

ÉMERGENTES
ÉCONOMIES
TRANSITION

Politiques agricoles : économies émergentes et pays en transition

AGRICULTURE ET ALIMENTATION



OCDE



2000

© OCDE, 2000

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef de la division des Publications
Direction des relations publiques et de la communication
2, rue André-Pascal
75775 Paris, Cedex 16, France.

POLITIQUES AGRICOLES : ÉCONOMIES ÉMERGENTES ET PAYS EN TRANSITION 2000



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:
AGRICULTURAL POLICIES IN EMERGING AND TRANSITION ECONOMIES 2000

© OCDE 2000

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

Les politiques agricoles des pays Membres de l'OCDE sont d'une importance déterminante pour les économies émergentes et les pays en transition (EET) et c'est à leur aune que se juge la libéralisation des marchés. De la même façon, l'évolution des politiques agricoles des pays n'appartenant pas à l'OCDE prend une importance croissante pour les pays Membres. En raison de cette interdépendance grandissante, il est primordial de bien cerner les intérêts et les perspectives des économies émergentes et en transition par rapport aux questions relatives aux échanges agricoles. L'analyse de ces données politiques s'avère d'autant plus opportune que les négociations multilatérales sur les échanges reprennent sous l'égide de l'Organisation Mondiale du Travail.

Les dernières discussions sur la libéralisation des échanges agricoles se sont conclues par la signature de l'Accord d'Uruguay sur l'agriculture, qui fut appliqué à partir de 1995. Ce rapport étudie les questions politiques posées par les « trois piliers » de l'Accord d'Uruguay, l'accès aux marchés, la concurrence à l'exportation et le soutien interne. Ces trois domaines figurent à l'ordre du jour de la réforme des échanges agricoles et, en tant que tels, seront probablement le point de départ d'une poursuite de la libéralisation des marchés. Notre propos, en étudiant les questions posées d'un point de vue économique, est de définir clairement quels sont les enjeux pour les EET, en mettant en évidence à la fois leurs intérêts communs et leurs éventuels points de divergence. Pour parvenir à un accord multilatéral équilibré dans le cadre de l'OMC, qui puisse concilier les intérêts des EET et des pays développés, il est indispensable de comprendre la complexité des intérêts politiques.

La seconde partie de ce rapport concerne les politiques et l'évolution du soutien à l'agriculture dans 6 pays en transition : l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Russie et la République slovaque. Au cours des cinq dernières années, et plus récemment en Roumanie, les politiques agricoles ont fait l'objet d'une étude approfondie dans le cadre d'une coopération étroite avec chacun de ces pays. Pour établir un cadre d'études analytique et institutionnel détaillé, l'OCDE surveille attentivement l'évolution des tendances et du niveau de soutien, ce qui permet de mesurer l'orientation graduelle de ces pays vers des politiques plus orientées par les forces du marché.

L'édition 1999 de ce rapport avait présenté une étude approfondie des politiques au Brésil, en Chine, en Inde, en Russie et en Afrique du sud. Cette année, la partie III montre l'évolution des politiques de ces pays au cours des 12 ou 18 derniers mois. Le chapitre consacré au Brésil met en évidence les points principaux des programmes de soutien interne en cours. Le chapitre consacré à la Chine comprend une analyse des implications pour les marchés mondiaux des céréales et des oléagineux de son entrée dans le système d'échanges multilatéraux, ainsi qu'une étude des conséquences de la réforme du commerce pour la sécurité alimentaire du pays. Enfin, on trouvera un résumé de l'évaluation des perspectives de ces cinq pays.

Depuis 1992, l'OCDE publie chaque année une évaluation des politiques agricoles dans les économies émergentes et les pays en transition, en s'attachant à mettre en évidence à la fois les thèmes politiques essentiels et l'évolution individuelle de ces pays. Cette publication est la huitième de la série, préparée par la Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Pêcheries dans le cadre du programme du Centre pour la coopération avec les non-Membres. Elle a été soumise au Groupe de travail des politiques et des marchés agricoles du Comité de l'agriculture, et au Groupe de travail mixte du Comité de l'agriculture et du Comité des politiques d'environnement, le 16 mai 2000, au titre de la procédure écrite. Elle est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Eric Burgeat
Centre pour la coopération
avec les non-Membres

Gérard Viatte
Direction de l'Alimentation,
de l'Agriculture et des Pêcheries

REMERCIEMENTS

L'édition 2000 du rapport *Politiques agricoles dans les économies émergentes et les pays en transition* à été établie par la Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries de l'OCDE, dans le cadre du programme du centre de l'OCDE pour la coopération avec les non-membres. Les auteurs sont Jonathan Brooks, Andrzej Kwiecinski, Olga Melyukhina, Michel Ryan, Joseph Schmidhuber and Alexandra Trzeciak-Duval (Chef d'équipe) de la division des politiques agricoles dans les économies non-membres. L'information statistique a été compilée par Claude Nenert. Le soutien technique et statistique a été assuré par Maryse Mohier et Sally Taylor, et la publication a été préparée et formatée par Stéphanie Milowski.

