



DOCUMENTS TECHNIQUES DE LA FAO SUR LES POLITIQUES COMMERCIALES relatives aux négociations commerciales de l'OMC sur l'agriculture

No. 14 Vers une politique commerciale agricole appropriée pour les pays en développement à faible revenu¹

TABLE DES MATIÈRES

1 Questions non réglées et contradictions	1
2 Le soutien de l'agriculture en tant que moteur de la croissance dans le contexte de marchés sous-développés	3
3 Les composantes des stratégies du commerce agricole - détermination de l'équilibre approprié entre l'expansion des exportations agricoles et la compétitivité des importations	5
4 Indications qui conduisent à douter de la nécessité primordiale de libéraliser le commerce agricole aux premières étapes du développement de l'agriculture	9
5 Quelle est la marge de manoeuvre politique requise pour permettre d'améliorer la productivité de l'agriculture?	12
6 Politiques commerciales appropriées à différentes étapes du développement	15
Références	17

1 Questions non réglées et contradictions²

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 (multilatérales, plurilatérales et bilatérales) en cours et des politiques générales qui leur sont conseillées par les donateurs et par les organisations internationales sur la base de l'hypothèse qu'une libéralisation des politiques agricoles est nécessaire pour que l'expansion des échanges encourage la croissance.

Bien que les pays en développement soient extrêmement hétérogènes à la fois pour ce qui est de leur situation économique et de ce qui leur est demandé dans les négociations commerciales, ces sources de pressions ont tendu à converger pour devenir un consensus commun, à savoir qu'une libéralisation plus poussée du commerce agricole est appropriée pour tous les pays, quel que soit le niveau de développement qu'ils ont atteint ou quelles que soient les politiques 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 (c'est-à-dire face à une baisse des prix des importations) seront redéployées ou investies dans ceux 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.³ Même dans le cas des études dont la conclusion est qu'une libéralisation se traduirait par des pertes, le fait que celles-ci apparaissent comme relativement modestes en proportion des niveaux existants d'indicateurs comme le PIB a également été utilisé comme argument pour défendre une politique commerciale plus libérale.⁴

¹ Le présent document technique est basé sur une série de documents présentés lors d'un atelier de la FAO sur *Compatibilité entre les règles de l'OMC concernant l'agriculture et le développement* tenu au siège de la FAO les 2 et 3 février 2006 et sur la discussion qui a eu lieu à cette occasion: Morrison et Sarris; Morrissey; Matthews; Nash; Osakwe; Foster et Valdés.

² La Section 1 est tirée de Morrison et Sarris (2006).

³ Voir FAO 2005a pour une analyse des résultats des modèles contemporains.

⁴ Ardnt (2006) par exemple, constatant que les variations de bien-être qui résulteraient d'une libéralisation des échanges au Mozambique seraient sans doute négatives mais modestes, fait valoir que les incidences d'une libéralisation du commerce sont par conséquent réduites et qu' "à présumer qu'un régime commercial plus libéral ait un impact positif sur l'expansion, il existe une possibilité de mettre en place

Cependant, les débats qui entourent la réforme des politiques commerciales sont également caractérisés, de plus en plus, par un appel à la flexibilité et afin de permettre aux pays en développement de maintenir un certain niveau de protection pour certains produits agricoles. Cet appel reflète la crainte que quelques pays risquent de trop ouvrir leurs secteurs agricoles à la concurrence internationale, et aussi trop rapidement, de sorte que cela aurait pour effet de freiner plutôt que d'améliorer leurs perspectives de croissance et, partant, leur capacité d'atteindre les objectifs fixés en matière de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire.⁵

Cette contradiction apparente entre, d'une part, les "preuves" de plus en plus nombreuses 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 adoptée par nombre de négociateurs pour défendre les "intérêts" de leurs pays respectifs, ou peut-être comme reflétant simplement un débat entre les arbitrages à opérer entre les objectifs d'efficacité et les autres (comme ceux qui tendent à l'autonomie).

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 exportations agricoles sont relativement compétitives, de même des pays plus pauvres pour lesquels l'agriculture ne représente pas une composante significative de l'activité économique nationale, de puissants arguments fondés sur l'efficacité, mènent à s'interroger sur le point de savoir si une libéralisation plus poussée du commerce de certains produits agricoles par certains des pays en développement les plus pauvres devrait être l'une des principales composantes d'une approche optimale de la réforme des politiques commerciales.

Ces considérations d'efficacité sont fondées sur: a) l'observation des résultats qu'ont donnés par le passé les stratégies adoptées en matière de politiques commerciales les pays aujourd'hui industrialisés ou les économies de marché émergentes à des étapes antérieures de leur développement et b) les enseignements retirés des ouvrages consacrés au développement agricole en ce qui concerne le rôle que

l'agriculture peut jouer dans l'expansion économique et l'assistance qui peut s'avérer requise pour qu'elle puisse jouer effectivement ce rôle.

Les vues orthodoxes qui militent en faveur d'une libéralisation plus poussée tendent à être fondées sur des analyses des réformes des politiques du commerce agricole 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 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 ensuite ces excédents pour faciliter l'utilisation de leurs dotations en facteurs pour des activités de plus haute valeur. Ces deux éléments sont des conditions indispensables aux réallocation de ressources à l'origine des gains d'efficacité qui sont à la base des résultats positifs que donnent la plupart des modèles de simulation du commerce mondial⁶ mais que ces analyses tiennent tout simplement pour acquises.

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 (voir par exemple Dorward *et al.* 2004). De même, à des niveaux plus poussés de traitement, l'on peut également justifier un certain soutien pendant que les secteurs agroalimentaires naissants se développent. Par exemple, les interventions visant à soutenir les investissements tout au long de la chaîne d'approvisionnement sont le plus souvent nécessaires pour permettre l'apparition de marchés locaux et régionaux fiables.

Cependant, si ces ouvrages portent à conclure que l'intervention de l'État joue le plus souvent un rôle critique dans le développement des économies les plus pauvres, 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'interventions.

Le présent document technique cherche à répondre à cette question en examinant plusieurs aspects connexes qui ont tendu à obscurcir le

un tel régime sans imposer de sérieux coûts d'ajustement".

⁵ Par exemple, le fait qu'il est admis que les pays devraient pouvoir avoir recours à des dispositions comme celles concernant les produits spéciaux et le Mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) est une reconnaissance du fait que les pays ne libéraliseront pas intégralement les politiques affectant leurs secteurs agricoles dans le contexte de l'actuelle série de négociations de l'OMC.

⁶ Pour une discussion plus approfondie de cette question, voir FAO 2005, Document technique No. 13, à l'adresse http://www.fao.org/trade/policy_fr.asp.

débat quant à la stratégie que devraient suivre en matière de politiques du commerce agricole les pays parvenus à des niveaux de développement différents et dans lesquels le secteur agricole peut jouer des rôles différents. Il y a au départ la prémisse selon laquelle une expansion des échanges peut directement contribuer à entretenir la croissance et réduire la pauvreté, une libéralisation des politiques commerciales n'étant toutefois pas nécessairement une composante clé d'une stratégie commerciale axée sur les pauvres.

La Section 2 commence par exposer brièvement le rôle potentiel que l'agriculture peut jouer en tant que moteur de la croissance ainsi que l'importance qu'il y a à tenir compte à la fois des difficultés auxquelles se heurte ce secteur pour pouvoir jouer ce rôle dans le contexte de défaillances généralisées des marchés ainsi que des différentes interventions de l'État qui sont requises pour soutenir ce rôle à mesure que le secteur se développe. C'est sur cette toile de fond que s'articule le débat concernant l'expansion des exportations et le remplacement des importations en tant qu'éléments différents d'une stratégie appropriée en matière de commerce agricole, débat qui est reflété dans la Section 3. La Section 4 commente les faits avancés pour justifier l'argument selon lequel tous les pays ont à gagner d'une libéralisation plus poussée du commerce agricole, en analysant tout d'abord les résultats donnés par le passé par les politiques commerciales dans les pays aujourd'hui industrialisés puis les résultats *a posteriori* des réformes des politiques et les résultats des analyses prospectives d'une libéralisation plus poussée du commerce par les pays en développement. La Section 5 évoque ensuite un certain nombre des questions débattues pour déterminer quel est l' "espace politique" dont peuvent avoir besoin différents pays en développement. La Section 6 essaie de tirer des conclusions quant à certains des principaux paramètres qui peuvent aider à identifier les stratégies commerciales les mieux appropriées.

2 Le soutien de l'agriculture en tant que moteur de la croissance dans le contexte de marchés sous-développés

Un secteur agricole dynamique peut beaucoup contribuer au développement en général mais l'importance relative et la nature de cette contribution varient selon la situation de chaque pays et à mesure que l'importance que revêt le secteur agricole par rapport à l'économie dans son ensemble diminue. 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 (Dorward et Morrison, 2000).

À mesure que le développement avance, le secteur agricole perd de son importance, tel que celle-ci se reflète dans la place qu'il occupe dans l'économie, et ultérieurement dans l'emploi. Son rôle en tant que moteur de la croissance pour l'économie dans son ensemble est alors moins important, mais il continue de jouer un rôle majeur dans le domaine de l'emploi. Comme l'a fait valoir le DFID (2005), les stratégies de développement agricole doivent refléter le fait que la contribution que l'agriculture peut apporter à l'expansion économique et à la réduction de la pauvreté change à mesure que les pays se développent.

