



## No. 14 CONSIDÉRATIONS LIÉES À LA RÉFORME DES POLITIQUES COMMERCIALES AGRICOLES dans les pays en développement à faible revenu

### RÉSUMÉ

- ▶ *Les contradictions apparentes entre les indications qui militent en faveur d'une libéralisation plus poussée du commerce agricole et les appels à une plus grande flexibilité dans la mise en oeuvre des engagements relatifs à l'accès aux marchés suscitent des difficultés pour ceux qui sont appelés à concevoir des politiques commerciales appropriées*
- ▶ *Il se pose des questions importantes touchant l'intérêt d'une libéralisation plus poussée des politiques commerciales pour certains produits dans certains pays, et il existe de bonnes raisons de reconsidérer les indications factuelles sur lesquelles se fondent ceux qui préconisent une libéralisation plus poussée du commerce*
- ▶ *La raison d'être de politiques commerciales protectionnistes dans la recherche d'objectifs d'autonomie sur le plan alimentaire ne doit pas être confondue avec les raisons qui justifieraient un certain niveau de protection à la frontière pour améliorer la productivité de l'agriculture dans les pays où les secteurs agricoles sont sous-développés*
- ▶ *Le débat qui entoure les politiques commerciales doit mieux tenir compte de la diversité des situations des pays pour ce qui est de la structure de la pauvreté, de la place occupée par le secteur agricole dans l'emploi et la génération de revenus et du niveau de développement des marchés agricoles*
- ▶ *Les politiques commerciales ne sont pas un instrument destiné à "corriger" les imperfections des marchés intérieurs, mais elles peuvent constituer une composante importante d'une série d'interventions nécessaires pour stimuler l'amélioration de la production agricole en créant un environnement plus stable pour les investissements à plus longue échéance et/ou en atténuant les risques que les poussées des importations de produits alimentaires représentent à court terme pour les producteurs.*

### Contradictions dans le débat relatif aux politiques commerciales

Beaucoup de pays en développement sont actuellement poussés à réduire leurs barrières commerciales à l'entrée de produits agricoles. Ces pressions proviennent à la fois des négociations commerciales et des politiques qui leur sont conseillées par les donateurs et par les organisations internationales, essentiellement sur la base de l'hypothèse qu'une libéralisation plus poussée des politiques agricoles est appropriée pour tous les pays, quel que soit le niveau de développement qu'ils ont atteint ou les politiques commerciales de leurs partenaires commerciaux.

Ceux qui préconisent des politiques commerciales plus libérales font valoir qu'avec une plus grande ouverture aux échanges, les secteurs économiques des différents pays seraient exposés à une plus grande concurrence, ce qui encouragerait des gains d'efficacité dans la mesure où les ressources libérées dans les secteurs qui enregistraient une contraction face à une concurrence plus intense seraient redéployées ou investies dans les secteurs où elles produiraient des dividendes plus élevés. Cet argument a été étayé par toute une série de modèles de simulation du commerce mondial, dont beaucoup ont généré de substantielles preuves empiriques que les pays ont tout à gagner d'une réduction de leurs barrières aux échanges.<sup>1</sup>

Cependant, les débats qui entourent la réforme des politiques commerciales sont également caractérisés, de plus en plus, par un appel à la flexibilité afin de permettre aux pays en développement de maintenir un certain niveau de protection pour certains produits agricoles.<sup>2</sup>

Cette contradiction apparente entre, d'une part, les "preuves" selon lesquelles une libéralisation plus poussée des échanges est la stratégie optimale pour les pays en développement et, de l'autre, l'appel à la flexibilité dans l'application des réformes des politiques commerciales, pourrait être considérée simplement comme le reflet de l'attitude mercantile des négociateurs ou peut-être comme reflétant seulement un débat entre les arbitrages à opérer entre les objectifs d'efficacité et les autres.