Ce rapport se réfère aux travaux entrepris par la Division des Politiques, des échanges et de l'ajustement de la Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries, ainsi que le la Direction des échanges de l'OCDE. A cet égard, des remerciements particuliers sont adressés aux équipes de ces divisions.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé.....	7
-------------	---

Partie I

La libéralisation des échanges agricoles : la perspective des économies émergentes et des pays en transition

1. Introduction	13
2. Les raisons pour lesquelles la libéralisation des échanges est importante pour les EET	15
3. Quel est l'enjeu de la réforme du commerce agricole pour les EET ?	24
4. Questions touchant l'accès aux marchés	34
5. Questions touchant la concurrence à l'exportation.....	49
6. Questions relatives au soutien interne.....	58
7. Autres questions concernant les économies émergentes et les pays en transition	67
8. Résumé et conclusions	77
Notes	83
Appendice I.....	87
Annex	91
Bibliographie	100

Partie II

Observation du soutien à l'Agriculture dans les économies en transition non membres en 1999

Quelle a été la situation sur les marchés agricoles mondiaux ?	105
Quel a été le contexte macro-économique global ?	107
Quels ont été les résultats des secteurs agricoles nationaux ?	108
Quelles ont été les principales évolutions des politiques agricoles ?	109
Quelles ont été les évolutions du soutien en 1999 ?	113
Pour quelles raisons les ESP ont-elles baissé en 1999 ?	117
Notes	123

Partie III

Profils par pays

1. Brésil	127
2. Chine	134
Appendice II	142
3. Inde	148
4. Russie	158
5. Afrique du Sud	166
Notes	172

Liste des encadrés

I.1. Avantage comparatif : sa pertinence pour les pays à faible productivité.....	19
I.2. Résumé des dispositions de l'AACU régissant l'accès aux marchés.....	36
I.3. Les engagements de l'AACU en matière de concurrence à l'exportation	51
I.4. Engagements de soutien interne prévus par l'AACU	60
I.5. Comment l'OMC influe-t-elle sur les accords commerciaux régionaux ? Cas de l'ALEEC	75
I.6. Notes explicatives relatives aux intérêts des EET	80
II.1. Mesure et définitions des indicateurs de soutien élaborés par l'OCDE	106

III.1.1.	Éléments fondamentaux des programmes de soutien intérieur au Brésil	133
III.2.1.1.	Commerce d'État en Chine : institutions, procédures et problèmes	144
III.2.1.2.	Libéralisation des échanges et sécurité alimentaire en Chine ?	149

Liste des tableaux

I.1.	Questions relatives à l'accès aux marchés découlant de la mise en œuvre de l'AACU	37
I.2.	Questions relatives à la concurrence à l'exportation découlant de la mise en œuvre de l'AACU	52
I.3.	Soutien interne : questions soulevées par la mise en œuvre de l'AACU	61
Appendice tableau 1.	Nomenclature des revenus dans les pays en développement et en transition	87
Appendice tableau 2.	Nomenclature du revenu des pays en développement et en transition	88
Appendice tableau 3.	Nomenclature du revenu des pays en développement et en transition	89
Tableau annexe I.1.	Importance des droits de douane et moyenne des taux consolidés pour l'agriculture et l'industrie	91
Tableau annexe I.2.	Droits de douane de base et taux consolidés (fin de la période de mise en place) pour certaines économies émergentes et pays en transition	92
Tableau annexe I.3.	Droits de douane <i>ad valorem</i> sur les produits alimentaires de base aux prix mondiaux de 1996	93
Tableau annexe I.4.	Droits de douane relatifs à la nation la plus favorisée appliqués dans les pays de l'OCDE et dans certains pays en transition et économies émergentes	94
Tableau annexe I.5.	Différences entre les droits de douane consolidés et ceux qui sont appliqués dans certains pays en transition et économies émergentes	95
Tableau annexe I.6.	Nombre de lignes tarifaires existant au niveau de ventilation à 6 chiffres du système harmonisé ..	96
Tableau annexe I.7.	Lignes tarifaires basées sur des contingents agricoles	97
Tableau annexe I.8.	Moyenne du taux de remplissage des contingents par principaux groupes de produits, 1996	97
Tableau annexe I.9.	Subventions à l'exportation et engagements relatifs aux réductions par pays	98
Tableau annexe I.10.	Mesure agrégée de soutien en pourcentage du niveau d'engagement	99
Tableau annexe I.11.	Répartition du soutien aux pays notificateurs	99
II.1.	Estimation du soutien à l'agriculture par pays, 1986-99	114
II.2.	ESP en pourcentage pour les productions végétales	119
II.3.	ESP en pourcentage pour les productions animales	120
III.1.1.	Brésil : productions végétales	129
III.2.1.1.	Résumé des résultats des différents scénarios de libéralisation	147