Étant donné qu'une amélioration de la productivité agricole revêt la plus haute importance aux premiers stades du développement, le DFID suggère qu'il est "justifié pour l'État d'accorder clairement la priorité à l'agriculture dans l'investissement des fonds publics ainsi que de s'employer activement à stimuler et à faciliter le développement agricole (en particulier en remédiant aux défaillances des marchés) de sorte que le pays puisse s'orienter vers une expansion économique plus diversifiée et plus rapide".

Il existe d'innombrables indications qui montrent qu'il y a une corrélation étroite entre les schémas de croissance de l'agriculture et les schémas de réduction de la pauvreté dans les différentes régions en développement. Les études économétriques montrent clairement que l'impact sur la pauvreté de l'expansion agricole est considérable (Thirtle *et al.* 2001). Il existe aussi de nombreux ouvrages théoriques qui expliquent pourquoi la croissance de l'agriculture peut avoir un impact positif disproportionné. Par exemple Johnston et Mellor (1961) ont démontré il y a longtemps la contribution importante que l'agriculture peut apporter, peut-être surtout s'agissant de stimuler une augmentation de la demande nationale, par le biais de l'augmentation des revenus ruraux, laquelle peut à son tour alimenter la croissance dans d'autres secteurs. Dans la pratique également, il existe peu de mécanismes évidents de rechange à l'agriculture en tant que moteur d'une large expansion dans les pays qui en sont encore à leurs premiers stades du développement.⁷

Les caractéristiques du développement agricole qui se traduiront par un impact positif plus marqué sur le développement économique en général sont des liens étroits avec l'économie locale.⁸ Un tel développement "riche en liens" sera généralement encouragé par des méthodes

⁷ Pour une étude plus approfondie de ces questions, voir DFID 2005.

⁸ Les liens en amont utilisent les intrants ou services d'origine locale; les liens en aval débouchent sur les produits qui sont traités localement; et les liens avec la consommation génèrent des revenus qui sont dépensés en biens et services comportant un contenu local significatif.

de production à plus forte intensité de main-d'œuvre que de capital et/ou de savoirs spécialisés, par une répartition plus équitable du revenu, par des schémas locaux de consommation qui privilégient les biens et les services d'origine locale plutôt qu'importés et des liens avec les marchés qui peuvent absorber une production sans cesse croissante sans que cela entraîne une baisse marquée des prix des produits.

Dorward et Morrison résument les éléments communs qui paraissent avoir le plus contribué à encourager une expansion agricole supérieure à la moyenne et que les pouvoirs publics doivent promouvoir dans les pays qui veulent encourager une expansion dynamique du secteur agricole. Indépendamment des recommandations aujourd'hui familières, à savoir qu'il faut, pour réussir, des politiques macroéconomiques et sectorielles stables, des opportunités technologiques, l'accès à un financement de campagne et une infrastructure physique améliorée, ils soulignent également l'importance de deux aspects du développement institutionnel: i) un environnement institutionnel propice dans lequel les institutions politiques, juridiques et économiques jouent un solide rôle d'appui et, ce qui est peut-être plus important, ii) des arrangements institutionnels spécifiquement adaptés au contexte. Sur ce dernier point, ils relèvent que la croissance sectorielle a été liée au développement d'arrangements institutionnels visant expressément à remédier aux contraintes qui entravaient la commercialisation des principales récoltes, par exemple grâce à l'établissement d'arrangements contractuels spécifiques entre cultivateurs et négociants.

L'une des principales conclusions de l'étude de Dorward et Morrison est que 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. Fréquemment, les raisons de la réussite ont tenu à une série de mesures qui ont encouragé une augmentation de la production. Pendant les phases de protection à la frontière, par exemple, 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.

Lorsque l'augmentation de la production rendue possible par une réforme a atteint un plateau, une autre réforme (ou une autre série de réformes) a généralement été nécessaire pour entretenir le mouvement. Par exemple, les augmentations de la production, dans un premier temps, ont fréquemment été le résultat de l'utilisation de la main-d'œuvre excédentaire. Toutefois, spécialement dans les pays d'Asie qui ont le mieux réussi, l'augmentation des salaires réels a

affecté les systèmes de production et leurs coûts. Lorsque les salaires réels ont augmenté et que les difficultés de crédit ont limité les investissements dans de nouvelles technologies, l'amélioration de la productivité a été freinée jusqu'à ce que ces contraintes aient été éliminées. Pour que l'expansion soit durable, il faut que les technologies, l'utilisation des ressources, les institutions et les marchés puissent être constamment adaptés pour faire face aux goulets d'étranglement successifs ou aux contraintes qui affectent des systèmes déterminés de production.

Le fait que les contraintes qui limitent le développement de l'agriculture changent à mesure que les économies se développent est reconnu dans des ouvrages récents comme celui du DFID (2005). Les arguments évoqués ci-dessus reflètent aussi les conclusions tirées dans une série d'articles récents consacrés à l'analyse des résultats des réformes économiques menées pendant les années 90.⁹

Hausmann *et al.* (2006) ont émis l'opinion que "les pays doivent s'efforcer d'identifier les quelques contraintes qui affectent le plus leurs économies et s'attacher à les éliminer", expliquant que si une réforme des politiques tendant à réduire les effets de distorsion devrait se traduire par une augmentation du bien-être global, cela n'est vrai que lorsqu'il n'y a qu'une seule distorsion. Lorsqu'il y en a plusieurs, l'interaction entre elles doit être identifiée et, si les réformes introduites ne font qu'exacerber d'autres distorsions existantes, le gain de bien-être se trouve réduit et les réformes peuvent même se traduire par un recul global. Les auteurs critiquent plusieurs approches suivies pour réduire les incertitudes liées à ces interactions: "réforme globale"; "réformer autant que possible"; "la

⁹ S'inspirant des enseignements retirés d'une étude récente de la Banque mondiale (2005)– Economic growth in the 1990s: Learning from a decade of reform – Zaghera *et al.* (2006) considérant que les résultats des réformes menées pendant les années 90 ont été inattendus et ont dépassé les prévisions les plus optimistes dans certains cas et sont restés bien en deçà dans d'autres. Dans l'Est et le Sud de l'Asie (y compris la Chine et l'Inde), les pays ont réussi alors même que les réformes ont été mises en oeuvre autrement que comme l'auraient conseillé les idées reçues pour ce qui est de la rapidité et la conception des réformes, de la portée du rôle de l'État et, jusqu'à une date avancée des années 90, de la nécessité d'une protection élevée contre les importations. Zaghera *et al.* font valoir que, "pendant les années 90, il a fréquemment été commis l'erreur de considérer que le fait que, pour promouvoir la croissance, il fallait assurer la stabilité économique, veiller à ce que les ressources soient allouées conformément aux forces du marché et ouvrir l'économie au commerce international était synonyme de "minimiser les déficits budgétaires, minimiser l'inflation, minimiser les droits de douane, maximiser la privatisation, maximiser la libéralisation des services financiers".

meilleure réforme possible”; “l’atténuation de la plus sérieuse distorsion”, mais les rejettent en raison des difficultés liées soit à l’identification de chaque approche, soit à la possibilité de la mettre en oeuvre. Ils conseillent plutôt d’identifier les réformes de nature à atténuer les contraintes les plus sérieuses, autrement dit de s’attaquer directement aux goulets d’étranglement. Ils donnent l’exemple, comme première étape du diagnostic des causes profondes, de l’analyse de l’insuffisance de l’investissement privé, selon qu’elle est due au faible rendement de l’activité économique ou bien au coût élevé de l’argent. Ils utilisent ensuite la méthode de l’arbre de décision pour centrer l’attention sur les principales contraintes qui peuvent être atténuées, par exemple un manque de coordination qui empêcherait les investissements dans de nouvelles technologies.

L’importance d’une approche dynamique de l’intervention est également mise en relief dans Leipziger et Zaghera (2006), qui relèvent que “dans tout processus de croissance, dès lors qu’une contrainte est éliminée, il en apparaît une autre puis une autre et une autre encore. Ce qu’il faut pour soutenir la croissance ne doit pas être confondu avec ce qu’il faut pour la lancer”.

Le présent document technique est consacré surtout aux pays les plus pauvres, où l’agriculture a encore un rôle potentiellement significatif à jouer en tant que moteur de la croissance et où les marchés, fréquemment, font défaut ou sont peu développés. Le raisonnement qui sous-tend la discussion qui suit est que les politiques commerciales agricoles doivent s’imbriquer à une atténuation progressive des contraintes qui empêchent la productivité de s’améliorer si l’on veut que le secteur agricole puisse pleinement jouer le rôle qui lui revient.