Si de telles conclusions peuvent fort bien être justes dans le cas des pays industrialisés d'aujourd'hui ou des pays en développement dont les exploitations agricoles sont relativement compétitives, ou même des pays plus pauvres pour lesquels l'agriculture ne représente pas une composante significative des activités économiques nationales, de puissants arguments fondés sur l'efficacité amènent à s'interroger sur le point de savoir si une libéralisation plus poussée du commerce de certains produits agricoles devrait être l'une des principales composantes d'une approche optimale de la réforme des politiques commerciales dans les pays dont les secteurs agricoles sont sous-développés.

### L'histoire du développement agricole est-elle méconnue?

L'une des principales difficultés que soulève le débat en cours sur les politiques commerciales est que les arguments qui ont été avancés récemment pour défendre une libéralisation plus poussée ont tendu à être fondés sur des analyses qui soit ne tiennent pas compte des conclusions des ouvrages relatifs au développement agricole, soit ne peuvent pas les y intégrer. Par exemple, il est bien établi dans ces ouvrages que les producteurs agricoles, dans

<sup>1</sup> Voir le Document technique No. 13 de la FAO pour une analyse des résultats et des enseignements des études de modélisation récentes à l'adresse [www.fao.org/trade/policy\\_fr.asp](http://www.fao.org/trade/policy_fr.asp).

<sup>2</sup> Cela est reflété aussi bien dans le mandat de Doha, qui comporte des dispositions concernant les produits

spéciaux et le mécanisme de sauvegarde spéciale qui constitueront des éléments clés des modalités relatives à l'accès aux marchés, ainsi que dans les ouvrages en général (voir le Document technique No. 14 de la FAO, section 4 à l'adresse [www.fao.org/trade/policy\\_fr.asp](http://www.fao.org/trade/policy_fr.asp)).

beaucoup de pays en développement, sont confrontés à de multiples défaillances des marchés qui peuvent considérablement réduire leur capacité de générer des excédents pouvant être investis et d'utiliser ces excédents pour faciliter une diversification au profit d'activités de plus haute valeur.

Le processus de commercialisation de l'agriculture et de diversification connexe vers des activités à plus forte valeur ajoutée lorsque l'agriculture a été le moteur de la croissance ont exigé, on l'a vu, une intervention significative de l'État aux premiers stades du développement afin d'atténuer l'impact omniprésent des défaillances du marché, comme la faiblesse des marchés des intrants et des produits, le manque de financement de campagne et une gamme limitée d'instruments de gestion des risques, ce à quoi est venu s'ajouter le peu de possibilités qu'avaient les producteurs de prendre des risques.

Cependant, si les épisodes de croissance de l'agriculture portent à conclure que l'intervention de l'État joue généralement un rôle critique, il subsiste une question non réglée, qui est de savoir si une politique commerciale qui ne serait pas aussi libérale qu'elle le pourrait est inévitablement une composante de ce type d'intervention.

### **Un accent trop marqué sur l'expansion des exportations?**

Au plan international, la discussion concernant les aspects pratiques des politiques commerciales a généralement mis l'accent sur la nécessité de promouvoir les possibilités d'augmentation des exportations sur les marchés internationaux tout en minimisant le rôle potentiel que les politiques commerciales pourraient jouer en améliorant la compétitivité des produits importés concurrents, qui revêtent une telle importance aux premières étapes du développement.

Or, les indications disponibles portent à conclure que le développement des exportations de produits agricoles, à lui seul, n'a pas été, dans nombre de pays en développement, une formule viable pour réduire la pauvreté.

L'une des difficultés que soulève le discours actuel est que le fait de remettre en question la prédominance accordée à une expansion alimentée par les exportations tend à être associé à la promotion de stratégies protectionnistes d'autonomie ou de souveraineté alimentaire, avec toutes les connotations négatives que cela comporte, peut-être à juste titre dans bien des cas. Toutefois, il est excessivement simpliste de présenter en ces termes le choix de stratégies commerciales.

Ce sont également les arguments autonomie plutôt qu'autarcie en matière de garantie de la sécurité alimentaire au plan national qui prédominent dans les débats concernant les politiques commerciales agricoles. Cependant, un aspect dont on parle moins est que promouvoir l'amélioration de la productivité de l'agriculture peut contribuer à encourager une expansion alimentée par l'agriculture, surtout lorsque le secteur agricole occupe la plus large place dans les domaines de l'emploi et de la génération de revenus.