Liste des graphiques

I.1.	Évolution de la croissance des exportations mondiales et du PIB	15
I.2.	Part des marchés d'exportation détenue par les pays en développement	17
I.3.	Droits de douane et croissance du commerce international	17
I.4.	Direction des échanges agricoles des pays de l'OCDE avant et pendant l'Uruguay Round	26
I.5.	Niveaux internes de soutien	63
II.1.	ESP en pourcentage, par pays et moyenne de l'OCDE, 1986-99	116
II.2.	Estimation du soutien total, par pays et moyenne de l'UE et de l'OCDE, en pourcentage du PIB	116
II.3.	Évolution du Soutien des Prix de Marché et des Paiements Budgétaires	118
II.4.	ESP par produit, 1999	121
III.1.1.	Les taux d'inflation remontent à partir de la fin 1999	128
III.1.2.	La production agricole a augmenté rapidement au cours des années 90	129
III.1.3.	Les surplus du commerce agricoles accroissent en raison de la dévaluation sévère du real	130
III.2.1.	La croissance globale de la production agricole se nivèle en 1999	135
III.2.2.	Les importations de graines oléagineuses continuent d'augmenter, alors que les politiques restreignent les importations de tourteaux et d'huiles	136
III.2.1.1.	Les contingents tarifaires contraignent les importations d'huile végétale	146
III.2.1.2.	Les importations de graines et d'huiles oléagineuses	146
III.2.1.3.	Une libéralisation complète des échanges augmenterait les importations de céréales de 26 millions de tonnes	148
III.3.1.	Production de céréales, de blé et de céréales secondaires, 1990-1999	153
III.3.2.	Productions animales, 1990-1999	155
III.4.1.	Évolution de la production agricole en Russie	159
III.4.2.	Importations agro-alimentaires de la Russie, 1994-1999	161
III.4.3.	Part de la Production Agricole Brute dans trois types principaux d'exploitations en Russie	162
III.4.4.	ESP en Russie et dans la moyenne de l'OCDE	164
III.5.1.	Indice de la production agricole en volume	167
III.5.2.	Indice des prix la production	168
III.5.3.	Termes de l'échange agricoles	168
III.5.4.	Revenu net des producteurs	169

RÉSUMÉ

La partie I de ce rapport est consacrée aux **préoccupations des économies émergentes et des pays en transition (EET) en matière de politique commerciale agricole**. Plus précisément, elle examine les incidences que pourraient avoir sur les EET des réformes opérées dans les domaines de l'accès aux marchés, de la concurrence à l'exportation et du soutien interne. Les principales conclusions de cette analyse sont présentées ci-après.

Les préoccupations des économies émergentes et des pays en transition occuperont vraisemblablement une place de plus en plus importante dans les négociations commerciales multilatérales.

Les EET jouent un rôle de plus en plus important dans le commerce international et l'on s'attend à les voir participer de manière plus active au processus multilatéral. En particulier, l'adhésion prévue de la Chine, de la Russie et de l'Ukraine à l'OMC sera certainement lourde de conséquences pour la manière dont les accords commerciaux seront réalisés. Qui plus est, un certain nombre d'EET ont engagé unilatéralement des réformes visant à libéraliser leurs échanges et chercheront à obtenir des concessions de la part des pays plus protectionnistes – qui sont dans bien des cas des pays de l'OCDE.

La protection du commerce a diminué l'apport de l'agriculture à la croissance économique.

L'agriculture jouit d'une protection telle que les gains potentiels escomptés de sa libéralisation sont aussi élevés que ceux de la libéralisation de l'industrie, même si elle représente une fraction moindre du commerce mondial. Le secteur agricole ayant continué à bénéficier d'une protection dans de nombreux pays de l'OCDE, la part des marchés mondiaux revenant aux pays en développement n'a pratiquement pas bougé au cours des vingt dernières années dans le cas des produits agricoles alors qu'elle a augmenté dans celui des produits industriels.

Les EET constituent un groupe hétérogène mais elles partagent un ensemble d'intérêts communs.

Bien que la libéralisation du commerce soit porteuse de gains à l'échelle mondiale, quelques pays ne pourront peut-être en profiter qu'à la faveur d'un accord (multisectoriel) plus vaste. Et il y aura aussi des gagnants et des perdants dans tous les pays. Qui plus est, le profil des intérêts des EET est particulièrement complexe pour un certain nombre de questions spécifiques. Il n'en demeure pas moins que les EET ont toutes intérêt à s'intégrer au système commercial mondial et ont tout à gagner d'engagements juridiques « transparents » qui peuvent être aisément mis en œuvre et suivis.

La politique commerciale agricole n'est pas la seule à avoir de l'importance.

Les politiques macro-économiques et structurelles, de même que l'application plus ou moins rigoureuse des principes de bonne gouvernance, sont d'autres facteurs déterminants des performances commerciales. Il existe aussi un certain nombre d'obstacles à la transition et au développement qui sont intrinsèquement importants et qui conditionnent aussi l'aptitude d'un pays à tirer parti de la réforme du commerce. Ces obstacles sont constitués par tous les facteurs qui empêchent le bon fonctionnement du système du marché : la médiocrité des infrastructures, le caractère inachevé de la privatisation et de la

réforme foncière, les rigidités du marché du travail, l'exécution peu rigoureuse des contrats, le sous-développement du crédit et l'inefficience des circuits de commercialisation.

