niveaux de soutien, en valeur réelle.¹⁷

L'interprétation de certains autres termes associés au soutien interne peut être importante pour les pays en développement. Tous les pays n'ont pas interprété de la même manière l'expression "production pouvant bénéficier du prix administré". Certains ont considéré qu'il s'agissait de la production totale, d'autres se sont référés aux quantités commercialisées et d'autres encore aux quantités achetées par un organisme parapublic. Or la MGS et les niveaux *de minimis* qui s'y rapportent peuvent varier considérablement selon le type de production qu'il a été décidé d'inclure dans les calculs. D'autres problèmes viennent de ce que l'Accord ne définit pas clairement qui sont les «agriculteurs qui ont de faibles revenus ou sont dotés de ressources limitées». La plupart des pays en développement ont considéré comme exemptées les subventions aux intrants destinées aux agriculteurs pauvres et exclu la quasi-totalité de leurs subventions aux intrants, mais cette pratique a été fortement contestée à l'OMC. De nombreux pays en développement considèrent les subventions aux intrants comme un instrument essentiel de leurs stratégies plus générales de développement agricole et les utilisent pour faciliter l'adoption de technologies agricoles améliorées.

Le manque de précision de la définition des politiques pouvant être incluses dans la «boîte verte» est aussi une question qui préoccupe beaucoup les pays en

¹⁶ Des monographies nationales de la FAO, tant dans les pays membres de l'OMC (ex : Inde, Turquie et Bangladesh) que dans des pays non-membres (ex : Syrie, Yémen et Soudan) ont montré que dans le cadre des règles de l'AsA, il est beaucoup plus difficile d'accroître le soutien autre que par produit que le soutien par produit.

¹⁷ Pour surmonter cet écueil, quelques pays ont notifié leurs MGS courantes en dollars E.-U., tout en convertissant les niveaux de la MGS de base en dollars, alors que d'autres ont ajusté leurs prix de référence extérieurs pour tenir compte des variations des taux de change. Cependant, ces corrections ont été contestées par l'OMC.

développement. Il est certes spécifié que ces politiques ont, au plus, des effets de distorsion minimales sur la production ou le commerce, mais de nombreuses politiques qui sont actuellement admises dans la catégorie de la «boîte verte » pourraient, à longue échéance, ne plus répondre à ce critère. Étant donné que beaucoup de pays en développement ont des moyens financiers trop limités pour fournir ce type de soutien, leurs dépenses restent insignifiantes par rapport à celles des pays développés.

2.2.2 Tarification

Dans les pays en développement, il est parfois nécessaire de maintenir un certain degré de protection à la frontière pour mettre en œuvre une politique de soutien interne, surtout si le soutien est basé sur des prix administrés. Lorsqu'il n'existe pas de programmes de ce type, les prix à la production peuvent être soutenus au moyen de droits de douane. D'une manière générale, les tarifs consolidés des pays en développement sont suffisamment élevés pour permettre un important degré de protection à la frontière.¹⁸ Toutefois, à ce propos, quelques problèmes méritent d'être signalés.

Premièrement, la plupart des pays en développement ont choisi de proposer un taux consolidé unique pour tous les produits agricoles. Les tarifs étant à présent consolidés et promis à de nouvelles réductions durant le Cycle du millénaire, une réduction générale ne laisserait pratiquement aucune possibilité de protéger les secteurs sensibles ; il s'agit là d'un aspect dont il doit être tenu compte dans le choix d'une formule de réduction¹⁹. Deuxièmement, certains pays ont consolidé leurs droits à de très bas niveaux de sorte qu'il ne leur est pratiquement plus possible d'utiliser le tarif pour se protéger contre d'éventuelles fluctuations des prix sur les marchés mondiaux. Troisièmement, quelques anomalies ont été relevées dans les listes des droits de douane consolidés de certains pays en développement. Par exemple, les taux consolidés applicables à quelques produits sont très faibles (voire nuls) alors que ceux afférents à d'autres produits (par exemple, aux produits de substitution) sont très élevés, de sorte que les taux consolidés élevés sont sans utilité pratique.

2.2.3 Subventions à l'exportation

Les dispositions de l'AsA relatives aux subventions à l'exportation sont contestables pour deux raisons. Premièrement, elles admettent le recours aux subventions à l'exportation dans le cas des produits agricoles, alors que celles-ci sont prohibées pour les autres biens, et deuxièmement, elles favorisent les exportateurs qui ont accordé des subventions dans le passé (essentiellement les pays développés), tout en interdisant aux autres pays de les utiliser. En l'état actuel des choses, peu de pays en développement ont accès à cette disposition, même s'ils sont autorisés à subventionner les coûts de la commercialisation, du transport et du fret intérieurs. Lorsqu'un pays en développement adopte des mesures commerciales, c'est principalement pour apporter un soutien à des agro-industries *naissantes*. Ainsi,

¹⁸ Toutefois, les tarifs applicables à plusieurs produits des zones tempérées sont beaucoup plus élevés dans les pays développés que dans les pays en développement. Pour une liste complète des tarifs de base et des tarifs consolidés applicables aux céréales, voir FAO (1995) "Incidence du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture".

¹⁹ Un tarif nominal uniforme peut être optimal, du point de vue de la protection, mais c'est un autre problème.

compte tenu des importants goulets d'étranglement du côté de l'offre et des contraintes technologiques qui entravent le commerce des produits agricoles dans les pays en développement, des programmes de subvention à l'exportation pourraient être appropriés dans certains cas, dans la mesure où ils permettraient de cibler les incitations sur certaines agro-industries spécifiques. Toutefois, peu de pays en développement ont les moyens financiers d'utiliser des subventions à l'exportation pour développer les marchés.

2.2.4 Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC)

L'acquisition et l'adaptation de technologies agricoles, en particulier dans le domaine de la production, sont vitales pour les pays en développement. A ce propos, l'Accord sur les ADPIC contient une disposition en vertu de laquelle les pays sont tenus d'assurer la protection des droits de propriété des variétés animales et végétales, par des brevets ou par un système *sui generis* efficace. La brevetabilité des variétés végétales, animales ou obtenues par génie génétique (organismes génétiquement modifiés) soulève bien d'autres problèmes que la protection des droits de propriété intellectuelle, notamment en rapport avec les droits des communautés locales et des populations autochtones, les droits souverains sur les ressources génétiques naturelles, la sécurité biologique et la sécurité alimentaire. Les pays en développement sont confrontés à deux difficultés dans ce domaine. D'une part la plupart d'entre eux, en particulier les Pays les moins avancés (PMA), n'ont pas les capacités scientifiques voulues pour innover et breveter de nouveaux matériaux – la majorité ne sont même pas en mesure de dresser un inventaire complet des ressources naturelles en biomatériaux qu'ils possèdent ou n'ont pas de législation appropriée dans ce secteur. D'autre part, les industries basées sur les biotechnologies sont de plus en plus concentrées entre les mains de sociétés transnationales, notamment dans le secteur des semences. Cette concentration ou ce manque de compétition dans l'industrie (renforcé par la globalisation des brevets) permet à ces industries d'extorquer des rentes de monopole aux agriculteurs du monde entier. En outre, indépendamment de la question des coûts, de nombreux pays renâclent à dépendre entièrement de sources extérieures pour des intrants aussi importants que les semences.

L'Accord a reconnu ces problèmes, aussi a-t-il prévu des clauses de traitement «spécial et différencié» en faveur des pays en développement. Cependant, de nombreux pays en développement estiment que ces dispositions ne leur ont apporté aucun avantage concret dans le processus de mise en œuvre, en particulier sur le plan de l'assistance technique et financière et de l'accès à des conditions favorables aux nouvelles technologies.