Il importe au plus haut point de ne pas confondre les appels à des politiques protectionnistes répondant à des objectifs d'autonomie et les appels à un certain niveau de protection lorsqu'il est possible d'améliorer la productivité d'activités qui ne sont actuellement pas compétitives sur les marchés internationaux et qui pourraient être compromises par des importations plus compétitives.

Dans les pays en développement plus avancés, qui ont souvent des secteurs agricoles relativement

commercialisés, les arguments qui sont actuellement invoqués pour défendre des politiques commerciales agricoles plus protectionnistes sont généralement fondés sur des considérations de sécurité alimentaire nationale (définies par le degré d'autonomie alimentaire), la nécessité de soutenir les revenus des producteurs agricoles et/ou la fourniture de biens publics.

Dans les pays en développement plus pauvres, en revanche, où les secteurs agricoles sont moins développés mais potentiellement plus importants pour ce qui est de la contribution qu'ils peuvent apporter au développement et à l'expansion économique qui est à la base de la sécurité alimentaire au niveau des ménages, les arguments avancés pour justifier une intervention sont fondés plus solidement sur l'existence de défaillances généralisées des marchés et sur les difficultés qu'il y a à induire des améliorations technologiques pour faciliter l'accroissement de la productivité dans ce contexte.

### **Rehausser le rôle de l'agriculture**

Un secteur agricole dynamique peut pour beaucoup contribuer au développement en général mais l'importance relative et la nature de cette contribution varient selon la situation de chaque pays. Lorsque le secteur agricole représente une forte proportion du PIB et une proportion encore plus grande de l'emploi, l'augmentation de la productivité agricole est essentielle tout d'abord pour les investissements de capitaux dans l'agriculture elle-même et aussi pour l'apport régulier de l'excédent de capital et de travail aux autres secteurs de l'économie.

Les pays qui ont connu des périodes d'expansion soutenue de la productivité agricole ont eu tendance à éliminer progressivement les contraintes entravant une croissance continue tout en intervenant pour créer un environnement propice à la transformation du secteur agricole, plutôt que d'adopter d'emblée une politique de libéralisation. Pendant les phases de protection à la frontière, il a été constaté des cas d'innovation induite, les taux d'accroissement de la productivité dépassant ceux qui auraient pu être atteints dans un environnement plus libéral.

Si l'on veut que la croissance soit soutenue, la technologie, l'utilisation des ressources, les institutions et les marchés doivent être adaptés de manière à pouvoir faire face aux goulets d'étranglement ou contraintes successifs affectant les divers systèmes de production. Les politiques commerciales agricoles doivent s'imbriquer à une atténuation progressive des contraintes qui empêchent la productivité de s'améliorer pour que le secteur agricole puisse pleinement jouer le rôle qui lui convient.

### **Avantages et inconvénients de la protection à la frontière**

Les arguments avancés pour déconseiller le recours à une protection à la frontière en tant qu'élément d'une stratégie visant à stimuler l'amélioration de la productivité agricole sont notamment fondés sur l'impact du risque d'une hausse des prix des denrées alimentaires sur les pauvres. Mais ces arguments ne tiennent pas pleinement compte du fait que: a) la plupart des pauvres vivent encore aujourd'hui en milieu rural et leurs revenus dépendent pour une large part de l'activité agricole par le biais soit de la vente de leur production, soit de l'emploi; b) le niveau des prix des aliments de grande consommation en milieu rural affecte de façon très différente les diverses catégories de ménages ruraux; et c) pour un ménage urbain pauvre, le problème tient davantage aux revenus provenant de l'emploi plutôt qu'au prix des denrées alimentaires.

La diversité qui caractérise la situation des pays à ces différents égards est fréquemment méconnue. Le cas du Chili, exemple de développement agricole rendu possible par des stratégies de libéralisation et d'expansion des exportations, est fréquemment cité comme modèle. Cependant, ces arguments ne correspondent pas à une réalité, qui est que le Chili n'est pas représentatif de la situation que l'on trouve plus communément dans les pays en développement étant donné qu'aussi bien la part de l'agriculture dans l'emploi total que celle des exportations agricoles dans le total des exportations de marchandises sont inférieures à 20 pour cent, et la part de l'agriculture dans le PIB est inférieure à 10 pour cent.