Dans le domaine de la politique commerciale, les engagements dont les EET ont besoin sont ceux qui leur permettent de réaliser leurs objectifs de développement.

Il est de l'intérêt propre des EET de libéraliser leurs politiques en matière d'échanges agricoles. Mais elles ont besoin en même temps d'un accord commercial qui ne bride pas leurs possibilités de poursuivre des objectifs de développement plus vastes. En particulier, la réforme du commerce devrait avoir pour finalité d'aider les populations à sortir de l'état de pauvreté mais elle devra peut-être s'accompagner de politiques intérieures appropriées.

Les pays de l'OCDE sont les principaux débouchés commerciaux des EET.

S'agissant de l'accès aux marchés, les EET se préoccupent tout à la fois de l'accès des exportateurs étrangers à leurs propres marchés et de l'accès aux marchés étrangers ouvert à leurs exportateurs. Les EET exportatrices nettes retenues dans le présent rapport s'intéressent au premier chef à l'accès qui leur est ouvert aux marchés des pays de l'OCDE. Pour un certain nombre d'EET importatrices nettes, les deux dimensions de l'accès ont de l'importance. Plusieurs d'entre elles pratiquent des droits de douane élevés mais ceux-ci sont souvent compensés pour le moins par la tendance des pays de l'OCDE à frapper les produits sensibles de droits de douane prohibitifs.

S'agissant de la concurrence à l'exportation, les préoccupations des EET sont centrées sur l'utilisation de subventions à l'exportation par un petit nombre de pays de l'OCDE.

Au cours du prochain cycle de négociations multilatérales, les EET en tant que groupe seront de nouveau principalement concernées par l'engagement que prendront les pays de l'OCDE de réduire à nouveau leur recours aux subventions à l'exportation, subventions implicites comprises. Rares sont les EET qui ont les moyens financiers d'octroyer des subventions à l'exportation. Les modifications directes apportées aux politiques n'auront donc d'importance que pour un nombre restreint de pays en transition et – dans l'hypothèse où les règles régissant la concurrence à l'exportation seraient étendues aux politiques visant à réduire les exportations – pour les EET qui restreignent leurs exportations agricoles.

La réduction du soutien interne dans les pays de l'OCDE est une préoccupation majeure pour les EET.

Le recours aux mesures de soutien interne est essentiellement le fait des grands pays de l'OCDE. Ce soutien a des conséquences pour les EET dans la mesure où il fausse le commerce. La tendance des pays de l'OCDE a été de s'orienter vers des mesures de soutien qui entrent dans la catégorie verte et sont donc exemptées des engagements de réduction. En théorie, ces politiques « ne faussent pas le commerce ou le faussent le moins possible » mais, dans la pratique, elles peuvent avoir de profondes répercussions sur la production et sur les échanges.

Pour qu'un nouvel accord de l'OMC ait le maximum d'effet, il devra encadrer la marge laissée aux pays pour échapper à leurs engagements de réforme.

Il faudra pour cela *renforcer* les règles et les *élargir*, et aussi éliminer les possibilités d'échappatoires, de manière à couper court aux autres moyens possibles de restreindre le commerce. L'une des principales menaces pesant sur la poursuite de la libéralisation du commerce tient au fait que les pays maîtriseront de mieux en mieux les possibilités de limiter l'impact de leurs engagements de réforme tout en respectant à la lettre la législation de l'OMC.

L'aptitude des ETT à bénéficier d'un accord multilatéral dépend du développement de leur capital humain et institutionnel.

De nombreuses EET souffrent d'une insuffisance des informations de base, telles que les statistiques économiques et les données douanières. Souvent, cette faiblesse institutionnelle est aggravée par le fait que les EET manquent de professionnels bien formés (statisticiens, économistes et analystes). Les problèmes liés à la fragilité de la base de ressources intérieures, humaines et institutionnelles sont encore exacerbés par la sous-représentation de ces pays à l'échelle internationale, ainsi que par le manque de communication entre les exportateurs nationaux et les représentants ou négociateurs internationaux. La réalisation d'investissements dans ces domaines déboucherait sur une mise en œuvre mieux équilibrée d'un accord commercial multilatéral et aussi sur des avantages économiques plus vastes.