2.3 Problèmes ayant trait à l'accès aux marchés

Pour que les pays en développement puissent développer pleinement le potentiel de leurs secteurs agricoles, il faut aussi qu'ils obtiennent pour leurs produits de meilleures conditions d'accès sur les principaux marchés d'importation, c'est-à-dire principalement dans les pays développés d'Europe, au Japon et en Amérique du Nord. Il est également important que leurs possibilités d'accès aux marchés des pays en développement à revenu plus élevé soient améliorées.

2.3.1 Hausse des tarifs et progressivité des droits

En principe, à l'issue de la tarification, les droits de douane consolidés ne devaient pas apporter une protection plus grande que les obstacles non tarifaires existant durant la période de base. De plus, étant donné que tous les tarifs ont été réduits, les conditions d'accès aux marchés devraient être meilleures. Or, une récente étude sur les mesures de protection à la frontière, réalisée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), a montré qu'en ce qui concerne les produits agricoles, la protection à la frontière était plus élevée en 1996 qu'en 1993, dans huit des dix pays de l'OCDE (la CE comptant comme un pays).²⁰ L'étude indique également que la protection tarifaire est nettement plus élevée pour le groupe des produits alimentaires et des boissons que pour l'ensemble des produits agricoles. L'étude a utilisé des moyennes pondérées par produit des tarifs appliqués au titre de la Nation la plus favorisée (NPF), et comme les taux consolidés ne peuvent pas être inférieurs aux taux appliqués, toute protection à la frontière basée sur les taux consolidés, est encore plus élevée.

Après le CU, la structure tarifaire des pays développés se caractérise généralement par des taux relativement élevés sur les produits alimentaires des zones tempérées et des taux plus faibles sur les produits tropicaux. Les réductions tarifaires ont généralement été plus faibles pour les produits des zones tempérées; Les réductions ont été en moyenne de 43 pour cent pour les produits tropicaux, mais plus faibles pour d'autres groupes de produits, en particulier pour les produits laitiers (droits abaissés de 26 pour cent)²¹. Pour le groupe des pays en développement, l'exportation des produits de la zone tempérée est un enjeu important car le marché de ces produits est encore en expansion. Dans le secteur agricole, les tarifs élevés se retrouvent surtout dans trois groupes de produits, à savoir : principaux aliments de base ; fruits et légumes ; et industrie alimentaire (produits alimentaires transformés).

On parle de progressivité des droits de douane lorsque les tarifs augmentent en fonction du degré de transformation d'un produit. Cette pratique peut aboutir à une importante protection des produits transformés, qui varie en fonction de la part de la valeur ajoutée dans le produit final. La progressivité des droits est un système de restriction du commerce qui ne fera que gagner en importance dans les années qui viennent, car le commerce des produits transformés prend de plus en plus d'importance. Ce système est très intéressant pour les pays en développement qui s'efforcent de ne plus dépendre de la production et de l'exportation de produits primaires. Comme nous l'avons vu, après le CU, les tarifs consolidés applicables aux aliments transformés sont relativement élevés. Plusieurs études montrent que, si la progressivité des droits a diminué après le CU, ce système prévaut encore dans plusieurs chaînes de production importantes.

²⁰ OCDE (1999) *Preliminary Report on Market Access Aspects of UR Implementation*, Document COM/AGR/APM/TD/WP (99), Juin 1999, OCDE, Paris.

²¹ Voir OMC (1999) *Guide to the UR Agreements*. Kluwer Law International et Secrétariat de l'OMC, Tableau III.2. Les tarifs afférents aux produits tropicaux sont ceux qui ont été le plus fortement abaissés, mais la réduction a été opérée sur une base très faible, de 5 à 10 pour cent, ce qui peut avoir une incidence commerciale beaucoup moins importante qu'une réduction de 26 pour cent sur un niveau de base élevé.

2.3.2 Contingents tarifaires

Les contingents tarifaires ont été établis pour faciliter le processus de tarification. Trente-six Membres de l'OMC ont souscrit dans leurs listes des engagements en matière de contingents tarifaires, avec au total 1370 contingents individuels afférents à des produits agricoles. En 1995, le volume total des CT, en pourcentage des échanges mondiaux, était généralement compris entre 3 et 7 pour cent. Pour quelques groupes de produits, comme les produits laitiers, la viande et le sucre, ce pourcentage excède 10 pour cent.

Les CT ont probablement créé quelques nouvelles possibilités commerciales, mais un certain nombre de problèmes se sont présentés, tant sur le plan théorique que pratique, notamment : manque de transparence dans l'administration des contingents (ex : il existe de multiples méthodes, mais toutes ne créent pas de possibilités d'accès aux marchés) ; allocation des contingents à des fournisseurs traditionnels (anciens), plutôt que sur la base du principe de la NPF, et comptage des arrangements d'accès préférentiels existants dans les engagements en matière d'accès minimal ;²² comptage des allocations aux pays non-membres de l'OMC ; allocation à des entreprises commerciales d'Etat et à des organisations de producteurs, etc. Toutes ces pratiques ont posé des problèmes aux nouveaux venus. De plus, le fait que les contingents tarifaires alloués dans le cadre du CU aient été regroupés par grande catégorie de produits a empêché d'ouvrir des possibilités d'accès minimal pour quelques sous-produits appartenant à cette grande catégorie.²³ Enfin, les tarifs fixés pour les volumes relevant des contingents dans le cadre du CU ont été très inégaux et bien que la plupart des contingents soient assujettis à des droits de douane nuls ou très faibles, les tarifs applicables aux quantités contingentées sont parfois si élevés qu'ils excluent toute possibilité d'importation. Tous ces problèmes sont responsables de la sous-utilisation des contingents tarifaires, avec toutefois aussi les conditions du marché, qui ont parfois été identifiées comme la cause principale. Les pays en développement ont intérêt à réformer le système des CT, mais peut-être plus encore à s'assurer des conditions d'accès équitables.

2.3.3 Clause de sauvegarde spéciale

La clause de sauvegarde spéciale permet à un importateur d'augmenter ses tarifs au-delà des taux consolidés, en cas de poussée des importations ou de baisse des prix à l'importation. Etant donné que, dans le secteur agricole, les mesures de sauvegarde spéciale sont réservées aux pays qui ont opté pour la tarification, la plupart des pays en développement ne peuvent pas les utiliser.²⁴ Près de 80 pour cent des produits tarifés des pays de l'OCDE sont protégés par des mesures de sauvegarde

²² Voir Tangermann, S. *Implementation of the Uruguay Round Agreement by Major Developed countries*, UNCTAD/ITD/16, Genève, 1995.

²³ Par exemple, dans ses engagements en matière d'accès minimal, la CE a regroupé tous les légumes dans une catégorie et tous les fruits dans une autre. Par suite de ce regroupement, les volumes importés par la CE dans chacune de ces catégories, en 1986-88, ont excédé 5 pour cent de sa consommation intérieure pendant l'année de base, de sorte que l'engagement en matière d'accès minimal n'était pas applicable. La situation aurait probablement été différente avec une approche produit par produit.

²⁴ Du fait qu'ils ont opté pour la tarification, 22 pays en développement seulement se sont réservé le droit d'invoquer la clause de sauvegarde spéciale pour certains produits agricoles. A la fin du mois de mai 1997, aucun de ces pays, hormis la République de Corée, n'avait invoqué la clause.

spéciale.²⁵ Le droit d'invoquer la clause est le plus souvent concédé pour la viande, les céréales, les fruits et les légumes, les oléagineux et les produits laitiers.