3 Les composantes des stratégies du commerce agricole - détermination de l’équilibre approprié entre l’expansion des exportations agricoles et la compétitivité des importations

Les organisations internationales au sein desquelles sont essentiellement débattus les aspects pratiques des politiques commerciales ont tendu à centrer leur attention sur la nécessité de promouvoir les possibilités d’augmentation des exportations sur les marchés internationaux (traditionnels ou non) tout en minimisant le rôle potentiel que les politiques commerciales pourraient jouer en améliorant la compétitivité des produits importés concurrents. L’on peut en citer comme exemple une politique tendant à promouvoir le développement des débouchés des produits agricoles sur des marchés nationaux et régionaux fréquemment défaillants. Les politiques commerciales devraient refléter l’impact à la fois de la protection à la frontière et de la promotion des exportations, mais les études de diagnostic menées dans le contexte du Cadre intégré de

l’OMC pour les pays les moins avancés (PMA), par exemple, concernent presque exclusivement le développement des exportations ainsi que la promotion du secteur privé dans ce domaine comme moyen d’encourager une expansion alimentée par le secteur agricole.

Les indications disponibles portent à conclure que le développement des exportations de produits agricoles, à lui seul, n’a pas nécessairement été, dans nombre de pays en développement, une formule viable pour réduire la pauvreté.¹⁰ S’il a été difficile pour les pays les plus pauvres de stimuler une croissance mue par l’agriculture et la réduction de la pauvreté grâce à la création de conditions plus propices à la production de biens d’exportation, y aurait-il lieu de mettre un accent plus marqué sur les politiques de promotion de l’expansion fondées sur la production de biens faisant concurrence aux importations?

L’une des difficultés que soulève le discours actuel est que de telles questions tendent à être associées à des stratégies protectionnistes d’autonomie ou de souveraineté sur le plan 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.

Il semble qu’il y ait plutôt lieu d’adopter une approche plus équilibrée pour déterminer ce que devraient être les politiques en matière de commerce agricole. Les arguments avancés ne sont pas censés défendre la réalisation des objectifs de sécurité alimentaire grâce à une augmentation de la production nationale destinée à la consommation locale. En fait, si ce sont fréquemment les arguments autonomie plutôt qu’autarcie en matière de garantie de la sécurité alimentaire au plan national qui prédominent, 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 revenu.

- *Le développement des échanges par le biais de la promotion des exportations ou le remplacement des importations*

Déterminer dans quelles circonstances et comment il y a lieu d’appuyer l’amélioration de la productivité agricole soulève des questions complexes. Dans différentes circonstances, un certain niveau de protection des marchés nationaux et régionaux peut s’avérer nécessaire pour permettre à la productivité de s’améliorer (comme on le verra plus loin). Toutefois, un effet indirect d’une telle politique est généralement le

¹⁰ La Section 3 discute plus en détail les faits invoqués pour justifier cette affirmation.

déplacement des importations, ce qui, toutefois, ne signifie pas que le principal objectif de la protection à la frontière soit de garantir l'autonomie alimentaire. Comme le fait valoir Morrissey (2005), "une 'stratégie fondée sur l'alimentation d'abord' n'est pas nécessairement un argument justifiant un remplacement des importations en tant que tel (le remplacement des importations n'est pas le principal objectif), mais l'amélioration de la productivité des producteurs locaux se traduira par un déplacement des importations".

Il importe au plus haut point, par conséquent, 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. Il ne faut donc pas se tromper sur les objectifs des politiques commerciales qui tendent à promouvoir l'amélioration de la productivité lorsqu'elles pourraient contribuer directement à entretenir le processus de croissance au plan national.

Mais quels sont les principaux arguments qui militent en faveur ou à l'encontre d'une politique tendant à accroître les exportations par opposition à une stratégie "l'alimentation d'abord"? Pour ce qui est du "pour", Nash (2006) fait valoir que la Banque mondiale a généralement conseillé aux pays "de réduire les barrières au commerce agricole pour améliorer la compétitivité du secteur, promouvoir une meilleure intégration au système commercial mondial et une stratégie de développement orientée vers l'extérieur et améliorer le bien-être des consommateurs, et surtout des pauvres (voir par exemple Banque mondiale 2004)". Tout en suggérant que, d'une manière générale, les barrières explicites aux exportations devraient être éliminées à titre prioritaire et que des mesures "en deçà de la frontière", notamment dans des domaines comme l'investissement, le renforcement des capacités et la réforme institutionnelle, doivent être adoptées pour encourager le développement des exportations agricoles, et surtout des produits non traditionnels, Nash reconnaît qu'une question plus controversée est celle de savoir quels sont les conseils qui devraient être donnés aux gouvernements en ce qui concerne la protection des producteurs nationaux contre la concurrence provenant des importations.

Nash énumère un certain nombre de raisons pour lesquelles "des barrières élevées aux importations, imposées au nom de la sécurité alimentaire ou *pour appuyer une stratégie de développement agricole fondée sur le remplacement des importations* constituent une politique erronée à long terme" (c'est nous qui soulignons). Son principal argument est fondé sur l'impact sur les pauvres du risque de hausse des

prix des denrées alimentaires du fait de la limitation des importations de denrées alimentaires meilleur marché. Certes, lorsque les prix intérieurs des produits alimentaires sont nettement plus élevés que ce qu'ils pourraient être si ces produits pouvaient être importés en franchise de droits ou à des taux peu élevés, cela a certainement un impact négatif sur le revenu disponible des consommateurs urbains. Mais cet argument ne tient 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 les ménages urbains pauvres, le problème tient davantage aux revenus provenant de l'emploi plutôt qu'au prix des denrées alimentaires.

Nash fait valoir que "l'impact positif d'une protection des cultures de denrées alimentaires pour les ruraux pauvres est moindre qu'il n'y paraîtrait à première vue car les plus pauvres des paysans sans terre qui se voient par conséquent affectés en tant que consommateurs nets, tandis que la catégorie qui vient immédiatement au-dessus est fréquemment composée de producteurs qui se suffisent à eux-mêmes (c'est-à-dire de producteurs non commerciaux) pour lesquels une telle politique n'a pas d'impact, qu'il soit négatif ou positif". Tout en reconnaissant qu'une augmentation des prix des denrées alimentaires peut bénéficier aux ruraux pauvres en leur qualité de travailleurs, il suggère qu'une politique protectionniste réduira l'augmentation potentielle de l'emploi dans les autres secteurs, de sorte que le résultat global est difficile à déterminer. Toutefois, sur la base d'études empiriques, les autres analyses évoquées dans Morrison et Sarris en 2006 (par exemple dans Dorward *et al.* 2004, Poulton *et al.* 2005) offrent une typologie plus détaillée de la position nette des ménages ruraux pauvres en ce qui concerne les produits alimentaires de grande consommation et suggèrent des conclusions plus nuancées quant à l'impact des prix alimentaires sur l'économie rurale en mettant en relief le fait que c'est l'impact des interventions de l'État sur les revenus réels plutôt que sur le niveau des prix en tant que tel qui importe.

Nash soutient également que, pour accroître durablement les revenus des agriculteurs, il faut soit améliorer le rendement du travail dans d'autres secteurs, soit améliorer leur productivité dans l'agriculture elle-même, et que pour réduire l'écart entre les revenus agricoles et non agricoles de manière permanente, il faut adopter des mesures tendant à faciliter une émigration plus rapide de l'agriculture, par exemple au moyen d'investissements plus efficaces dans l'éducation

et l'infrastructure rurale. Pour étayer cette affirmation, il cite le cas du Chili, où l'augmentation des exportations a créé des emplois non agricoles en milieu rural dans des domaines comme les agro-industries et les services de transport, ce qui ont atténué la nécessité pour les ruraux d'aller chercher un travail en ville (Valdés et Foster 2003), et il suggère que ce sont les agro-industries, et non l'agriculture, qui a eu l'impact le plus marqué sur les salaires des manoeuvres non qualifiés.

- *La diversité des situations des pays*

Mais le Chili est-il représentatif de la situation que l'on trouve plus communément dans des pays en développement? Au Chili, 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. Nash reconnaît effectivement que l'ampleur du secteur agricole est un élément déterminant de l'impact des réformes et "que lorsque le secteur agricole représente une proportion importante de l'économie, une réduction rapide de la protection dont jouit ce secteur dans son ensemble peut entraîner un chômage significatif et accélérer l'exode rural. D'un autre côté, lorsque le secteur dans son ensemble n'occupe qu'une place modeste dans l'ensemble de l'économie et a *fortiori* de l'économie rurale, les chômeurs peuvent être réabsorbés rapidement". Tel peut être le cas au Chili, mais c'est plus généralement l'exception que la règle, aspect qui est fréquemment négligé dans les débats concernant la libéralisation des échanges.

Le recours à de tels exemples ne reflète pas toujours comme il convient l'impact de la structure du marché sur la répartition des gains entre les ménages au sein de telles économies. 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 ménages 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.

Dans la plupart des pays d'Amérique latine, la part de l'emploi agricole dans l'emploi total est inférieure à 20 pour cent, mais elle est nettement plus élevée en Afrique subsaharienne (66 pour cent) et en Asie (56 pour cent)(Osakwe, 2006).