« **L'observation du soutien à l'agriculture** » (partie II) dans les pays en transition non membres est l'un des moyens de suivre les progrès accomplis par ces pays sur la voie de l'orientation par le marché. En 1999, l'ESP (estimation du soutien aux producteurs) en pourcentage a baissé en **Estonie**, en **Roumanie**, en **Russie** et en **République slovaque**, et va de -3 % (en Russie) à 25 % (en République slovaque). L'ESP a légèrement augmenté à 18 % en **Lettonie** et à 21 % en **Lituanie**. Par comparaison, les ESP des pays de l'OCDE ont marqué un accroissement pour la deuxième année consécutive, leur moyenne s'étant établie à 40 % en 1999. Même si ces pays non membres aident moins leurs producteurs agricoles que ne le font les pays de l'OCDE, l'accroissement de la part du PIB absorbée par le soutien à l'agriculture signifie que ce soutien pèse plus lourdement sur les économies non membres que cela n'est le cas dans la zone de l'OCDE.

Les **profils d'évolution dans cinq grandes économies agricoles** (partie III) montrent que les résultats macro-économiques ont dans une large mesure effacé les effets des crises financières qui ont frappé l'Asie et la Russie en 1998. Ces cinq pays ont vu leur production agricole progresser, mais à des rythmes très différents. Tous sont des acteurs de premier plan dans le domaine de l'agriculture mais ils jouent des rôles très différents dans le système commercial multilatéral.

- Au **Brésil**, les résultats économiques de 1999 ont dans l'ensemble dépassé les espérances et les exportations agricoles ont atteint de nouveaux records, tant en volume qu'en valeur. Cette performance est d'autant plus remarquable que les prix des produits de base se sont situés à un faible niveau sur les marchés internationaux en 1999.
- En **Chine**, la production agricole totale commence à se tasser en raison de la contraction de la production végétale, et la production animale tend à l'emporter sur la production végétale. L'économie céréalière chinoise a connu un nouveau train de réformes, dont l'objectif est de rendre les politiques intérieures plus compatibles avec le cadre d'action qui est appelé à se mettre en place après l'entrée prévue du pays à l'OMC.
- S'agissant de l'**Inde**, la progression modique de la production agricole, 0,8 %, imputable principalement à un déficit pluviométrique et à une réduction des surfaces cultivées, met en relief la nécessité d'améliorations majeures au niveau tant des structures que des infrastructures. L'Inde étant l'un des principaux producteurs mondiaux de produits laitiers, de fruits et de légumes, elle a besoin d'investissements pour moderniser son secteur agro-alimentaire et élargir l'échelle de ses activités, pour produire des biens à plus forte valeur ajoutée, pour concrétiser son potentiel d'exportations et pour régler les problèmes relatifs à l'emploi en milieu rural.
- Après une modeste augmentation de 2,4 %, la production agricole de la **Russie** est restée très en-deçà des niveaux qui prévalaient avant la crise. Le secteur de l'agriculture primaire échappe encore dans une large mesure au jeu des forces du marché. Malgré les effets à court terme d'une substitution des productions nationales aux produits importés dans certains cas, la Russie continuera vraisemblablement à effectuer des importations agricoles massives, surtout pour le sucre non raffiné, la viande et les produits laitiers.
- En **Afrique du Sud**, la production agricole s'est accrue de 3,7 % en 1999, les progrès les plus sensibles ayant été ceux de l'horticulture. Bien que l'agriculture ne représente qu'une proportion

relativement faible (4.1 %) du PIB, elle a réussi à maintenir à 8.7 % sa part du total des exportations du pays. En Afrique du Sud, comme en Chine et en Inde, l'un des grands défis à relever réside dans la création d'emplois, qui exige des rythmes nettement plus rapides de croissance et d'investissement.

Partie I

**LA LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES AGRICOLES :
LA PERSPECTIVE DES ÉCONOMIES ÉMERGENTES
ET DES PAYS EN TRANSITION**

LA LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES AGRICOLES : LA PERSPECTIVE DES ÉCONOMIES ÉMERGENTES ET DES PAYS EN TRANSITION

I. Introduction

Les intérêts et préoccupations des économies émergentes et des pays en transition (EET)¹ sont au cœur de l'analyse faite par l'OCDE au sujet des politiques en matière d'échanges agricoles. L'argument en faveur d'une libéralisation du commerce réside dans les améliorations majeures de bien-être économique qui peuvent en résulter étant donné que l'affectation des ressources est faite à l'échelle mondiale sur la base de l'avantage comparatif. Toutefois, la notion de gains globaux est souvent trop abstraite pour les décideurs nationaux qui s'interrogent sur des points plus précis. Quelles seront *grosso modo* les incidences de la réforme multilatérale sur leur pays ? Si la protection est supprimée, quels seront les gagnants et quels seront les perdants ? Comment indemniser ceux qui ne jouiront plus d'une protection ? Comment veiller à ce que leurs intérêts nationaux soient pris en compte dans le débat ? Les réponses à ces questions varient d'un pays à l'autre. La première partie du rapport *Politiques agricoles dans les économies émergentes et les pays en transition* 2000 examine les enjeux des politiques commerciales des EET et cherche à déterminer comment un accord commercial multilatéral pourrait les prendre en compte dans leur diversité.