Dans certains pays où la croissance a été alimentée par les exportations, l'on a constaté que le remembrement des terres en grandes exploitations a déplacé les moyens de subsistance des petits exploitants. Le nombre de personnes absorbées dans d'autres types d'emplois est généralement inférieur au nombre de travailleurs déplacés. L'impact sur la répartition du revenu dans un pays comme le Chili, où le secteur agricole représente une proportion relativement réduite de la main-d'oeuvre, peut être négatif mais risque fort d'être considéré comme "insignifiant". Toutefois, un résultat négatif en ce qui concerne la répartition des gains et des pertes serait plus visible dans les pays où le secteur agricole occupe une plus large place.

La diversité des situations commerciales, des structures de production et du rôle de l'agriculture dans les pays en développement permet de penser qu'une stratégie de libéralisation des échanges et d'expansion des exportations "à l'exporte pièce" risquerait fort d'être inappropriée dans différents contextes. Mais une stratégie fondée sur une politique de remplacement des importations dans le secteur des denrées alimentaires est-elle raisonnable?

Beaucoup de pays pauvres n'ont pas encore atteint le stade auquel il existe un marché intérieur porteur pour des produits de grande valeur. En outre, les effets de distorsion des politiques des pays de l'OCDE et l'imperfection des marchés mondiaux continueront de rendre difficile le développement des marchés traditionnels d'exportation, et il existe des possibilités considérables d'augmentation de la valeur absolue des marchés des produits alimentaires de grande consommation. Par ailleurs, les secteurs des produits alimentaires de première nécessité qui font concurrence aux importations sont ceux où opèrent la plupart des ruraux pauvres, particulièrement dans les pays n'ayant encore atteint qu'un niveau de développement peu élevé. Pour nombre de ces producteurs pauvres, par conséquent, les marchés intérieurs offriront généralement des perspectives plus prometteuses à court et à moyen termes que les marchés internationaux.

L'un des arguments fréquemment avancés pour déconseiller l'adoption d'un régime de politiques commerciales qui ne soit pas pleinement libéralisé est que les interventions de l'État auront un effet de distorsion et affecteront l'efficacité de l'utilisation des ressources. Pour les pays qui sont aujourd'hui développés et/ou à revenu intermédiaire (et qui d'une façon générale, ont soutenu leurs secteurs agricoles pendant les étapes critiques de leur développement), les indications disponibles portent à penser qu'une réforme des politiques agricoles et des politiques commerciales déboucherait sur des gains significatifs de bien-être par le biais d'une plus grande efficacité dans l'allocation des ressources.

Cependant, cet argument est moins solidement fondé lorsque l'État intervient pour corriger les

défaillances généralisées des marchés qui entravent les investissements requis dans des activités qui offriraient autrement un avantage comparatif au pays.

### **La nécessité d'une plus grande flexibilité**

S'il existe des arguments qui justifieraient des politiques commerciales qui ne seraient pas totalement libéralisées, pour ce qui est en particulier de la concurrence des importations dans le secteur de la production des denrées alimentaires d'une grande consommation, quelle est la flexibilité que les pays en développement doivent s'efforcer d'obtenir dans les négociations commerciales pour pouvoir poursuivre de telles politiques?

La distinction entre les différents types de pays est importante. Certains négociateurs font valoir qu'il est impératif de maintenir une flexibilité sur le plan des politiques pour certaines catégories de pays afin de leur permettre de soutenir leurs secteurs agricoles jusqu'à ce qu'ils aient atteint un niveau tel: i) qu'ils soient mieux à même de soutenir la concurrence d'importations plus compétitives ou d'importations subventionnées, et ii) que l'agriculture ait pu jouer son rôle central, bien que transitoire, dans le développement économique de ces pays, et ce dans une mesure suffisante, pendant le processus de développement économique.