Cependant, ces chiffres globaux dissimulent une bien plus grande hétérogénéité au niveau des pays pour ce qui est non seulement de l'importance du secteur agricole dans l'emploi et la production globale, mais aussi des structures de production et de la position commerciale nette des pays des différentes régions. Par exemple, dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, les exportations agricoles représentent plus de 25 pour cent des exportations totales dans neuf des 22 pays étudiés par Foster et Valdés (2006) et dépassent 40 pour cent dans six d'entre eux, tandis que la part des importations agricoles est généralement moindre, comprise entre 8 et 20 pour cent. Cependant, et cela peut être surprenant, en termes de commerce de denrées alimentaires, la région dans son ensemble est exportatrice nette de produits alimentaires (comme on le pense généralement) mais six seulement des 22 pays étudiés sont exportateurs nets (Argentine, Bolivie, Brésil, Nicaragua, Paraguay et Uruguay).

Manifestement, une libéralisation du commerce de produits alimentaires au plan mondial serait dans l'intérêt de ces six pays dans la mesure où elle accroîtrait leurs possibilités d'exporter, mais il est loin d'être certain que cela soit le cas pour les 16 autres (Foster et Valdés, 2006). Chose intéressante, Foster et Valdés parviennent également à la conclusion que les réformes introduites dans la région n'ont pas bénéficié à tous les secteurs (par exemple les petits exploitants et les agriculteurs des régions à faible productivité) et, globalement, n'ont pas contribué à réduire la pauvreté. Les auteurs suggèrent que la croissance de l'agriculture est freinée par une demande intérieure limitée de sorte que, dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, le développement des agro-industries dépend directement des exportations.

En Afrique, neuf seulement des 53 pays du continent étaient exportateurs nets de produits alimentaires pendant la période 2000-2004. Chose qui est peut-être plus surprenante étant donné la prédominance du secteur agricole dans nombre de ces pays, 18 d'entre eux seulement étaient exportateurs nets de produits agricoles (Osakwe, 2006).

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, en dépit des inconvénients que représente l'application de mesures de protection à la frontière, comme indiqué par Nash. Par exemple, Morrissey (2006) avance un certain nombre de raisons justifiant un soutien à la production de denrées alimentaires pour les marchés locaux et régionaux, notamment les problèmes inhérents à la dépendance à l'égard d'exportations de cultures commerciales,

les normes de qualité auxquelles doivent répondre les exportations vers les marchés des pays développés, qui sont fréquemment plus rigoureuses que ne le justifient réellement les considérations de santé et qui sont fréquemment modifiées du jour au lendemain, ce qui suppose des risques et des coûts élevés pour les exportateurs, et une moindre nécessité pour les agriculteurs nationaux de travailler sous contrat pour des entreprises multinationales, ce qui encourage une plus grande indépendance. Morrissey fait valoir qu'il est fréquemment plus facile et moins risqué de produire pour les marchés locaux ou régionaux et que l'on peut concevoir une stratégie commerciale tenant compte des besoins spécifiques de la petite agriculture paysanne sans pour autant négliger les besoins des exploitations commerciales de plus grande envergure.

- *Élargissement des débouchés sur les marchés locaux et régionaux*

Les possibilités d'accroître les débouchés sur les marchés des denrées alimentaires en Afrique subsaharienne sont discutées de manière assez détaillée dans Morrison et Sarris, qui affirment que la plupart des pays les plus pauvres de cette région n'ont pas encore atteint le stade auquel il existe un marché intérieur porteur pour des produits de plus grande valeur, que 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 qu'il existe des possibilités considérables d'augmentation de la valeur absolue des marchés des produits alimentaires de grande consommation. Il importe également de mieux tenir compte du fait que 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, les marchés intérieurs offriront généralement des perspectives plus prometteuses à court et à moyen termes que les marchés internationaux.

Toutefois, il subsiste une question clé, qui est de savoir comment il peut être mis en place un système d'incitations de nature à encourager la libéralisation de la productivité sans compromettre la situation en ce qui concerne la sécurité alimentaire des consommateurs nets (urbains). Il n'est pas certain que cette crainte doive nécessairement interdire le recours à des mesures liées au commerce et à des mesures connexes pour accroître et contribuer à stabiliser les prix des produits alimentaires de base. D'une manière générale, les agriculteurs pauvres ne cultivent pas des produits identiques à ceux qui sont vendus sur les marchés urbains, où le consommateur achète généralement des produits

transformés (par exemple moulus ou traités) et/ou des produits de substitution. L'on pourrait penser que la demande de produits alimentaires sur les marchés urbains affecte directement les revenus des producteurs locaux, mais cela n'est pas toujours le cas, surtout lorsque les liens avec les marchés nationaux sont peu développés.

Certes, l'on pourrait alors dire que les petits exploitants n'ont pas besoin d'être protégés contre les risques inhérents à une plus grande ouverture aux importations (surtout aux importations bon marché et/ou subventionnées) pendant que l'on s'efforce d'améliorer la productivité, particulièrement si la concurrence avec les importations intervient à une autre étape de la chaîne d'approvisionnement. Cependant, si l'on trouve sur les marchés urbains des produits aussi bien d'origine locale qu'importés, les choix des consommateurs peuvent affecter la décision des acteurs à des étapes antérieures de la chaîne d'approvisionnement pour ce qui est d'acheter des produits nationaux plutôt que des produits importés et par conséquent la mesure dans laquelle ils sont disposés à investir dans l'élargissement des débouchés qu'auraient les produits d'origine locale.

Il importe par conséquent de déterminer la contribution que les politiques commerciales pourraient apporter à l'élargissement des débouchés pour les producteurs peu compétitifs. Dans les pays d'Asie, l'on a souvent constaté que de vastes marchés internes étaient une condition préalable indispensable à une expansion alimentée par l'agriculture car ils facilitaient la commercialisation des produits excédentaires dans les régions déficitaires, contribuant ainsi à soutenir la demande locale même en période d'excédent et, partant, à stabiliser les prix. Dans nombre des pays en développement les plus pauvres, les marchés nationaux sont aujourd'hui relativement exigus et ne peuvent pas jouer ce rôle critique. Celui-ci pourrait être assuré par des marchés régionaux protégés par des tarifs extérieurs communs, sans toutefois imposer de restrictions aux échanges internes.

4 Indications qui conduisent à douter de la nécessité primordiale de libéraliser le commerce agricole aux premières étapes du développement de l'agriculture

- *Les résultats passés des politiques commerciales des pays plus développés*

Si l'on considère qu'une amélioration de la productivité agricole est indispensable si l'on veut que l'agriculture contribue vraiment à promouvoir le développement et la croissance économiques en général, y a-t-il des indications permettant de conclure que, par le passé, les pays ont eu intérêt à protéger leurs secteurs agricoles à des étapes critiques de leur développement?

Bien que les analyses du rôle de l'intervention de l'État en périodes d'amélioration de la

productivité agricole n'aient pas accordé une place suffisante aux politiques commerciales nationales adoptées, un certain nombre d'études récentes suggèrent que l'on peut tirer certains enseignements de l'utilisation qui a été faite par le passé des politiques commerciales concernant le secteur industriel. Il se peut évidemment que ces enseignements doivent être nuancés si l'on considère l'environnement très différent dans lequel l'amélioration de la productivité agricole doit se faire aujourd'hui.

Par exemple, Gallagher (2005, p. 7) fait valoir que "Taïwan, la Corée du Sud, la Thaïlande, Singapour et dans une certaine mesure le Brésil et le Mexique ont eu recours surtout à d'importants programmes d'investissement dans l'infrastructure, à la planification, aux droits de douane, aux systèmes de licences d'importation, aux contingents, à la réglementation des changes, à l'encadrement des salaires et aux investissements directs de l'État dans les secteurs clés". Il suggère néanmoins qu'une protection a été accordée en échange de résultats concrets et que les programmes de prêts et de soutien ont été subordonnés à des règles de contenu local, à une réglementation des prix, à l'innovation technologique, au renforcement des capacités et à l'augmentation des exportations. Ces politiques ont débouché sur l'apparition d'entreprises de premier plan appartenant à l'État ou parrainées par l'État.

S'il est clair que les politiques commerciales adoptées sont loin d'avoir été libérales, Gallagher reconnaît qu'il est difficile de parvenir à un équilibre judicieux entre l'intervention de l'État et les forces du marché, particulièrement en ce qui concerne la sélectivité des interventions et l'identification des activités caractérisées par des liens importants, ce qui revêt une importance capitale lorsque les ressources budgétaires sont limitées.

Chang (2006) donne un certain nombre d'exemples pour suggérer que, lorsqu'ils étaient eux-mêmes en développement, les pays aujourd'hui développés n'ont eu recours à presque aucune des politiques et des institutions qu'ils recommandent actuellement d'adopter aux pays en développement. Il cite l'exemple du laissez-faire en Angleterre au XVIII^e siècle (qui, relève-t-il, était en fait plus interventionniste que d'autres pays d'Europe comme la France à cette époque). Entre 1721 et 1846 (avec l'abrogation des Corn Laws), l'Angleterre a eu largement recours aux mesures de protection des industries naissantes, en subventionnant les exportations, la réduction des droits de douane perçus sur les intrants importés servant à la fabrication de produits d'exportation, au contrôle de la qualité des exportations, etc. Des droits très élevés ont continué d'être perçus sur les articles manufacturés pendant vingt ans encore après le début de la révolution industrielle, à un moment où l'économie anglaise était très en avance par

rapport à celle de ses concurrents. De même, aux États-Unis entre 1816 et la seconde guerre mondiale, les droits de douane ont été parmi les plus élevés du monde et ce n'est que lorsque ce pays est parvenu à une "suprématie industrielle incontestée" qu'il a libéralisé et a commencé à se faire le champion du libre-échange.