Champ de l'étude

La manière dont il est possible de concilier les intérêts des pays développés et des EET pour arriver à un accord multilatéral « équilibré » est une vaste question. Aussi la présente étude se limite-t-elle à des questions susceptibles d'être analysées sous l'angle des « trois piliers » de l'accord sur l'agriculture issu du cycle d'Uruguay (AACU)². Même si l'ordre du jour des prochaines négociations commerciales multilatérales de l'OMC comporte des thèmes autres que ceux qui ont été traités durant le cycle d'Uruguay, les sujets essentiels déjà abordés durant ce cycle reviendront très vraisemblablement sur le tapis. De plus, il est possible de conserver cette catégorisation pour traiter quelques-unes des questions « nouvelles » qui ont de fortes chances de figurer en bonne place dans les débats futurs. Par exemple, la progressivité des droits de douane en fonction du degré de transformation des produits relève essentiellement du domaine de l'accès aux marchés tandis que nombre des incidences exercées par les entreprises commerciales d'État sur les échanges internationaux peuvent être abordées sous la rubrique de l'accès aux marchés (entreprises commerciales d'État importatrices) ou sous celle de la concurrence à l'exportation (entreprises commerciales d'État exportatrices).

Pour chaque « pilier », l'analyse est centrée sur les aspects *économiques* des questions de fond. Il importe cependant de noter que l'AACU est par essence un accord *juridique* entre les membres de l'OMC et que tout nouvel accord de l'OMC sera de même nature. L'intérêt de ce document tient donc à la manière dont l'analyse économique contribuera à éclairer l'élaboration des dispositions juridiques appropriées³.

En dehors de ces trois piliers – notamment les dispositions applicables aux mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et aux obstacles techniques au commerce (OTC) – un certain nombre d'évolutions de fond, par exemple la controverse sur les OGM et les inquiétudes touchant la santé et la sécurité, ont

transformé la nature du débat. Dans ces domaines, les caractéristiques essentielles des dispositions convenues lors du cycle d'Uruguay devront sans doute être revisitées. Par ailleurs, plusieurs autres thèmes nouveaux seront vraisemblablement inscrits à l'ordre du jour du cycle de l'OMC : les conséquences pour le commerce du fait que les exportations portent de moins en moins sur les produits en vrac et de plus en plus sur les produits à plus forte valeur ajoutée (du fait surtout de leur transformation) ; la manière dont le rôle « multifonctions » de l'agriculture devrait être pris en compte dans le débat sur les politiques commerciales⁴. Comme dans le cas des règles régissant les SPS et les OTC, il faudra non seulement parvenir à un accord sur tous ces aspects mais aussi commencer par convenir de la base conceptuelle et analytique dont cet accord devrait procéder. En conséquence, toutes les questions qui sortent du cadre des trois piliers de l'AACU ne sont pas abordées dans cette étude.

Ce rapport fournit une analyse comparative en ce sens que, dans toute la mesure du possible, il examine sur les mêmes bases les politiques des EET et celles des pays de l'OCDE. Le choix de cette démarche se justifie par deux raisons. En premier lieu, les politiques des pays de l'OCDE ont un impact économique déterminant sur les EET, qu'elles soient exportatrices ou importatrices. Deuxièmement, les engagements de réforme souscrits et mis en œuvre dans les pays de l'OCDE constituent un point de référence pour mesurer le degré de libéralisation des échanges agricoles dans les EET. C'est pourquoi le document puise largement dans les études faites par l'OCDE au sujet des politiques nationales, ainsi que dans les travaux spécifiques entrepris dans le domaine de l'analyse des échanges.

Organisation de l'étude

Dans le contexte des « trois piliers », les sections ci-après examinent les intérêts divers des EET et cherchent à préciser la manière dont ces préoccupations pourraient infléchir le débat de fond. L'objectif est de suggérer un certain nombre de principes fondamentaux par référence auxquels pourraient être appréciées les préoccupations légitimes des EET dans le domaine des échanges.

- La section 2 examine les raisons pour lesquelles la libéralisation des échanges agricoles est un enjeu de taille pour les EET, et cherche à faire ressortir l'importance qu'il y a à prendre en compte la perspective des EET dans le débat international.
- La section 3 met en relief les points de convergence et de divergence des intérêts des EET. Elle a pour but de distinguer, parmi les impacts économiques de la réforme du commerce, ceux qui ont le plus d'importance pour différents groupes d'EET, et de donner une idée de la mesure dans laquelle l'échantillon d'EET et de pays de l'OCDE est représentatif de la physionomie générale des enjeux en cause.
- Dans les sections 4, 5 et 6, les intérêts des EET sont ventilés en fonction du plus ou moins grand impact qu'exerceront vraisemblablement sur eux les changements des règles de l'OMC sous chacun des « trois piliers » de l'AACU. S'agissant de l'accès aux marchés et de la concurrence à l'exportation, les questions à régler ne sont pas seulement celles qui apparaissent à la lumière de l'expérience acquise dans la mise en œuvre de l'accord : elles portent aussi sur des aspects qui n'ont pas été traités dans l'accord mais qui ont néanmoins une grande importance pour les EET. Pour chacun des « piliers », la description des modalités d'application de l'AACU dans les EET est complétée par des observations sur l'expérience acquise dans les pays de l'OCDE en la matière. Ces sections contiennent également des remarques sur la manière dont les EET sont affectées par les changements apportés aux politiques des pays de l'OCDE d'une part, et de l'autre, par les modifications de leurs propres politiques. Quelques pistes d'approches éventuelles sont également proposées pour chaque question.
- La section 7 examine quelques-uns des facteurs généraux qui conditionnent l'impact d'un accord commercial sur les EET. Il s'agit notamment des conditions générales des marchés, de l'importance grandissante des accords commerciaux régionaux, ainsi que des contraintes que connaissent les EET en matière de ressources humaines et institutionnelles.
- La section 8 présente les conclusions de l'analyse.