Maintenir les conditions actuelles des mesures de sauvegarde spéciale (critères d'admissibilité des pays et des produits), serait perpétuer la discrimination à l'encontre des Membres qui n'ont pas accès à la clause, c'est-à-dire essentiellement les pays en développement. C'est pourquoi certains ont suggéré l'élimination pure et simple de cette clause, d'autant que les Membres peuvent recourir aux autres mesures de sauvegarde de l'OMC. Toutefois, les sauvegardes générales de l'OMC ne sont pas automatiques. Elles exigent que soit établie la preuve de l'existence d'un préjudice, sont coûteuses et impliquent des délais. Il s'ensuit que, d'une manière générale, les sauvegardes disponibles sont en réalité inaccessibles à de nombreux pays en développement, pour lesquels la clause de sauvegarde spéciale est une option très intéressante ; il serait cependant préférable qu'elle soit limitée à un nombre déterminé de produits alimentaires de base, par exemple aux produits dits «sensibles» pour des raisons de sécurité alimentaire intérieure, dont nous avons parlé plus haut.

2.3.4 *Obstacles sanitaires et techniques*

L'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) définissent des règles pour l'établissement de normes et de réglementations nationales se rapportant à l'utilisation des mesures sanitaires et phytosanitaires, et de règlements techniques garantissant la sécurité et la qualité des aliments, afin que ces règlements et normes ne créent pas d'obstacle non nécessaire au commerce.

L'une des grosses difficultés, pour les pays en développement, est de resserrer les normes sanitaires et phytosanitaires et les règlements techniques applicables aux produits qu'ils exportent, au moins jusqu'aux niveaux internationalement admis. Ils en sont certes encore loin, mais le non-respect des normes n'est pas la seule raison pour laquelle des produits alimentaires importés à des pays en développement ont été retenus et rejetés. La situation des pays en développement devient encore plus critique lorsque, sur la base d'une évaluation des risques, des pays adoptent des normes plus rigoureuses que celles qui sont actuellement reconnues par les organes compétents au niveau international. En outre, les préoccupations croissantes des consommateurs à propos de la sécurité et de la qualité des aliments les obligent à se conformer à des normes toujours plus sévères, ce qui aggrave encore leurs difficultés.

De nombreux pays en développement ont besoin d'une assistance pour se conformer à ces normes. A cette fin, le renforcement des accords SPS et OTC, qui promettent une assistance financière et technique aux pays en développement pourrait leur être utile. En outre un mécanisme quelconque (par exemple, un médiateur/arbitre international) pourrait être nécessaire pour minimiser le «harcèlement commercial». Enfin, le problème de la participation insuffisante de ces pays -- tant en nombre qu'en

²⁵ UNCTAD (1995). *Identification of New Trading Opportunities Arising from the Implementation of the UR Agreements in Selected sectors and Markets*, UNCTAD, Genève.

efficacité -- aux organes responsables de l'établissement des normes internationales, est toujours d'actualité.²⁶

2.4 Autres questions

2.4.1 *Stabilité du marché agricole*

L'instabilité du marché mondial des produits agricoles demeure un gros problème pour les PFRDV en raison de leur grande dépendance à l'égard des marchés alimentaires mondiaux et des lacunes de leurs secteurs agricoles. Leur accès à des mesures de sauvegarde compatibles avec l'OMC est donc une question qui les préoccupe encore beaucoup. Trois options sont envisageables pour les pays en développement. Premièrement, pour les aliments de base, beaucoup préfèrent avoir accès à la clause de sauvegarde spéciale, d'utilisation plus simple que la sauvegarde générale du GATT, difficilement applicable dans la pratique. Deuxièmement, les fourchettes de prix sont un instrument rodé qui peut être utile à ces pays pour protéger leurs secteurs agricoles en expansion.²⁷ Il faut cependant éviter que ce système n'isole complètement les marchés intérieurs des fluctuations des cours mondiaux. De plus, on peut se demander si les politiques de fourchette des prix sont légitimes au regard de l'OMC -- en effet, alors qu'il est permis d'appliquer un droit de douane dans la limite du taux consolidé, l'AsA prohibe les «prélèvements variables à l'importation». Les pays en développement pourraient demander des éclaircissements sur cette question durant le prochain cycle. Troisièmement, les instruments de gestion des risques sont un autre moyen de se prémunir contre l'instabilité du marché. Certains instruments basés sur le marché, comme les contrats et les options de prix à terme, sont pleinement compatibles avec l'OMC.

2.4.2 *La Décision de Marrakech*

La mise en œuvre de la *Décision* de Marrakech en faveur des pays les moins avancés (PMA) et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (PDINPA) est un sujet de préoccupation, en particulier pour les pays intéressés. A ce jour, la *Décision* n'a pas été mise en pratique, malgré la diminution de l'aide alimentaire et l'alourdissement des factures d'importation alimentaire des PMA et des PDINPA. Plusieurs facteurs ont retardé son application, notamment : l'obligation de fournir une preuve incontestable de la nécessité de l'aide et de démontrer que ces besoins découlent du processus de réforme du CU; et, deuxièmement, le fait que la *Décision* invoque de multiples instruments pour répondre à ces besoins, mais reste évasive quant aux responsabilités respectives de tous les intéressés. Toutefois, le principal problème posé par la *Décision*, est son caractère transitoire alors que la sécurité alimentaire, dans les pays concernés, est un

²⁶ L'une des priorités de la Commission du Codex pour que ses normes soient mieux acceptées au niveau international, est d'encourager une plus grande participation des pays en développement à ses comités, mais les fonds disponibles à cette fin sont très limités.

²⁷ La méthode de la fourchette des prix permet aux pays de varier les taux qu'ils appliquent, tant que le taux de droit maximal ne dépasse pas le taux consolidé. Les pays qui ont des tarifs consolidés élevés peuvent ainsi être en mesure de compenser les variations des prix à l'importation en abaissant les tarifs lorsque les prix montent, et en les augmentant, lorsque les prix baissent.

problème complexe, à long terme qui, englobe d'autres aspects plus généraux du développement, et non pas seulement le commerce.

2.5 Conclusion

Les pays en développement auront encore de nombreux problèmes à résoudre durant les prochaines négociations du Cycle du millénaire. S'ils veulent développer pleinement leur potentiel agricole, ils doivent corriger leurs politiques passées qui «taxaient» l'agriculture et s'efforcer de réformer les politiques qui ont des effets de distorsion sur les marchés agricoles mondiaux. Les deux séries de réformes sont essentielles, mais dans la pratique, leur ordonnancement pourrait être un élément déterminant de l'évolution de la situation des pays en développement - vers une amélioration ou vers une détérioration. Nous avons déjà souligné le déséquilibre important entre les niveaux résiduels du soutien interne et des subventions à l'exportation autorisés aux pays développés et aux pays en développement, dans le cadre des engagements de l'AsA. Etant donné que l'AsA repose sur le principe de stabilisation et de régression, cela signifie que l'OMC reconnaît aux pays développés le droit d'utiliser leurs niveaux de soutien et de protection qui restent élevés, alors que les «droits» des pays en développement dans ce domaine sont beaucoup plus limités car leurs niveaux de soutien et de protection sont beaucoup plus bas. Or, si les niveaux de soutien et de protection des pays développés ne sont pas abaissés rapidement, le déséquilibre des niveaux de soutien, conjugué aux contraintes qui limitent la marge de manœuvre des pays en développement pourraient rendre leur ajustement beaucoup plus lent et complexe.