Chang affirme également que presque tous les pays en développement nouvellement industrialisés ont eu recours, sous une forme ou sous une autre, à une stratégie de promotion des industries naissantes. Même les pays soumis à des traités qui limitaient le niveau des droits de douane qu'ils pouvaient imposer (le Japon, par exemple, a appliqué des droits moyens inférieurs à 5 pour cent jusqu'en 1911) ont eu largement recours aux barrières non tarifaires.

Chang conteste les arguments selon lesquels les droits de douane moyens dans les pays en développement sont nettement plus élevés aujourd'hui que ceux qu'appliquaient par le passé les pays aujourd'hui développés en faisant valoir que la différence de productivité entre pays développés et pays en développement est bien plus marquée à l'heure actuelle qu'elle ne l'était entre les pays "en cours de rattrapage" et les pays "de pointe". Il implique par conséquent que le fait que les droits de douane moyens sur les produits industriels étaient moindres par le passé n'a essentiellement rien à voir dans la mesure où les pays en développement auraient aujourd'hui besoin d'appliquer des droits beaucoup plus élevés pour assurer un niveau de protection semblable. Il s'inscrit également en faux contre ceux qui suggèrent que si de telles politiques ont pu avoir des effets positifs par le passé, les temps ont changé, en mettant en relief les résultats généralement médiocres obtenus aujourd'hui par les pays en développement d'Afrique qui appliquent des politiques relativement plus libérales.

Les arguments examinés ci-dessus mettent en relief le fait que c'est dans les pays où il a été assuré un certain niveau de protection à la frontière que les politiques ont eu l'impact le plus marqué sur l'évolution technique du secteur agricole. Or, Osakwe (2006, p. 13) a exprimé la crainte que, si les pays ne peuvent pas assurer ce type de soutien, il existe un risque de désindustrialisation dans la mesure où les pays seraient forcés de se spécialiser dans les produits de base. Il cite à ce propos une étude fondée sur un modèle d'équilibre général calculable d'Achterbosch *et al.* (2004) dont il ressort qu'une réforme totale des politiques commerciales dans les pays d'Afrique subsaharienne se traduirait par une contraction des activités à plus forte valeur ajoutée (industrie légère, industrie lourde et services) et par une expansion de la production de produits agricoles traditionnels. Osakwe craint que les pays ne se trouvent enfermés dans des schémas de production dictés par leurs avantages comparatifs actuels plutôt que de pouvoir

développer un avantage comparatif dans des activités de plus grande valeur.

Enfin, sur la base des enseignements retirés de la situation des pays où les secteurs agricoles sont aujourd'hui plus développés, il a été soutenu (par exemple par Dorward *et al.*, 2004) que nombre des pays actuellement pauvres ont court-circuité une étape critique du soutien de leurs secteurs agricoles. Beaucoup des ces pays appliquent aujourd'hui des politiques commerciales relativement libérales et ont des secteurs agricoles peu développés que les pouvoirs publics sont à l'heure actuelle moins à même d'appuyer à plus longue échéance et qui, du fait du faible niveau de la protection appliquée à la frontière, sont également plus vulnérables à des chocs extérieurs à court terme.¹¹

- *Les indications a posteriori de l'impact de la libéralisation des échanges*

Il existe également des raisons factuelles de douter qu'il soit approprié de faire une trop large place à l'expansion des exportations et à une approche plus libérale de la protection à la frontière en tant que composante des politiques commerciales agricoles. Ces raisons sont fondées sur l'expérience tirée d'analyses rétrospectives.

Bien que les politiques suivies par nombre de pays tributaires des produits de base aient beaucoup changé au cours des vingt dernières années (voir Thomas et Morrison, 2006, pour une synthèse des études de cas), la structure des produits importables, exportables et non exportables est en général restée relativement constante dans la majorité de ces pays et surtout dans les pays d'Afrique subsaharienne (voir par exemple les tableaux 1 et 2 dans Morrison et Sarris, 2006). Il y a eu un certain nombre d'exceptions à la rigidité générale de ces activités, et c'est ainsi par exemple que la Côte d'Ivoire a enregistré une nette réduction de la production de produits non exportables en faveur de la production de produits à la fois importables et exportables mais que le Malawi, en revanche, a enregistré une contraction de la valeur proportionnelle de la production de produits aussi bien importables qu'exportables.

L'une des raisons qui pourraient être avancées pour expliquer ce changement structurel limité est que les prix n'ont pas encouragé le développement du secteur des produits exportables. Cependant, cette explication n'est pas corroborée par les faits. Thomas et Morrison (2006) citent les tendances des termes de l'échange dans le secteur agricole dans 15 pays. Pour nombre des pays étudiés, l'on a constaté

une tendance à la hausse (ou tout au moins une tendance à la stabilité) des termes de l'échange des produits agricoles. Dans une large mesure, cette tendance positive face à la baisse des prix des produits primaires s'explique par une évolution favorable des taux de change, les monnaies précédemment surévaluées ayant été dévaluées ou s'étant dépréciées. Ces "corrections" ont caractérisé généralement les années 80 et le début des années 90 et, de ce fait, les prix réels intérieurs des produits agricoles exportables ont fréquemment augmenté.

Les études de cas analysées par Thomas (2006) mettent également en relief les difficultés qu'il y a à dissocier les effets d'un élément des réformes des politiques des autres. Toutefois, l'orientation du changement paraît avoir aidé à une plus grande ouverture aussi bien du commerce extérieur que des échanges avec l'extérieur dans tous les pays examinés.

- *L'estimation a priori de l'impact d'une libéralisation des échanges*

Par suite, en partie, des observations *a posteriori*, les résultats des modèles de simulation des politiques commerciales mondiales qui sont utilisés pour éclairer le débat sur le point de savoir si une plus grande ouverture en matière commerciale est appropriée sont de plus en plus fréquemment remis en question dans différents milieux (voir par exemple FAO (2005b)).

Dans le contexte du présent document technique, l'une des principales limitations des exercices de simulation tient au fait que les gains d'efficacité estimés par les modèles dépendent d'une réallocation des ressources des secteurs peu compétitifs vers des activités plus rentables. Mais comme le relèvent Morrison et Sarris, les investissements qui sont nécessaires pour pouvoir réaffecter les ressources des activités agricoles traditionnelles vers les activités à plus forte valeur ajoutée sont peu probables lorsque les défaillances des marchés sont généralisées en l'absence d'intervention de l'État, sous une forme ou sous une autre, affirmation qui semble être étayée par le manque de réaction face à l'évolution des incitations de prix qui en ont résulté, arguments défendus par Stiglitz et Charlton (2005).

Les analyses fondées sur des modèles qui ont été invoqués pour défendre une libéralisation plus poussée du commerce pèchent fréquemment par excès d'optimisme dans leurs hypothèses quant à la possibilité d'investir des ressources dans des activités "plus rentables" et utiliser les résultats de ces analyses pour préconiser une plus grande libéralisation du commerce agricole dans les pays les plus pauvres pourrait être trompeur. Indépendamment de l'attention limitée qui est accordée par nombre de modèles de commerce mondial à la multiplicité des défaillances des marchés qui empêchent, dans les pays pauvres, les réallocations des ressources qui seraient

¹¹ La FAO a entrepris un projet pour analyser l'incidence des poussées des importations dans un certain nombre de pays en développement. Pour plus amples informations, consulter l'adresse: http://www.fao.org/es/esc/en/20953/22218/highlight_10_8226en.html

indispensables pour que les gains attendus se matérialisent, les produits et les pays sont fréquemment, dans beaucoup de modèles, regroupés dans des catégories très générales.¹² L'une des principales difficultés liées à ce regroupement est que l'impact des réformes n'est pas reflété comme il convient dans la distribution au niveau de chaque pays. L'expérience porte à penser que les perdants se trouveront vraisemblablement en bas de la pyramide économique (c'est-à-dire que les réformes auront un impact négatif sur beaucoup de pauvres) mais, globalement, cet effet peut être compensé par les "gains" globaux. L'importance du préjudice subi par les pauvres n'est pas reflétée comme il convient dans les mesures du bien-être global (voir également FAO 2005b).

Comme l'ont dit Morrison et Sarris, certaines des études de modélisation les plus récentes (par exemple celles rassemblées dans Hertel, 2006) ont essayé d'analyser de plus près l'impact des réformes sur les différents secteurs et catégories de ménages au niveau des divers pays. Cependant, les "applications sont encore peu nombreuses et, bien qu'elles mènent à douter qu'une libéralisation plus poussée des échanges soit dans l'intérêt des économies rurales pauvres étant donné le caractère généralisé des imperfections des marchés, ces modèles n'ont eu qu'un impact limité, jusqu'à présent, sur le débat concernant les politiques commerciales".