2. Les raisons pour lesquelles la libéralisation des échanges est importante pour les EET

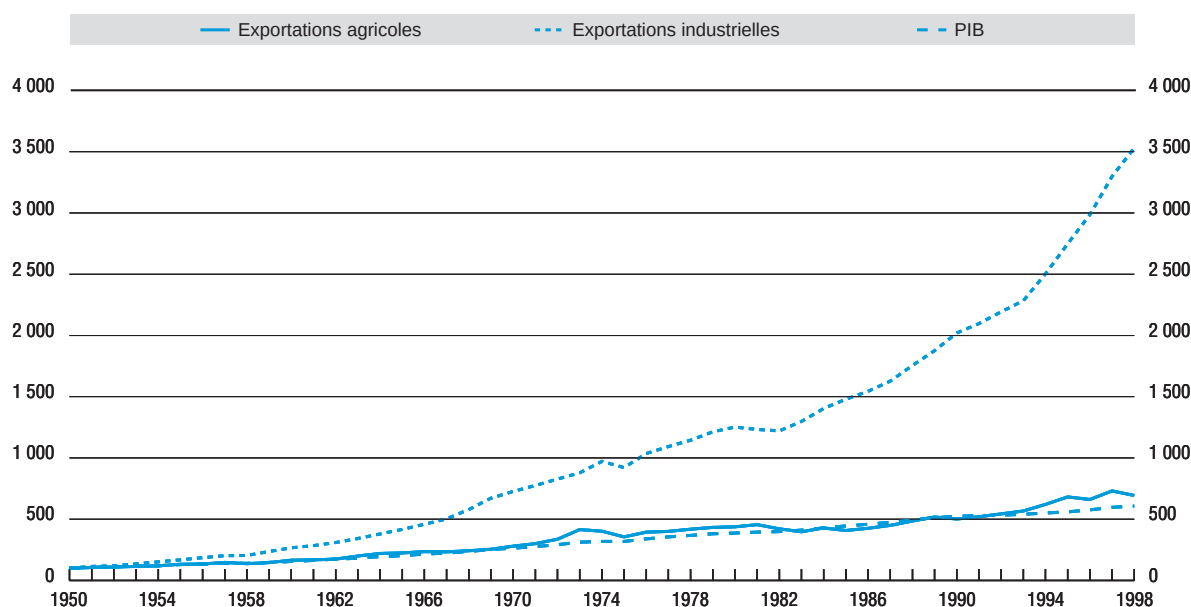
La libéralisation du commerce recèle d'importants gains potentiels de bien-être

L'argument fondamental en faveur de la libéralisation multilatérale des politiques agricoles a trait au potentiel d'importants gains de bien-être au niveau mondial. L'origine de ces gains réside dans le concept d'avantage comparatif : si les ressources sont affectées aux activités dans lesquelles elles sont les plus efficaces par rapport à d'autres utilisations, le bien-être global augmente. Le protectionnisme empêche l'utilisation efficace des ressources et diminue donc le bien-être global. L'ampleur de la protection du secteur agricole est telle que, selon les estimations, les gains potentiels de la libéralisation de l'agriculture sont aussi importants que ceux de la libéralisation de l'industrie, et cela bien que l'agriculture entre pour une proportion plus faible dans le commerce mondial⁵.

Le commerce a été un moteur de croissance économique pour les industries manufacturières...

Le commerce a été un moteur déterminant de la croissance économique dans les pays développés comme dans les pays en développement⁶. A l'échelle mondiale, le volume des échanges de marchandises a été multiplié par 17 au cours de la deuxième partie du xx^e siècle, alors que la production mondiale a seulement sextuplé (graphique I.1). L'accroissement de la production mondiale s'est traduit par un doublement du revenu mondial par habitant. L'expansion globale du commerce a pu se produire parce que, dans

Graphique I.1. Évolution de la croissance des exportations mondiales et du PIB
Prix constants, 1950 = 100



Avant 1980, la part des biens agricoles et industriels est extrapolée grâce aux données des 18 principaux pays exportateurs.
Sources : OMC (1995, 1997) ; OCDE (1998).