3. LES BIOTECHNOLOGIES DES CÉREALES : PROBLÈMES ET INCIDENCES POLITIQUES POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

3.1 Introduction

Le présent chapitre examine les nouvelles biotechnologies des céréales, ainsi que les problèmes saillants qui se présentent pour les pays en développement, notamment les options qui leur sont offertes pour tirer pleinement profit des changements qui affectent les systèmes agricoles mondiaux. Dans les pays développés, les recherches en matière de biotechnologies agricoles ont pratiquement exclusivement porté sur un très petit nombre de cultures spécifiques. Dans les pays en développement, des initiatives internationales ont été mises en œuvre à des degrés divers dans plus de 60 pays, mais les recherches les plus intensives ont été focalisées sur un relativement petit nombre de pays, à l'intérieur de chaque région géographique.²⁸ Dans le secteur céréalier, c'est le maïs qui a retenu la plus grande attention, principalement de la part du secteur privé ; en effet on considère que cette culture peut être commercialisée à grande échelle, en raison de l'ampleur et de la capacité du marché, dues en partie au fait que les semences de maïs génétiquement modifiées disponibles sur le marché sont des semences d'hybride non réutilisables. Au milieu des années 90, le secteur privé a commencé à diversifier ses activités de sélection basées sur les biotechnologies, pour s'intéresser à d'autres céréales importantes, dont le blé et le riz. Entre 1995 et 1998, le marché mondial des cultures issues du génie biologique est passé de 75 millions à 1,64 milliards de dollars E.-U., le maïs représentant 30 pour cent des 28 millions d'hectares sous cultures de ce type, en 1998.²⁹ Le riz, qui est l'une des céréales les plus importantes de la planète, a en outre été l'un des grands axes de recherche du secteur public. Ce qui précède semble indiquer que les nouvelles technologies finiront un jour par s'appliquer à toutes les céréales, et que les progrès s'accéléreront, au fur et à mesure que l'emploi d'hybrides se normalisera dans le secteur des céréales.

3.2 Les biotechnologies axées sur la production

Dans le secteur céréalier, les progrès des biotechnologies ont été principalement concentrés sur des applications visant à réduire les coûts de production et les pertes de récolte.³⁰ Le secteur privé a joué un rôle de premier plan dans la mise au point de nouvelles applications qui abaissent les coûts en limitant l'utilisation de certains intrants (ex : pesticides) ou procédés (ex : désherbage). Les applications qui réduisent les pertes de récolte devraient avoir un impact analogue, et seront aussi probablement utiles dans les zones marginales. Peu de technologies conduisent directement à des augmentations de rendement, mais bon nombre de celles qui permettent de réduire le coût des intrants et les pertes de récolte se traduisent aussi par une élévation des rendements moyens.

²⁸ C. Brenner and J. Komen, *International Initiatives in Biotechnology for Developing Country Agriculture: Promises and Problems*. Technical Paper N. 100, Intermediary Biotechnology Service, OECD, octobre 1994, Section VI, p.48

²⁹ C. James and A. Krattiger, *Biotechnology for Developing Country Agriculture: Problems and Opportunities* (IFPRI Focus 2, Brief 4 of 10, 1999).

³⁰ Dans le cas du maïs Bt, l'économie de coûts a été de 67 dollars E.-U. à l'hectare en moyenne (C. James, *Global Status of Transgenic Crops*, ISAA Brief N.5, 1997).

3.2.1 Technologies de réduction des coûts

Aujourd'hui, les variétés de céréales transgéniques les plus largement utilisées réduisent les coûts car elles incorporent des traits qui suppriment la nécessité d'utiliser certains facteurs de production. Les variétés contenant des gènes codant la toxine produite par *Bacillus thuringiensis* (Bt), responsable d'une maladie bactérienne des insectes, en sont un exemple. Dans ce cas, l'agriculteur épargne car il peut supprimer les traitements contre ces ravageurs. L'économie sur les coûts peut dériver, soit de l'utilisation d'herbicides différents, soit de la différence de coût entre les traitements et les travaux du sol. Et, dans la mesure où ceci peut contribuer à réduire les pertes de production imputables aux adventices, l'amélioration des rendements peut être significative.

3.2.2 Prévention des pertes de récolte et des pertes après-récolte

Récemment, les progrès des biotechnologies des céréales ont principalement été focalisés sur la prévention des pertes de récolte dues aux ravageurs, aux adventices et aux maladies. En ce qui concerne la lutte contre les virus, à l'heure actuelle, l'intervention génétique la plus courante consiste à insérer dans les cellules de la plante les gènes qui codent les protéines d'enveloppe du virus³¹ et qui, pour des raisons encore mal comprises, confèrent une résistance contre le virus. D'autres techniques sont en phase d'exploration, et certaines ont une portée suffisamment générale pour pouvoir s'appliquer aux céréales. En ce qui concerne les pathogènes des insectes, comme nous l'avons déjà noté, de nombreuses techniques supposent d'insérer le gène codant la toxine produite par Bt. Il existe des centaines de brevets dans ce domaine, y compris pour le procédé en soi, qui couvrent des souches spécifiques du Bt utiles dans la lutte contre certaines catégories d'insectes, ainsi que des techniques spécifiques renforçant l'efficacité de ces souches. Sur le marché des Etats-Unis, par exemple, le «maïs Bt» a été introduit en 1996 pour lutter contre la pyrale européenne, et en 2000-2001, de nouveaux produits devraient être au point pour lutter contre la chrysomèle des racines du maïs.³² Dans le domaine de la lutte contre les mycoses et les autres infections des plantes cultivées, les biotechnologies sont moins avancées, mais il existe des techniques qui confèrent une résistance à certains pathogènes ou modifient la réaction des cellules des plantes à l'infection, de sorte qu'elles tuent le champignon, ou meurent dans la zone infectée, ce qui prévient la propagation de la maladie.

Il existe d'autres techniques, dans lesquelles les progrès sont plus lents, qui visent à renforcer le potentiel de production céréalière dans des conditions naturellement peu adaptées à ce type de culture. Quelques travaux de recherche sont en cours pour tenter de rendre les plantes moins vulnérables à certains stress, comme la sécheresse et la présence de sel et d'éléments toxiques dans le sol. Le secteur public a cherché des moyens de réduire les pertes durant l'entreposage, notamment en insérant des gènes qui rendent les céréales immangeables pour les charançons, mais sont sans effet sur leur sécurité ou leur acceptabilité pour les hommes ou les animaux.

³¹ La "protéine d'enveloppe du virus" est la protéine qui entoure les parties génétiquement actives d'un virus et qui lui permet de pénétrer dans une cellule, dont il utilisera une partie du processus de reproduction pour sa propre reproduction..

³² Peter Riley, "The Impact of New Technology on the Corn Sector: 1998 Update and Prospects for the Future," in USDA, Economic Research Service. Feed Yearbook, April 28, 1998.

Ce domaine de recherche est particulièrement important pour les pays en développement qui ont un taux très élevé de pertes imputables au climat ou aux mauvaises conditions d'entreposage (jusqu'à 30 pour cent de la récolte).

3.2.3 Technologies visant à élever le rendement

Il existe plusieurs manières d'élever directement les rendements moyens. L'un consiste à améliorer «l'architecture» de la plante pour lui permettre d'absorber plus d'énergie photosynthétique ou de convertir une plus grande partie de cette énergie en graine plutôt qu'en tige ou en feuille. C'est à peu de choses près, ce qui a été fait durant la «Révolution verte», en introduisant des gènes nanisants dans les plantes pour qu'elles absorbent mieux l'engrais et l'eau et produisent plus de graines. C'est encore cette approche qui est adoptée par l'Institut international de recherche sur le riz³³, dans ses travaux sur la nouvelle architecture du riz, mais aussi par certains intérêts du secteur privé qui explorent les mécanismes fondamentaux qui contrôlent l'architecture des plantes. Une autre méthode, utile sous certains climats, consiste à modifier la plante pour raccourcir son cycle de croissance en renforçant son efficacité d'absorption de l'engrais, des pesticides et de l'eau. Il est également démontré que l'hybridation moléculaire augmente de 15 à 20 pour cent la productivité de plusieurs plantes cultivées, notamment du riz et du blé³⁴. On notera toutefois que les améliorations de rendement observées jusqu'à présent en conditions réelles ont concerné des variétés transgéniques mises au point pour réduire les coûts de production des exploitants, et non pour accroître les rendements.