Les hypothèses qui sont faites pour que les modèles puissent parvenir à une solution revêtent également une importance critique pour les résultats. Dans une certaine mesure, les hypothèses peuvent être adaptées pour tenir compte des imperfections des marchés des facteurs. Par exemple, l'on peut supposer que la mobilité de la terre entre les activités est limitée, et le marché du travail peut être configuré pour refléter l'excédent de main-d'œuvre, situation fréquemment observée. Mais les hypothèses faites peuvent affecter directement les résultats.

L'on peut en citer comme exemple la règle du financement extérieur. À mesure que les droits de douane baissent, un pays, comme l'on pouvait s'y attendre, importera de plus grandes quantités de produits. Pour payer ces importations supplémentaires, il doit exporter davantage. Mais, pour exporter davantage, il faut que le prix à l'exportation (en devises) baisse en raison de la structure de ces modèles, qui impliquent que le pays a le monopole de l'exportation de chaque produit. Dans certains modèles, l'on observe un impact négatif sur les termes de l'échange par le

biais de la réduction de la valeur unitaire des exportations. Dans d'autres études, l'impact négatif sur les termes de l'échange se produit par le biais de la hausse des prix des importations. Comme expliqué dans FAO (2005b), cet impact peut être très difficile à déchiffrer, spécialement lorsque le choix et les incidences des hypothèses ne sont pas soigneusement définis et expliqués.

Une question liée à celle du financement extérieur tient aux recettes provenant des droits de douane, qui représentent fréquemment une proportion substantielle des recettes publiques, particulièrement aux premiers stades du développement. Si l'on peut soutenir qu'il s'agit là d'une approche inappropriée ou peu efficace de la perception de recettes,¹³ les modèles de simulation du commerce mondial, pour une large part, ne tiennent pas compte de l'élimination de cette option. Osakwe montre que plusieurs pays d'Afrique sont tributaires pour leurs recettes publiques des taxes prélevées sur les échanges et suggère que ces pays craignent qu'une libéralisation des échanges n'érode l'assiette fiscale. Le tableau 1, tiré d'Osakwe, illustre le nombre des pays de la région pour lesquels les taxes sur le commerce représentent un pourcentage déterminé des recettes totales.

Tableau 1: Dépendance à l'égard des taxes sur les échanges en Afrique subsaharienne

Recettes provenant des taxes sur les échanges (en pourcentage des recettes totales)	Nombre de pays	
	1985 - 1994	2000 - 2003
0 - 10,9	5	7
11 - 20,9	11	8
21 - 30,9	5	10
31 - 40,9	11	10
41 - 50,9	7	7
51 - 100	3	2
Total	42	44

Source: Osakwe (2006) – calculs fondés sur les données relatives aux Indicateurs sur le développement de l'Afrique 2005.

Pendant les deux périodes visées, les taxes prélevées sur le commerce international ont représenté plus de 20 pour cent du total des recettes publiques dans plus de la moitié des pays d'Afrique subsaharienne pour lesquels des données étaient disponibles. Pendant la période 2000-2003, elles ont dépassé 50 pour cent des recettes totales aux Comores, en Gambie et au Niger et 40 pour cent du total au Bénin, au

¹² La discussion en ce qui concerne les produits alimentaires de grande consommation est également compliquée par le fait que, fréquemment, beaucoup de producteurs sont également consommateurs nets et que les décisions touchant leurs activités conjointes de production et de consommation ne sont pas reflétées comme il convient dans les modèles SAM/EGC.

¹³ Par exemple, Nash affirme que les analyses économiques portent à conclure que les taxes sur les échanges constituent des formes très peu efficaces de collecte de recettes.

Lesotho, à Madagascar, au Mali, en Ouganda, en Sierra Leone et au Togo.

Osakwe relève que "les ouvrages consacrés aux finances publiques soutiennent habituellement que les conséquences sur les recettes d'une réforme des politiques commerciales seront probablement réduites aux premières étapes de la libéralisation, c'est-à-dire aux étapes de la tarification des contingents et de la réduction des droits prohibitifs, qui débouchent normalement sur une augmentation des importations et par conséquent des recettes. S'il est généralement admis que la deuxième étape des réformes peut se traduire par une réduction des recettes provenant des taxes sur les échanges, l'idée généralement admise est que les pays en développement n'ont pas à s'en préoccuper car ils peuvent récupérer le manque à gagner en remplaçant les taxes sur les échanges par des impôts sur l'activité interne". Cependant, il cite également des arguments selon lesquels des réductions tarifaires peuvent entraîner une diminution des recettes publiques dans les pays où il existe de vastes secteurs non structurés en raison de l'incapacité dans laquelle se trouve l'État de tirer des recettes significatives de l'imposition de l'activité intérieure. Osakwe cite des indications empiriques (Baunsgaard et Keen, 2004) qui portent à conclure que les pays pauvres qui ont remplacé les taxes sur les échanges par des impôts sur l'activité interne n'ont pas réussi à recouvrer les recettes qui avaient disparu par suite de la libéralisation. Cela signifie que l'analyse de l'impact des propositions discutées dans le contexte des négociations commerciales bilatérales doit mieux tenir compte des incidences budgétaires d'une libéralisation des échanges.

5 Quelle est la marge de manoeuvre politique requise pour permettre d'améliorer la productivité de l'agriculture?

L'un des arguments fréquemment avancés pour déconseiller l'adoption d'un régime de politiques commerciales qui ne soient pas pleinement libéralisées 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 commerciales déboucherait sur des gains significatifs nets de bien-être.

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, comme c'est le cas actuellement dans beaucoup de pays pauvres. L'une des principales conclusions qui se dégagent de la discussion

exposée dans la section précédente est que les hypothèses concernant la possibilité de réaffecter les ressources vers des activités à plus forte valeur ajoutée ne reflètent pas les défaillances généralisées des marchés auxquels sont fréquemment confrontés les producteurs dans les secteurs agricoles traditionnels.

Mais s'il existe des arguments qui justifieraient des politiques commerciales qui ne seraient pas totalement libéralisées, particulièrement pour ce qui est de la concurrence des importations dans le secteur de la production des denrées alimentaires de 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? Une expression fréquemment utilisée pour désigner cette flexibilité est celle d' "espace politique". Cette section passe brièvement en revue les arguments évoqués concernant la mesure dans laquelle un tel espace politique peut être requis et la question de savoir si les accords intervenus à l'OMC auront pour effet de limiter cet espace.

- *Un espace politique est-il requis?*

Pour déterminer si une stratégie de nature à promouvoir l'amélioration de la productivité dans le secteur des produits alimentaires de grande consommation peut contribuer à la réalisation de l'objectif qu'est une croissance alimentée par l'agriculture, par opposition à l'objectif d'autonomie sur le plan alimentaire, il importe de considérer l'étape à laquelle un pays est parvenu dans son développement agricole:

- 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 (telle que définie 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.

La distinction entre les différents types de pays est importante. Dans le contexte de l'actuelle série de négociations de Doha, d'aucuns 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. D'autres font valoir toutefois que ménager l'espace politique envisagé par le biais des mesures de sauvegarde spéciale et des dispositions relatives aux produits spéciaux privilégierait de manière indue les pays en développement exportateurs les plus compétitifs qui pourraient avoir recours à ces dispositions pour restreindre l'accès à leurs marchés et, ce faisant, garantir à leurs producteurs un degré de soutien plus élevé que celui qui est autorisé dans les pays développés.

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 faible des rubriques tarifaires, les gains provenant d'une libéralisation multilatérale du commerce sont pratiquement réduits à néant (par exemple Anderson *et al.* 2006). Cependant, une récente étude de modélisation de Polaski (2006) suggère que les "pertes" encourues par les pays en développement qui auraient recours aux dispositions relatives aux produits spéciaux seraient vraisemblablement minimales. De telles analyses peuvent être convaincantes et l'étude de la Dotation Carnegie développée dans Polaski a suscité un débat plus ouvert quant à l'impact probable de l'application des dispositions relatives aux produits spéciaux. Cependant, de tels arguments ne peuvent être acceptés que si l'on admet les limitations que présentent les modèles d'équilibre général calculable pour étudier l'impact de ces dispositions. Les dispositions relatives aux produits spéciaux réduiraient les gains *globaux* potentiels, et leur utilisation a été acceptée étant entendu qu'elles aideraient les pays, *individuellement*, à réaliser leurs objectifs de développement en continuant d'assurer un certain degré de protection à des produits agricoles spécifiques.

Osakwe ajoute un argument important concernant l'aménagement d'un espace politique, suggérant que l'on trouve fréquemment des contradictions dans les politiques des pays qui affectent les incitations à la production de divers produits. Il relève par exemple que certains pays

ont "renoncé" à un espace politique lorsqu'ils ont changé de politique monétaire, sans apparemment avoir tenu compte de l'impact sur les produits dits spéciaux.