Les principaux arguments qui militeraient *contre* l'aménagement d'un espace politique sont étayés par certaines études de modélisation qui suggèrent que même dans le cas où les pays auraient la flexibilité requise pour continuer de ne protéger qu'une proportion très réduite des rubriques tarifaires, les gains provenant d'une libéralisation multilatérale du commerce sont pratiquement réduits à néant. Cependant, des analyses de modélisation plus récentes suggèrent que les "pertes" encourues par les pays en développement qui auraient recours aux dispositions relatives aux produits spéciaux seraient vraisemblablement minimales. Que le recours aux dispositions relatives aux produits spéciaux ait ou non pour effet de réduire les gains *globaux* potentiels, leur utilisation a été acceptée étant entendu qu'elles aideraient les pays, *individuellement*, à réviser leurs objectifs de développement en continuant d'assurer un certain degré de protection à des produits agricoles spécifiques.

Un autre argument qui militerait contre une telle flexibilité est que, surtout dans le cas de la production vivrière dans les régions rurales, les producteurs sont sans doute déjà convenablement "isolés" de la concurrence provenant des marchés mondiaux, avec ou sans protection tarifaire, du fait de la grande différence entre les prix des importations et des prix paritaires à l'exportation dans la région productrice résultant des coûts élevés de transport.

Si l'on veut accroître la production écoulee sur les marchés ruraux, il faut atténuer les contraintes qui contribuent à créer de telles différences, par exemple en améliorant l'infrastructure rurale. Toutefois, les améliorations de l'infrastructure permettraient également une plus grande pénétration des importations compétitives, dont les producteurs locaux risqueraient de ne pas pouvoir soutenir la concurrence. À mesure que les coûts de transport diminuent, il se peut par conséquent qu'un certain niveau de protection à la frontière soit nécessaire pour empêcher des poussées des importations en attendant que des investissements suffisants soient faits dans la production locale pour profiter des réductions des coûts de transaction et des risques.

Dans le contexte des débats en cours à l'OMC, il a été soutenu que, pour la plupart des pays qui ont besoin d'un espace politique, les accords proposés ne

limiteront pas leur capacité de mettre en oeuvre les politiques requises. Effectivement, compte tenu du fait: a) que beaucoup de pays (mais chose importante, pas tous) disposent déjà d'un certain espace entre les droits consolidés et les droits appliqués, b) que la plupart des pays en développement sont loin d'utiliser leurs mesures de *minimis* de soutien interne, et c) que les pays les moins avancés (PMA) sont en tout état de cause exemptés des engagements de réduction, nombreux sont ceux qui soutiennent qu'une réduction éventuelle de l'espace politique résultant d'un accord à l'OMC est une question dépourvue de pertinence.

Toutefois, pouvoir démontrer qu'un accord ne réduirait pas l'espace politique n'est pas la même chose que de dire que l'espace politique existant est suffisant pour permettre à un pays d'avoir recours à des niveaux appropriés, bien qu'actuellement inutilisés, de soutien de leurs secteurs agricoles.

## Conclusions

Il s'impose de faire une distinction critique entre l'intervention de l'État en tant que telle et l'intervention par le biais des politiques commerciales. Certes, les politiques commerciales ne doivent pas être utilisées comme principal instrument de "correction" des défaillances des marchés qui empêchent l'amélioration de la productivité agricole et/ou les investissements dans des activités de plus grande valeur.

Cependant, pendant une période déterminée durant laquelle l'État intervient pour promouvoir les investissements visant à améliorer la productivité, un certain degré de protection à la frontière peut être nécessaire si l'on veut que les producteurs puissent réagir de façon positive aux incitations créées par de telles interventions.

La question qui se pose est par conséquent de savoir quand (plutôt que si) les pays doivent ouvrir leurs secteurs agricoles à une concurrence accrue. Beaucoup d'arguments qui militent pour ou contre une libéralisation plus poussée se ramènent essentiellement à savoir quand elle doit intervenir.