Il est évident que l'on ignore encore si les progrès s'arrêteront aux augmentations de rendement obtenues jusqu'ici, ou s'ils ne sont que la première étape d'une élévation continue de la productivité. Toutefois, étant donné le nombre de nouvelles technologies qui, au fil du temps, pourront être utilisées ou intégrées pour améliorer les plantes, l'hypothèse la plus plausible est que les nouvelles technologies continueront à se traduire par des augmentations de rendements, qu'elles seront introduites de manière régulière et que chaque augmentation de rendement dérivant des nouvelles technologies sera un peu plus grande que les précédentes.

3.3 Biotechnologies orientées vers l'utilisation finale

L'adaptation des céréales à des utilisations finales spécifiques est aussi une dimension cruciale des travaux de sélection contemporains basés sur les biotechnologies et ce progrès pourrait être déterminant pour améliorer les régimes alimentaires dans les pays en développement.

3.3.1 Amélioration de la qualité des céréales

Beaucoup de méthodes permettent d'améliorer la valeur nutritionnelle des céréales en renforçant leur teneur en nutriments ou en éléments chimiques spécifiques. Par exemple, l'augmentation des concentrations de biotine (vitamine H) a des applications commerciales dans le domaine de la nutrition humaine et animale.

³³ G.S. Kush, "Prospects of and Approaches to Increasing the Genetic Yield Potential of Rice, in R.E. Evenson, R.W. Herdt, & M. Hossain. Rice Research in Asia: Progress and Possibilities (CAB Int 1 1996), p. 59.

³⁴ C. James et A. Anatole (op.cit, 1999)

Les «sélectionneurs» du secteur public ont aussi exploré des applications à objectif spécifique du même genre, telles que l'insertion de gènes dans le riz afin que ceux qui le consomment absorbent du même coup de la vitamine A et du fer³⁵.

Les applications qui visent à améliorer la qualité des cultures fourragères sont parmi celles qui offrent le plus de possibilités pour des marchés spécifiques. On met par exemple actuellement au point de nouvelles variétés de maïs transgénique contenant plus d'huile pour augmenter l'apport énergétique et mieux nourrir les animaux, ou dotées de caractéristiques permettant de réduire la concentration de phosphore dans les déchets animaux.³⁶ L'existence d'un brevet couvrant l'insertion d'une protéine dans des plantes, afin de faciliter l'élimination des parasites des animaux qui les mangent est un autre fait nouveau intéressant les céréales fourragères.

3.3.2 *Mise au point d'utilisations et de traits nouveaux pour les céréales*

La mise au point de diverses utilisations industrielles des céréales, pour la production de saccharose, d'amidon et de combustible, est un autre secteur d'activité important. Aux Etats-Unis, à l'heure actuelle, environ 20 pour cent de la production de maïs est destinée à ces marchés, l'alcool et le sirop de maïs à forte teneur en fructose étant les premières des nombreuses utilisations industrielles.³⁷ Le maïs et le sorgho, dont le rendement à l'hectare en amidon/énergie est élevé, sont les premières cultures des zones tempérées utilisées pour ce trait spécifique. En substance, il est désormais possible de varier considérablement les caractéristiques d'importantes plantes cultivées, du point de vue de l'alimentation fourragère ou de la production d'amidon, de sorte que presque toutes les plantes dont on extrait de l'amidon se prêtent à de multiples utilisations industrielles.

Il existe aussi d'autres utilisations non traditionnelles des cultures céréalières, notamment et surtout la production de cellulose qui peut certes être obtenue à partir d'autres sources, mais qu'il peut être rentable d'extraire des céréales dans certaines circonstances. Il peut être intéressant de mettre à profit ces nouvelles applications pour le riz et pour d'autres céréales qui sont plus répandues dans les pays en développement. Dans la mesure où les céréales importées coûtent plus cher que celles qui sont cultivées dans le pays, les industries des pays en développement pourraient utiliser l'amidon et d'autres traits des céréales «biogénétiques» locales pour réduire les coûts et élever les revenus des agriculteurs.

Les techniques d'altération génétique des plantes cultivées, pour la production de protéines d'intérêt pharmaceutique, offrent aussi des possibilités importantes. Dans ce domaine, quelques brevets sont applicables à un grand nombre de produits, dont le maïs. L'un des brevets a des applications très générales, mais la plus importante concerne la production de riz. Plusieurs autres se réfèrent à des produits spécifiques, qui n'ont pas tous des vertus thérapeutiques. Cependant, les applications commerciales de ces technologies ne sont pas encore accessibles au grand public.

³⁵ G. Toenniessen, "Potentially useful genes for rice genetic engineering", in G. Khush & G. Toenniessen, *Rice biotechnology* (CABI 1991).

USDA, Economic Research Service, "Value-Enhanced Crops Biotechnology's Next Stage", *Agricultural Outlook*, February 23, 1999.

³⁷ U.S. International Trade Commission, *Industry and Trade Summary: Milled Grains, Malt and Starches*, USITC Pub. 3095, March 1998, at p. A-6.

3.4 Evolution des biotechnologies des céréales, par zone géographique et par produit

Un examen des produits céréalières issus des biotechnologies actuellement sur le marché montre que le maïs est plus utilisé que les autres céréales³⁸. La mise au point et l'adaptation de variétés de maïs dans les principaux pays producteurs, s'expliquent par le fait que la majorité des semences achetées chaque année sont des hybrides non réutilisables. Le secteur privé a déjà introduit des variétés de maïs transgénique, qui ont conquis une importante part du marché des semences aux Etats-Unis et en Argentine. En 1999, le maïs transgénique représentait en gros un tiers du volume total de maïs produit aux Etats-Unis. Pour le riz, le tableau est complètement différent. En effet, cette céréale, déjà cultivée de manière très intensive dans un certain nombre de pays en développement, représente de loin la plus grande part de la production céréalière de ces pays, qui en exportent de grosses quantités. Dans le domaine des biotechnologies, les principaux travaux relatifs à cette plante sont conduits par le secteur public et principalement orientés vers les besoins de l'agriculture asiatique ou, tout au moins, du monde en développement.

Le secteur privé commence à peine à effectuer des recherches qui pourraient fort bien trouver des applications en Asie, si l'évolution des problèmes liés aux droits de propriété intellectuelle et les progrès réalisés dans la mise au point d'hybrides de riz le permettent. Il y a donc tout lieu de penser qu'après le maïs, le riz sera la prochaine culture à passer à la production transgénique à grande échelle, en particulier dans les pays en développement. Pour le blé et les autres céréales, la situation est encore différente, en ce sens qu'ils sont déjà cultivés dans le monde entier, souvent dans des zones marginales (du point de vue de la pluviométrie ou de la durée du cycle de végétation). Dans le secteur privé, la recherche biotechnologique s'intéresse au blé depuis peu de temps. Ces initiatives sont en retard par rapport à celles sur le maïs et probablement aussi sur le riz ; en effet le blé est une plante autogame, et l'on commence seulement à entrevoir la possibilité de mettre au point des semences hybrides ou d'autres procédés de contrôle technique. Les recherches consacrées aux céréales mineures, comme le mil, ont été encore plus rares.³⁹ Il faudra donc attendre davantage pour voir les incidences des biotechnologies pour la production et le commerce de ces céréales, surtout dans quelques pays en développement, où ces céréales traditionnelles sont l'aliment de base.