Un autre argument qui militerait contre une telle flexibilité est que, surtout dans le cas de la production vivrière en Afrique subsaharienne, les producteurs des régions rurales 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 les prix paritaires à l'exportation dans la région productrice résultant des coûts élevés de transport (qui équivaldraient à une protection naturelle). 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. Selon cet argument, le niveau de protection requis serait alors celui qui correspond à la réduction des coûts de transaction, de manière à maintenir le degré de compétitivité relative avec les produits importés pendant une période limitée.

- *Un accord de l'OMC restreindrait-il à l'excès l'espace politique?*

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 PMA sont toujours 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 pouvoir affirmer que l'espace politique existant est suffisant. Il subsiste un certain nombre de questions à régler touchant l'utilisation et la disponibilité d'un espace politique. Par exemple, dire que l'espace politique est suffisant conduirait-il à des conclusions erronées en ce qui

concerne le degré approprié d'intervention de l'État? Cette formule serait-elle compatible par exemple avec les arguments avancés récemment (par exemple DFID, 2005) pour justifier des interventions ciblées visant à soutenir la fourniture d'intrants? Cela reviendrait-il à admettre que différents types d'interventions sont nécessaires à différentes étapes du développement agricole et, dans ce contexte, l'espace politique requis sera-t-il réduit à l'avenir?

Ainsi, comme le fait observer Morrissey, "il importe de mettre les gouvernements en garde contre les difficultés et les inconvénients du recours à une protection commerciale pour poursuivre des objectifs de développement (une protection n'est généralement pas la meilleure politique), mais cela ne signifie pas pour autant que de telles options doivent être refusées aux gouvernements".

- *La question de la différenciation*

Un autre élément important qui obscurcit le débat est que, si certains pays auront besoin d'un espace politique pour ne pas être empêchés de poursuivre des politiques de nature à promouvoir une croissance alimentée par l'agriculture, comme indiqué dans la Section 2, d'autres pays en développement actuellement compétitifs pourraient (théoriquement) utiliser un tel espace pour continuer à développer leurs secteurs. À l'OMC, il n'existe que deux catégories de pays en développement, à savoir les PMA et les autres pays en développement. La question de savoir comment une différenciation plus nuancée pourrait être établie entre les pays pour permettre aux pays développés d'accepter l'octroi d'un traitement spécial différencié significatif aux pays qui en ont besoin tout en apaisant leur crainte que ce traitement donne lieu à des abus de la part de pays ayant des secteurs plus compétitifs a été très débattue.

Matthews relève que l'argument selon lequel il n'existe pas de formule universellement applicable est l'un des trois arguments identifiés par Paugam et Novel (2005) comme pouvant justifier une plus grande différenciation, ce qui porterait à conclure que la différenciation des règles devrait être limitée au groupe de pays pouvant être affectés par des règles rigoureuses qui entraveraient leurs perspectives de développement.

Morrissey suggère que "selon l'avis le plus répandu, les pays peu développés ont au départ un vaste secteur agricole non commercial qui représente la majeure partie de l'activité économique. Selon cet avis, une expansion équilibrée serait possible si le secteur agricole était progressivement mis sur une base commerciale et si sa compétitivité s'améliorait en même temps que le secteur manufacturier se développait. Initialement, l'activité manufacturière pourrait être fondée sur l'agriculture, par le biais du traitement et des agro-industries, mais, en

définitive, le secteur manufacturier et l'économie dans son ensemble se diversifieront tandis que l'agriculture représentera une moindre part de l'activité économique à mesure que l'expansion se poursuit". Morrissey fait valoir que "ce tableau général est sans doute raisonnablement exact et conforme au classement PMA-pays en développement à l'OMC, mais il est trop simpliste". Il suggère de caractériser l'étape à laquelle sont actuellement parvenus les pays en développement au regard de trois critères – dotation, commercialisation et potentiel de l'agriculture.¹⁴

Cela soulève un autre argument cité par Matthews, à savoir que, pour les pays dont les institutions sont très faibles et la base de ressources très réduite, les politiques commerciales peuvent être un instrument de rechange pour promouvoir les objectifs de développement. Il mentionne la menace de l'insécurité alimentaire pour les producteurs en cas de chute soudaine des cours mondiaux ou de poussées des importations. À titre d'exemple, il suggère que si le mieux serait d'utiliser des mécanismes de gestion des risques fondés sur le marché ou des filets de sécurité sociale pour atténuer les risques de baisse des revenus, ces mécanismes risquent tout simplement d'être hors de portée pour les pays pauvres ayant un grand nombre d'agriculteurs pauvres en ressources. La possibilité de relever les droits de douane pour protéger les producteurs nationaux peut alors être la seule formule réaliste pour assurer la protection qu'exigent les circonstances.

Relevant que les pays en développement se sont opposés aux tentatives de différenciation, considérant qu'il était dans leur intérêt de se regrouper pour renforcer leur position dans les négociations (voir par exemple FAO, 2005a), Matthews suggère que "des éléments de différenciation *de facto* apparaissent déjà dans les négociations relatives à l'agriculture, et il serait plus efficace de tirer parti de ces rudiments de différenciation plutôt que de vouloir édifier une typologie complète pour établir des distinctions entre les pays en développement".

Il énumère trois approches de différenciation possibles fondées sur les modalités: a) des seuils fondés sur des règles formelles, comme la disposition du code des subventions selon laquelle les pays ayant un revenu par habitant inférieur à 1 000 dollars EU ont le droit d'appliquer des subventions à l'exportation; b) des déclarations volontaires d'intention de la part de pays spécifiques de s'abstenir d'invoquer les dispositions générales relatives au traitement spécial et différencié, dont des exemples seraient

¹⁴ Morrissey relève que le sous-développement de l'agriculture implique qu'il est difficile d'évaluer le potentiel. Autrement dit, l'agriculture n'a pas encore atteint le stade auquel apparaissent des avantages comparatifs.

une déclaration de certains pays en développement, n'appartenant à aucune catégorie de revenus ou autre groupe, qu'ils n'aient pas recours aux dispositions relatives aux ADPIC/aux importations de médicaments ou de ne pas avoir recours aux MSS; etc.). Une différenciation implicite, par exemple, lorsque la disposition selon laquelle le subventionnement des intrants dont peuvent généralement bénéficier les producteurs à faible revenu ou les producteurs faibles en ressources est exempté des engagements de réduction de la mesure du soutien global (MSG) – et les proportions de ces producteurs varieront d'un pays à l'autre – a dans la pratique un impact différencié.

6 Politiques commerciales appropriées à différentes étapes du développement

Étant donné la discussion qui précède, il faut faire une distinction primaire mais critique entre l'intervention de l'État en tant que telle et l'intervention par le biais de 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 à plus forte valeur ajoutée. L'argument qui est avancé sur la base de la discussion qui précède est plutôt que, 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, dans le but simplement d'améliorer le fonctionnement des marchés au profit des producteurs pauvres.

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 dans lequel les obstacles aux échanges ne joueraient qu'un rôle minime, voire aucun, s'agissant de compenser ou de réduire les risques associés aux niveaux appropriés d'investissements du secteur privé dans l'agriculture n'est pas en cause ici. Mais si tel est le cas, c'est parce que, 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.

Cependant, 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 pourrait être approprié de libéraliser les politiques régissant le commerce agricole pour mieux libérer le potentiel de croissance dans l'agriculture.

Les arguments invoqués dans le présent document technique n'ont pas pour objet de défendre des politiques commerciales protectionnistes en général, mais ils tiennent compte du fait que le degré de transformation de l'agriculture revêt une importance capitale pour déterminer les politiques à appliquer dans ce secteur, ainsi que du fait que, dans un premier temps, il pourra être nécessaire, si l'on veut réorienter les ressources comme il convient, d'accepter certains degrés d'intervention. Il est également admis que ce rôle changera à mesure que le secteur agricole mûrit.

Le rôle spécifique des politiques commerciales en tant que composante du soutien de l'État au secteur agricole demeure cependant encore aujourd'hui, pour l'essentiel, une question qui n'a pas été réglée. Les principaux points d'entrée pour une intervention dans l'agriculture sont liés à la mesure dans laquelle les acteurs (pas seulement les producteurs, mais aussi les négociants et les industries de traitement) ont la possibilité et/ou la volonté de d'utiliser les technologies. En ce qui concerne la politique commerciale, Morrison et Sarris considèrent que deux aspects invoqués dans les ouvrages consacrés au développement agricole devraient être examinés plus avant:

- La façon dont les politiques commerciales peuvent affecter les incitations relatives à la production, ce pour quoi il faut bien comprendre comment le niveau et la solidité des prix affectent les décisions des producteurs en matière d'investissement, et
- la façon dont les politiques commerciales peuvent affecter les incitations auxquelles sont confrontés les acteurs plus en amont dans la chaîne de commercialisation (c'est-à-dire aux stades où il y a effectivement concurrence avec les produits importés), ce pour quoi il faut mieux connaître le fonctionnement de la chaîne de commercialisation.