L'objectif à long terme d'un système commercial agricole plus libéral n'est pas en cause. Mais si tel est le cas, c'est parce qu'à longue échéance, les marchés (des intrants, du crédit et des produits, y compris les instruments de gestion des risques) doivent fonctionner de manière adéquate et pouvoir ainsi se passer d'interventions de l'État autres qu'une simple réglementation.

En l'absence de marchés qui fonctionnent bien, et peut-être simultanément avec d'autres interventions ciblées de l'État, des politiques commerciales qui ne seraient pas totalement libéralisées pourraient avoir un rôle à jouer dans les pays où les secteurs agricoles sont sous-développés, de même que cela a été le cas dans les pays aujourd'hui plus avancés lorsque eux aussi se trouvaient aux premiers stades de leur développement. Lorsque les marchés commenceront à fonctionner de manière plus compétitive, il pourra être approprié de libéraliser les politiques régissant le commerce agricole pour mieux libérer le potentiel de croissance dans l'agriculture.

Dans les pays où le secteur agricole n'a pas encore pleinement joué son rôle potentiel, une protection à la frontière peut beaucoup contribuer à compléter les politiques visant à faciliter l'expansion du commerce agricole, et ce de deux façons:

Premièrement, en créant un climat d'investissement plus stable et plus rémunérateur dans les secteurs exposés à la concurrence des importations dans lesquels le pays ne jouit pas nécessairement d'un avantage comparatif et qui risquent de se contracter en présence d'une concurrence accrue tout en revêtant une importance capitale pour le développement de l'agriculture et du développement rural en général et en pouvant devenir compétitifs à moyen terme. Améliorer le climat des investissements peut encourager les investissements dans les technologies de nature à améliorer la productivité et ainsi générer des excédents et permettre une diversification des ressources vers les secteurs "plus compétitifs". Il apparaît à première vue justifié d'assurer un degré modéré de protection (par exemple par le biais des dispositions relatives aux produits spéciaux) parallèlement aux efforts d'amélioration de la productivité.

Deuxièmement, en évitant des perturbations à court terme dans des secteurs nationaux qui pourraient autrement être compétitifs mais qui, étant susceptibles aux risques dans un environnement caractérisé par un accès limité aux instruments de gestion des risques, pourraient pâtir d'une ouverture à des importations bon marché et fréquemment subventionnées et de l'instabilité concomitante des prix. Cela justifierait un degré variable de protection à la frontière (par exemple par le biais du Mécanisme de sauvegarde spéciale).

Il existe d'autres sources d'information, notamment d'autres types de modèles, ainsi que des analyses des résultats des précédentes réformes des politiques, qui peuvent aider à comprendre quel pourra en fait être l'impact sur les pays d'un environnement commercial mondial plus libéralisé. Par exemple, les modèles économétriques basés sur des séries chronologiques, qui offrent des estimations statistiques des principaux paramètres et des principales relations structurelles comme les liens entre les quantités et les prix et l'élasticité de l'offre et de la demande par rapport aux prix, peuvent constituer une approche préférable au niveau des différents produits. Mais même ces modèles sont caractérisés par un certain nombre de limitations tenant à des problèmes économétriques techniques, aux difficultés que présentent les données et aux biais que les analystes introduisent ainsi dans les hypothèses. Les études de cas des résultats effectivement donnés par les mesures antérieures de libéralisation des échanges peuvent être utiles aussi. C'est ainsi par exemple que les études de cas entreprises par la FAO montrent qu'une libéralisation du commerce peut contribuer à réduire la faim et la pauvreté lorsque l'infrastructure et les institutions essentielles au fonctionnement du marché sont en place avant que les marchés nationaux des produits agricoles soient ouverts à la concurrence internationale.

Malgré les difficultés liées à l'utilisation des modèles de simulation et à l'interprétation de leurs résultats qui ont été soulignées plus haut, le but n'est pas de discréditer la modélisation du commerce en soi, mais plutôt d'inviter les utilisateurs comme les modélisateurs à tenir compte des limites dans lesquelles les résultats des modèles de simulation peuvent être utilisés si ceux-ci sont la seule ou la principale base empirique utilisée ou éclairer le débat ou les négociations touchant les avantages de nouvelles mesures de libéralisation.