3.5 Questions intersectorielles

Jusqu'ici nous nous sommes intéressés aux facteurs liés aux effets directs des découvertes de la biotechnologie sur la structure de l'offre et de la demande de céréales. Or les politiques mises en œuvre dans les pays pour résoudre les problèmes d'environnement et de santé publique découlant des nouvelles biotechnologies pourraient également avoir une incidence significative, en influençant à la fois le rythme et la direction des recherches biotechnologiques et le comportement des consommateurs. Les négociations commerciales internationales auront aussi une

³⁸ <http://www.bio.org/food&ag/approvedag98.html>

³⁹ Charles Spillane, *Recent Developments in Biotechnology as They Relate to Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, Background Study Paper N. 9, Commission on genetic Resources for Food and Agriculture, April 1999, Section 5.4, p.33.

influence déterminante sur les politiques des pouvoirs publics relatives à la mise au point et à l'application des biotechnologies. Ce sont ces aspects que nous examinerons dans cette section.

3.5.1 Environnement et sécurité biologique

La production agricole a d'importantes conséquences sur l'environnement, mais l'«altération biotechnologique » des plantes cultivées permet de corriger ces effets. La Révolution verte était directement associée à l'emploi d'intrants modernes, tels que les pesticides et les engrais minéraux, visant à exploiter le potentiel des nouvelles variétés. Il semble peu probable que les nouvelles variétés issues des biotechnologies entraînent, comme la Révolution verte, des modifications des intrants. Toutefois, le resserrement des réglementations environnementales pourrait réorienter la recherche biotechnologique vers des techniques propres à atténuer certains effets environnementaux négatifs de la production agricole. Par exemple, la recherche consacrée aux aliments céréaliers pour animaux en vue de limiter les résidus de phosphore et d'azote dans la production animale (un gros problème, surtout dans certaines zones d'élevage intensif des pays en développement), pourrait avoir une incidence positive importante sur l'environnement. Les plantes cultivées «biotechnologiques », plus tolérantes à la sécheresse et à la salinité, ou à cycles de croissance plus courts, etc.... peuvent être bénéfiques pour l'environnement, car elles permettent d'accroître la production en employant moins d'intrants. L'accroissement de la production étant une nécessité incontournable, compte tenu de la croissance de la population et de la demande croissante d'aliments pour animaux, ces facteurs seront de plus en plus importants pour l'agriculture des pays en développement.

Le facteur qui limite le plus la mise au point et l'adaptation de biotechnologies pour les céréales, mais aussi pour d'autres plantes cultivées, concerne probablement la sécurité biologique, en particulier dans la mesure où la santé des personnes et l'environnement sont en cause. Dans le cas des céréales, l'introduction du Bt dans des semences de maïs et ses conséquences possibles sur la santé humaine et l'environnement suscitent des inquiétudes. Le problème a été soulevé à propos de l'étiquetage des produits à base de maïs qui pourraient provenir de semences contenant le gène Bt. De plus, comme l'application généralisée de quelques nouvelles technologies est relativement récente, les évaluations de leurs effets à long terme sur la santé des personnes et sur les écosystèmes viennent tout juste de commencer et seront poursuivies pendant quelques temps. La demande de ces produits devrait donc être limitée pour quelques temps encore, jusqu'à ce que les doutes soient levés.

Depuis l'introduction à grande échelle de la production de maïs génétiquement modifié, au milieu des années 90, il est devenu difficile de segmenter ou d'identifier les produits contenant des traits nouveaux ou altérés. Par exemple, l'étiquetage des produits GM, sur le marché de détail, pour informer les consommateurs d'une réaction allergique possible, n'a de sens que si le produit a été suivi tout au long du processus de production, de distribution, d'entreposage et de transformation. Or actuellement, il semble que, dans la plupart des pays, les systèmes de commercialisation des céréales ne permettent pas de le faire. A cet égard, les pays en développement sont peut-être mieux placés, car certaines céréales sont encore commercialisées par petits lots, ce qui permet encore une certaine ségrégation. En outre, il n'existe pas de méthode efficace pour classer et normaliser les céréales

d'après des traits issus du génie biologique.⁴⁰ Or cette spécification serait importante, pour permettre aux industriels de faire des composés appropriés, pour l'alimentation humaine ou animale, et pour encourager la production de cultures biotechnologiques, par des incitations par les prix appropriées.

3.5.2 *Accords commerciaux internationaux*

On ne saurait examiner l'évolution des biotechnologies sans se référer aux accords commerciaux multilatéraux de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les Accords relatifs aux mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), aux obstacles techniques au commerce (OTC) et aux Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) sont probablement les principaux instruments internationaux qui couvrent à la fois les problèmes relatifs aux biotechnologies et au commerce. En substance, l'Accord SPS autorise les pays importateurs à imposer des restrictions commerciales en cas de risques scientifiquement démontrés, du point de vue de la santé des personnes, des plantes et des animaux ou de la dégradation de l'environnement. Certains pays, mais pas tous, exigent que les produits ou ingrédients alimentaires obtenus par le génie génétique soient étiquetés. La question de l'obligation d'étiquetage des OGM sera probablement discutée dans le cadre de négociations commerciales multilatérales ou bilatérales, pour déterminer si l'étiquetage constitue un obstacle au commerce.⁴¹ De plus, le protocole sur la prévention des risques biologiques, parrainé par les Nations Unies et dont l'approbation a été refusée en février 1999, aurait obligé les pays exportateurs de produits génétiquement modifiés à obtenir l'approbation du pays importateur avant l'expédition. Cette exigence a été rejetée par les principaux exportateurs de céréales. Malheureusement, la plupart des pays en développement ont joué un rôle secondaire dans ces négociations, où il n'a pas été suffisamment tenu compte de leurs intérêts et de leurs besoins. Toutefois, cela pourrait changer durant le prochain cycle de l'OMC, quelques pays en développement ayant fait savoir qu'ils souhaitaient être reconnus comme des partenaires à part entière, dans ces négociations.

3.6 **Conséquences des biotechnologies pour les pays en développement**

La Révolution verte était essentiellement focalisée sur la mise au point de technologies et de systèmes agricoles - par exemple pour la lutte intégrée contre les ravageurs - propres à accroître les rendements et la production. Elle a contribué à diminuer les importations et, plus rarement, à faire passer quelques pays du côté des exportateurs. Dans la mesure où les nouvelles biotechnologies permettent d'accroître la production céréalière dans un pays à déficit vivrier, elles peuvent réduire la dépendance à l'égard des importations. Les progrès des biotechnologies sont aussi censés réduire les coûts de production, voire de transformation, améliorer la qualité des produits traditionnels ou créer de nouvelles utilisations des céréales. A plus long terme, ils pourraient, individuellement ou en bloc, constituer les nouvelles bases de la production de céréales, basées sur des organismes génétiquement modifiés (OGM). Du côté de l'offre, les progrès des biotechnologies décrits dans ce document offrent la possibilité de réduire les prix unitaires en fonction de *la structure des marchés des produits alimentaires*, soit en réduisant les coûts soit en élevant les rendements, ou

⁴⁰ Spillane, Section 4.9, p.25.

⁴¹ Spillane, p. 25.

encore en combinant les deux types d'action. Ceci pourrait créer un avantage compétitif pour les agriculteurs et les pays qui utilisent les nouvelles technologies. A plus brève échéance, les biotechnologies auront certainement pour effet de renforcer la compétitivité des pays de la zone tempérée qui sont actuellement les principaux exportateurs de céréales.