Il y a manifestement beaucoup à apprendre des ouvrages consacrés au développement de l'agriculture. Il apparaît par exemple que la libéralisation des marchés (et pas seulement du commerce) peut avoir privilégié certaines cultures commerciales qui étaient fréquemment taxées

sous les régimes antérieurs, mais *seulement* lorsque les risques auxquels étaient exposés les investisseurs ont pu être réduits en reliant des marchés imparfaits des intrants et des produits (par exemple le cacao au Ghana et le tabac en Ouganda¹⁵). Cependant, les possibilités de mettre en place pour réduire les risques des institutions non liées aux marchés dans le but de surmonter des imperfections semblables sont plus limitées dans le cas des cultures d'aliments de grande consommation en l'absence d'un soutien direct de l'État. Lorsque l'État a cessé de soutenir le secteur des produits alimentaires de grande consommation, certains des éléments absolument nécessaires à leur commercialisation ont disparu.

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:

- 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. Améliorer le climat des investissements peut encourager les investissements dans les technologies de nature à améliorer la productivité et ainsi générer les 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.
- 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 (par exemple par le biais du mécanisme de sauvegarde spéciale).

En conclusion, on peut dire qu'il reste beaucoup de recherches à faire pour analyser les politiques commerciales agricoles les plus propres

à promouvoir une expansion du commerce aux différentes étapes du développement de l'agriculture. Il est probable que différentes politiques agricoles seront appropriées s'agissant de promouvoir une expansion alimentée par l'agriculture. S'il existe une certaine similitude et si l'on peut faire certaines généralisations sur la base des recherches actuelles et futures et d'hypothèses spécifiques et généralement très étroites, ce qu'il faut surtout, c'est analyser comment, au niveau des différents pays, de telles politiques peuvent être utilisées pour éclairer les décideurs soucieux d'accélérer le développement, et aussi les différentes contraintes que les accords commerciaux peuvent imposer à la flexibilité dont ces pays peuvent avoir besoin pour s'adapter à des circonstances changeantes.

¹⁵ Cependant, ce résultat peut également être imputé à des dévaluations marquées des taux de change – voir les études de cas de la FAO mentionnées dans Thomas (2006).

Références

- Achterbosch, T., Ben Hammouda, H., Osakwe, P. N., & van Tongeren, F. W.** 2004. *Trade liberalization under the Doha Development Agenda: options and consequences for Africa*. La Haye: Agricultural Economics Research Institute (LEI).
- Anderson, K., Martin, W. & van der Mensbrugghe, D.** 2006. Global impacts of the Doha scenarios on poverty. In T. Hertel & L.A. Winters (eds.) *Poverty and the WTO: Impacts of the Doha Development Agenda*. Washington. Palgrave Macmillan et Banque mondiale.
- Ardnt, C.** 2006. The Doha Round and Mozambique. In T. Hertel & L.A. Winters (eds.) *Poverty and the WTO: Impacts of the Doha Development Agenda*. Washington. Palgrave Macmillan et Banque mondiale.
- Baunsgaard, T. & Keen, M.** 2004. *Tax revenue and (or?) trade liberalization*. Mimeo, Fonds monétaire international.
- Chang, Ha-Joon.** 2006. Policy space in historical perspective with special reference to trade and industrial policies. *Economic and Political Weekly*. 18 février 2006.
- DFID (Department for International Development).** 2006. *Growth and poverty reduction: the role of agriculture. A DFID policy paper*. Londres DFID.
- Dorward, A., Kydd, J., Morrison, J. & Urey, I.** 2004. A policy agenda for pro-poor agricultural growth. *World Development*, 32 (1) 73-89.
- Dorward, A. & Morrison, J.** 2001. *The agricultural development experience of the past 30 years: lessons for LDCs*. Imperial College London. Document établi pour la FAO.
- FAO.** 2005a. Le traitement spécial et différencié dans l'agriculture. *Document technique de la FAO sur les politiques commerciales No. 10*. FAO, Rome. Disponible à l'adresse: http://www.fao.org/trade/policy_fr.asp
- FAO.** 2005b. Les modèles de simulation des politiques commerciales: estimation de l'impact global du Cycle de Doha. *Document technique de la FAO sur les politiques commerciales No. 13*. FAO, Rome. Disponible à l'adresse: http://www.fao.org/trade/policy_fr.asp
- Foster, W & Valdés, A.** 2006. *Regional trade concerns in Latina America and the Caribbean and implications for WTO rules on Agriculture*. Document présenté à l'Atelier de la FAO sur les règles de l'OMC relatives à l'agriculture compatibles avec le développement, 2 – 3 février 2006, FAO, Rome.
- Gallagher, K.** (ed). 2005. *Putting development first: the importance of policy space in the WTO and international financial institutions*. Londres. Zed Books.
- Hausmann, R., Rodrik, D & Velasco, A.** 2006. Getting the diagnosis right. *Finance and Development*. 43(1). Washington. FMI.
- Hazell, P.** 2005. *Does policy research matter? A farewell lecture*. 21 novembre 2005. Disponible à l'adresse: <http://www.ifpri.org/events/seminars/2005/20051121hazell.asp>.
- Johnston, B. & Mellor, J.** 1961. The role of agriculture in economic development. *American Economic Review*, 51(4), 566–593.
- Leipziger, D. & Zagher, R.** 2006. Getting out of the rut. *Finance and Development*. 43(1). Washington. FMI.
- Matthews, A.** 2006. *Shallow versus deep Special and Differential Treatment (SDT) and the issue of differentiation in the WTO among groups of developing countries*. Document présenté à l'Atelier de la FAO sur les règles de l'OMC relatives à l'agriculture compatibles avec le développement, 2 – 3 février 2006, FAO, Rome.
- Mold, A.** 2005. Non-tariff barriers and the Hong Kong negotiations: How much of a risk do phytosanitary controls pose?. *Bridges No. 1.0* décembre 2005, 20-21 (www.ictsd.org).
- Morrison, J. & Sarris, A.** 2006. *Determining the appropriate level of import protection consistent with agriculture development in the advancement of poverty reduction and improved food security*. Document présenté à l'Atelier de la FAO sur les règles de l'OMC relatives à l'agriculture compatibles avec le développement, 2 – 3 février 2006, FAO, Rome.
- Morrissey, O.** 2005. Imports and implementation: neglected aspects of trade in the report of the Commission for Africa. *Journal of Development Studies*, 41(4), 1133-1153.
- Morrissey, O.** 2006. *What types of WTO-compatible Trade policies are appropriate for different stages of development?* Document présenté à l'Atelier de la FAO sur les règles de l'OMC relatives à l'agriculture compatibles avec le développement, 2 – 3 février 2006, FAO, Rome.
- Nash, J.** 2006. *WTO agreement limits as a development instrument: synergies and complementarities of WTO rules for agriculture with reform programs sponsored by the World Bank and IMF*. Document présenté à l'Atelier de la FAO sur les règles de l'OMC relatives à l'agriculture compatibles avec le développement, 2 – 3 février 2006, FAO, Rome.

- Osakwe, P.** 2006. *Emerging Issues and Concerns of African Countries in the WTO Negotiations on Agriculture and the Doha Round*. Document présenté à l'Atelier de la FAO sur les règles de l'OMC relatives à l'agriculture compatibles avec le développement, 2 – 3 février 2006, FAO, Rome.
- Paugam J-M. & Novel, A-S.** 2005. *Why and How Differentiate Developing Countries in the WTO? Theoretical Options and Negotiating Solutions*. Document présenté à l'Atelier de la FAO sur les règles de l'OMC relatives à l'agriculture compatibles avec le développement, 2 – 3 février 2006, FAO, Rome.
- Polaski, S.** 2006. *Winners and losers: impact of the Doha Round on developing countries*. Washington. Dotation Carnegie pour la paix internationale.
- Stiglitz, J. & Charlton, A.** 2005. *Fair trade for all: how can trade promote development?* Oxford, Royaume-Uni. Oxford University Press.
- Thirtle, C., Irz, X., Wiggins, L., Lin, S. & McKenzie-Hill, V.** 2001. *Relationship between Changes in Agricultural Productivity and the Incidence of Poverty in Developing Countries*. Document préparé pour le DFID. Londres: Imperial College.
- Thomas, H. & Morrison, J.** 2006, à paraître. Trade-related reforms and food security: a synthesis of case study findings. In H. Thomas (ed) *Trade Reforms and Food Security: Country Case Studies*. FAO, Rome.
- Thomas, H. (ed.)**. 2006, à paraître. *Trade reforms and Food Security: Country Case Studies*. FAO, Rome.
- Valdés, A. & Foster, W.** 2003. *The positive externalities of Chilean agriculture: the significance of its growth and export orientation*. A synthesis of the Roles of Agriculture. Chile Case Study. Rome: FAO. (http://www.fao.org/es/ESA/ROA/index_fr.asp).
- Banque mondiale.** 2004. *Trade progress report: focus on agricultural trade*. SecM2004-3090. Banque mondiale, Washington.
- Banque mondiale.** 2005. Economic growth in the 1990s: Learning from a decade of reform. Banque mondiale, Washington. Cité dans Leipziger & Zagha. 2006.
- Zagha, R., Nankani, G. & Gill, I.** 2006. Rethinking growth. *Finance and Development*. 43(1). Washington. FMI.

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Viale delle Terme di Caracalla

00100 Rome, Italie

Téléphone: (+39) 06 57051

Télécopie: (+39) 06 57053152

Courriel: TradePolicyBriefs@fao.org

www.fao.org