Toutefois, à plus long terme, et dans la mesure où les rendements sont souvent sensiblement plus bas dans les pays en développement, les améliorations de la productivité dérivant des nouvelles technologies devraient être plus importantes que celles qui peuvent aujourd'hui être atteintes dans de nombreux gros pays producteurs. Il est certain que, dans les pays en développement, les possibilités d'utilisation de ces améliorations technologiques seront plus grandes.⁴² Une grande partie des nouvelles biotechnologies qui permettent de produire des céréales dans des régions auparavant impropres à cette culture, en raison de la qualité des sols ou du climat, offrent la possibilité d'augmenter la production mondiale. Par exemple, la possibilité d'adapter le blé à des régions plus arides ou à des régions caractérisées par des régimes d'hivernage ou une sensibilité photopériodique différents, devrait augmenter le potentiel de production. De plus, les nouvelles biotechnologies pourraient aussi déboucher sur la création de variétés plus résistantes à la sécheresse et réduire l'instabilité des rendements.

En plus de ces avantages sur le plan de la production, les nouvelles technologies offrent aussi la possibilité de limiter les pertes après-récolte et d'améliorer l'efficacité de la transformation, ce qui est extrêmement intéressant pour les pays en développement constamment confrontés à des déficits vivriers.

Toutefois, des céréales modifiées pour accroître l'efficacité de certaines caractéristiques pourraient aussi concurrencer les plantes qui sont traditionnellement cultivées pour cette même qualité. Par exemple, de nouvelles plantes «biotechnologiques» pourraient remplacer certaines cultures amylacées (énergétiques) à rendement élevé, comme la canne à sucre et le manioc, en particulier pour les utilisations industrielles et fourragères. Alors que ces plantes offrent à peu de choses près les mêmes possibilités que les céréales secondaires (essentiellement maïs), les chercheurs leur accordent en général moins d'attention. Il est évident que cette substitution pourrait affecter la relation de marché entre ces cultures qui proviennent essentiellement des pays en développement. Les pays en développement doivent étudier cette question, pour déterminer la stratégie qu'ils ont intérêt à adopter sur la base des *coûts d'opportunité*.

3.7 Options des pays en développement, en matière de politiques biotechnologiques

Conscients de l'importance de l'innovation et de la diffusion des technologies pour stimuler la croissance économique et renforcer la compétitivité, les pays en développement veulent à tout prix éviter que se creuse l'écart technologique avec les pays développés, d'où l'importance stratégique qu'ils accordent aux biotechnologies. L'évolution du cadre dans lequel sont élaborées et diffusées les biotechnologies agricoles a des conséquences majeures tant pour la création et l'application des

⁴² James (op.cit., 1998).

nouvelles technologies dans les pays en développement, que pour le transfert des technologies dans le monde. Dans les pays en développement, cette évolution est gênée par plusieurs obstacles, inexistantes lors de la diffusion des technologies antérieures de la Révolution verte, notamment : (1) l'austérité budgétaire dans le cadre de l'ajustement structurel et de la libéralisation, ainsi que la stagnation des investissements de recherche agricole ; (2) les rôles respectifs des secteurs public et privé ; (3) le passage au second plan des centres internationaux de recherche agricole, dû à l'incertitude concernant leur financement futur et au fait qu'ils ne sont plus à l'avant-garde dans le domaine de la biotechnologie ; et (4) le renforcement de la protection des droits de propriété intellectuelle et d'autres accords internationaux.⁴³

Le renforcement des capacités et des institutions locales est une nécessité évidente pour tous les pays en développement, qu'ils importent des produits «biotechnologiques», ou qu'ils cherchent à en mettre au point eux-mêmes (ou qu'ils combinent ces deux stratégies). La mise au point de biotechnologies coûte de plus en plus cher aux pays en développement, car elle demande des capacités et des compétences scientifiques d'un niveau élevé et un équipement de plus en plus perfectionné et coûteux. Leur application nécessite aussi parfois des capacités de gestion élevées parmi les agriculteurs. Les nouvelles méthodes fournissent une série d'excellents outils qui serviront dans un premier temps à compléter d'autres techniques, sans les remplacer. C'est pourquoi, il serait sage de commencer par renforcer les capacités dans certaines disciplines techniques sur lesquelles reposent les biotechnologies, comme l'amélioration génétique des plantes, etc..., avant de détourner une part importante des ressources, qui sont rares, vers la recherche biotechnologique.

Les ressources humaines et financières étant rares dans beaucoup de pays en développement, il faut veiller à ce que les efforts de recherche ne soient pas menés en vain, et tout mettre en œuvre pour qu'ils soient couronnés de succès et débouchent sur la diffusion de biotechnologies. Cela suppose d'observer quelques règles. La première est de se concentrer sur un petit nombre de secteurs critiques, plutôt que de s'éparpiller sur une multitude de projets de recherche, ou sur des travaux déjà traités ailleurs, comme c'est le cas à présent.⁴⁴ La deuxième est de tenir compte des obstacles au transfert et à la diffusion des technologies, de l'éventuelle existence de réglementations au stade de la production, des défaillances dans le secteur des semences, ou des difficultés d'acceptation de la part des agriculteurs et des consommateurs. Enfin, il est indispensable de renforcer les liens et l'interaction entre les projets de recherche biotechnologique, entre les institutions de recherche pertinentes, entre les communautés de recherche agricole et biotechnologique, et entre les institutions de recherche publiques et le secteur privé.⁴⁵

Pour les pays en développement, les avantages économiques de la biotechnologie ne sont ni évidents ni directs. Les articles 15, 16 et 19 de la *Convention sur la diversité biologique*, qui couvrent l'accès à la biodiversité, le partage des bénéfices et le transfert de technologie, laissent un pouvoir discrétionnaire

⁴³ C. Juma et A. Gupta, *Biotechnology for Developing Country Agriculture: Problems and Opportunities* (IFPRI Focus 2, Brief 6 or 10, 1999).

⁴⁴ C. Brenner and J. Komen (op. cit, 1994).

⁴⁵ Per Pinstrup-Andersen, *Biotechnology for Developing-Country Agriculture: Problems and Opportunities* (IFPRI Focus 2, Brief 9 or 10, 1999).

important aux pays en développement, en ce qui concerne le degré et les moyens de réglementation de l'accès à la diversité biologique et l'intervention dans la mise au point et la commercialisation des produits. Il est donc important que ces pays évaluent l'avantage comparatif des biotechnologies par rapport aux technologies existantes, pour déterminer la demande potentielle des nouvelles technologies ; ils doivent aussi consacrer plus d'efforts à l'évaluation des technologies et à l'amélioration des techniques disponibles à cette fin.

Il est clair qu'il n'existe pas de modèle de politique unique en matière de biotechnologies agricoles. Chaque pays en développement devra formuler une stratégie ou politique qui lui est propre pour le développement des biotechnologies applicables à l'agriculture. Toutefois, pour éviter les risques inhérents à l'approche impulsée par la science et pour que la recherche biotechnologique soit réellement au service de l'agriculture et des producteurs, il est indispensable que les pouvoirs publics des pays interviennent, et que certaines conditions soient remplies :

- Les politiques et programmes biotechnologiques devraient être intégrés dans un contexte sectoriel et circonscrits aux problèmes du secteur et de la recherche agricoles, et les domaines critiques spécifiques auxquels la biotechnologie pourrait le mieux contribuer devraient être clairement identifiés. A elles seules, les biotechnologies sont pratiquement inutiles si l'on ne prend pas en considération toute la gamme de politiques - notamment de prix - et les institutions qui sont nécessaires pour assurer un développement agricole durable.
- Avant d'allouer des ressources humaines et financières, qui sont rares, à la biotechnologie, il convient d'évaluer de façon plus approfondie la demande effective des produits des nouvelles biotechnologies, en particulier au niveau des producteurs agricoles ou de produits spécifiques. Ceci aidera à définir les rôles qui doivent être assignés aux secteurs public et privé, à la fois pour des politiques cohérentes d'investissement, et pour l'expérimentation, le suivi et la diffusion des produits «biotechnologiques». Les gouvernements se rendront aussi mieux compte des technologies qui nécessiteront des modifications des pratiques de gestion, au niveau des exploitations, ou qui n'ont pas encore de marché.
- Il est également indispensable de renforcer les liens et les réseaux entre ceux qui interviennent dans la mise au point et la distribution de produits «biotechnologiques», et aussi entre ceux qui s'occupent de développer et de diffuser des informations sur les biotechnologies. Ces liens devraient être encouragés à tous les niveaux, qu'ils soient formels ou informels. Par exemple, en Inde, un Biotechnology Jubilee Park for Women a été établi pour inciter des femmes chefs d'entreprise à se lancer dans des activités de biotechnologie. Un effort devrait être fait dès le départ pour associer les décideurs concernés des secteurs public et privé (y compris des agriculteurs) et la communauté scientifique à la définition d'une stratégie nationale cohérente.
- Enfin la dernière condition essentielle est le renforcement des capacités, en termes de ressources humaines, de financement, ou de développement institutionnel. Quelles que soient les décisions qui seront prises dans le secteur des biotechnologies, les pays en développement devront prendre dûment en compte les aspects universels de la sécurité biologique, c'est-à-dire les accords SPS et

ADPIC. Des procédures d'évaluation des risques devront être mis en place, aussi bien pour les processus et les produits biotechnologiques importés, que pour ceux qui représentent l'aboutissement des travaux de recherche au niveau national.

Pour s'attaquer à ces problèmes, les pays en développement devront renforcer leurs capacités. Dans certains cas, il leur suffira de modifier légèrement les lois sur les brevets, les réglementations sanitaires, les procédures d'expérimentation etc...., mais dans d'autres, il leur faudra peut-être créer de nouvelles structures spécialisées. Ils devront aussi mettre en œuvre, suivre et faire appliquer les directives pertinentes ou la législation relative à la sécurité biologique, aux mesures SPS et aux ADPIC, puis mobiliser des ressources financières et des compétences techniques et juridiques. Des améliorations sont indispensables dans ce domaine, car l'absence d'institutions adéquates reste un obstacle à l'investissement et à l'introduction et à la diffusion de matériaux génétiquement modifiés.

Enfin, dans les cas où les systèmes du secteur public ne remplissent plus leurs fonctions antérieures par suite de la libéralisation du marché, et où les marchés de la technologie sont encore insuffisamment développés, il peut être nécessaire de mettre en place d'autres mécanismes de transfert et de diffusion pour les technologies agricoles *d'intérêt public* dans les pays en développement. Ceci nécessiterait l'intervention de divers partenaires des secteurs public et privé.

3.8 Résumé et conclusions

Les technologies qui ont été mises au point visent pour la plupart à réduire les coûts de production des céréales. L'attention a surtout été centrée sur les cultures dont la production est jugée plus rentable que celle des variétés traditionnelles, et sur celles qui sont cultivées à des fins commerciales, par des agriculteurs qui emploient une grande quantité d'hybrides et de produits chimiques. Il faudra du temps avant que les pays en développement n'en tirent profit. Toutefois, dans la mesure où les activités de recherche biotechnologique du secteur public redémarrent, et où les pays en développement en retirent les fruits, leur sécurité alimentaire pourrait s'améliorer grâce aux technologies mises au point pour stabiliser la production céréalière et pour élargir la production à des zones marginales antérieurement inexploitable en raison de la qualité des sols et du climat. On peut presque affirmer que, malgré tous les efforts du secteur public, les technologies orientées vers les marchés céréalières du monde développé progresseront, au moins au départ, plus rapidement que les technologies agricoles conçues pour les pays en développement. Pour les pays en développement, la grande question est probablement de savoir si les technologies mises au point pour des conditions spécifiques dans les pays développés seront appropriées à leurs conditions et susceptibles d'être adoptées par les producteurs locaux. A cet égard, il paraît urgent d'intensifier les recherches financées par des fonds publics, pour améliorer la production céréalière dans les pays en développement.

INDEX DES PAYS

- Afrique du Sud 12, 16
 Albanie 17,18
 Algérie 1
 Argentine 10, 17
 Australie 10
 Bangladesh 2, 7, 12
 Bosnie 17
 Brésil 7, 10, 14, 18
 Bulgarie 10, 18
 Canada 6, 15
 Chili 14
 Chine 2, 8, 12, 17
 Colombie 10
 Corée, Rép. de 3, 13
 Costa Rica 4, 7, 14
 Côte d'Ivoire 1, 7
 Croatie 17
 Egypte 1, 11, 17
 Equateur 14
 Estonie 4, 14, 18
 Etats-Unis d'Amérique 6, 15, 16, 30, 32
 Fédération de Russie 6
 Ghana 1
 Guinée 1
 Guyane 4
 Hongrie 5, 16, 18
 Inde 2, 7, 9, 12, 15, 17, 38
 Indonésie 7, 9, 12
 Iran, Rép. islamique d' 2, 7, 12, 17
 Jamaïque 14
 Japon 3, 9, 12, 13 16, 18
 Kenya 11, 16
 La Trinité-et-Tobago 4, 14
 Lettonie 5, 15
 Lituanie 10, 18
 Macédoine, Rép. yougoslave de 17
 Madagascar 1
 Malaisie 3, 7
 Maroc 11
 Mexique 4, 7
 Mozambique 2
 Myanmar 7, 10
 Nicaragua 14
 Nigeria 12
 Norvège 8
 Nouvelle Zélande 15
 Ouganda 16
 Pakistan 3, 7, 13
 Philippines 3, 10, 13
 Pologne 5, 8, 15, 18, 19
 République tchèque 14, 18
 Roumanie 10, 19
 Samoa 7
 Slovaquie 14, 18
 Slovénie 11, 15, 17
 Sri Lanka 3, 13
 Suisse 8
 Suriname 4
 Syrie 7
 Tanzanie 16
 Thaïlande 3, 10, 13
 Ukraine 6, 11
 Viet Nam 10, 13, 16, 17
 Zimbabwe 2
 CE 4, 7, 10, 15, 16, 17, 18

SUJETS TRAITES DANS LES EDITIONS PRECEDENTES

Edition 1990-91

1. Evolution des politiques céréalières nationales
2. Evolution en matière de politiques en Europe et en URSS
3. Nouvelle législation agricole aux Etats-Unis
4. Incidences du marché unique européen

Edition 1991-92

1. Evolution des politiques céréalières nationales
2. Réforme de la politique agricole commune de la CE
3. La politique rizicole de la Chine : tendances passées et orientations futures

Edition 1992-93

1. Evolution des politiques céréalières nationales
2. Examen des politiques nationales de stockage des céréales
3. La politique rizicole du Pakistan : évolution récente

Edition 1993-94

1. Evolution des politiques céréalières nationales
2. Politique de marge de variation des prix en Amérique latine
3. Les politiques céréalières mexicaines et l'Accord de libre-échange nord-américain
4. Les négociations d'Uruguay et le commerce mondial des céréales

Edition 1994-95

1. Evolution des politiques céréalières nationales
2. Examen des engagements pris dans le secteur céréalier au titre de l'Accord du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture
3. La politique rizicole du Viet Nam

Edition 1995-97

1. Evolution des politiques céréalières nationales
2. Evolution des politiques concernant le secteur des oléagineux, 1995-97
3. Examen de la législation agricole 1996 des Etats-Unis

Edition 1997-98

1. Evolution des politiques céréalières nationales
2. Les entreprises commerciales d'Etat du secteur céréalier
3. Les politiques de subvention alimentaire dans les pays en développement