... mais moins pour le secteur agricole

Les pays en développement ont accru leur part du commerce mondial pour les produits manufacturés mais pas pour les produits agricoles

Ce défaut d'implantation sur le marché tient pour beaucoup au niveau élevé de protection dont continuent à bénéficier les marchés agricoles

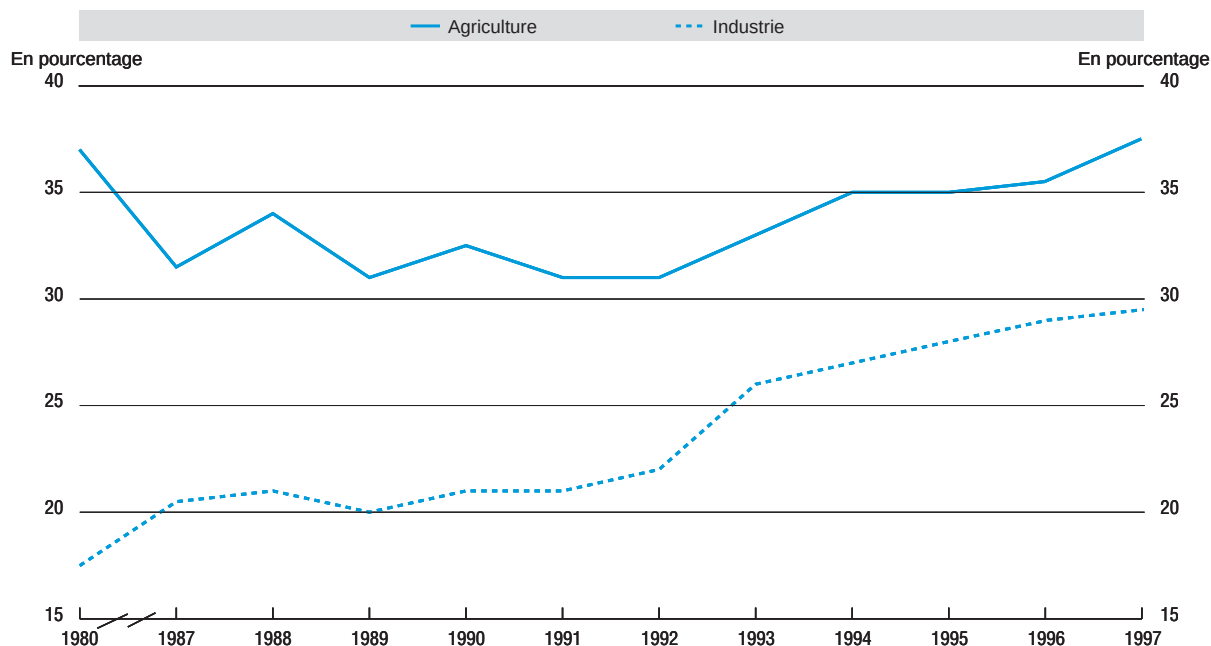
l'ensemble, les pays ont ouvert leurs frontières aux échanges internationaux. Pour prendre un exemple, les droits de douane moyens frappant les produits manufacturés sont tombés de 40 % à 4 % au cours de cette période.

Les échanges agricoles ont connu une expansion relativement modérée, dont le rythme a été à peu près celui de la croissance économique. Ce constat reflète en partie le fait que l'agriculture a perdu de son importance par rapport à d'autres secteurs. Le protectionnisme a cependant été un facteur déterminant⁷. L'évolution des échanges agricoles a obéi à des forces antagonistes. D'un côté, les niveaux élevés de soutien prévalant dans quelques pays de l'OCDE ont suscité des excédents qui ont été écoulés (à coups de subventions à l'exportation) sur les marchés mondiaux. Dans le même temps, les obstacles aux importations érigés dans les pays de l'OCDE ainsi que les politiques de limitation des exportations suivies dans plusieurs pays en développement ont eu un effet négatif sur le volume des échanges. Comme la redistribution des ressources n'a pas été celle qu'aurait suggérée le principe de l'avantage comparatif, la capacité de l'agriculture à concourir à la prospérité mondiale a été bridée.

Ce qui est en cause, c'est l'aptitude des EET à obtenir leur part des gains potentiels de bien-être. De nombreux pays en développement jouissent d'un avantage comparatif dans telle ou telle forme de production agricole. Cet avantage peut tenir à une abondance relative en terres (comme en Argentine et au Brésil) ou à d'importantes disponibilités en main-d'œuvre (surtout en Chine et en Inde). Pourtant, si les pays en développement pris ensemble ont réussi à accroître leur part du commerce mondial pour les produits manufacturés, tel n'a pas été le cas pour les produits agricoles. Collectivement, les pays en développement (c'est-à-dire ceux qui correspondent à la classification de la Banque mondiale) ont vu leur part des exportations mondiales de marchandises passer de 17.7 % à 28.8 % entre 1980 et 1997, mais leur part des exportations agricoles mondiales n'a pratiquement pas bougé au cours de cette période, de 36.4 % à 37.5 % seulement (graphique I.2).

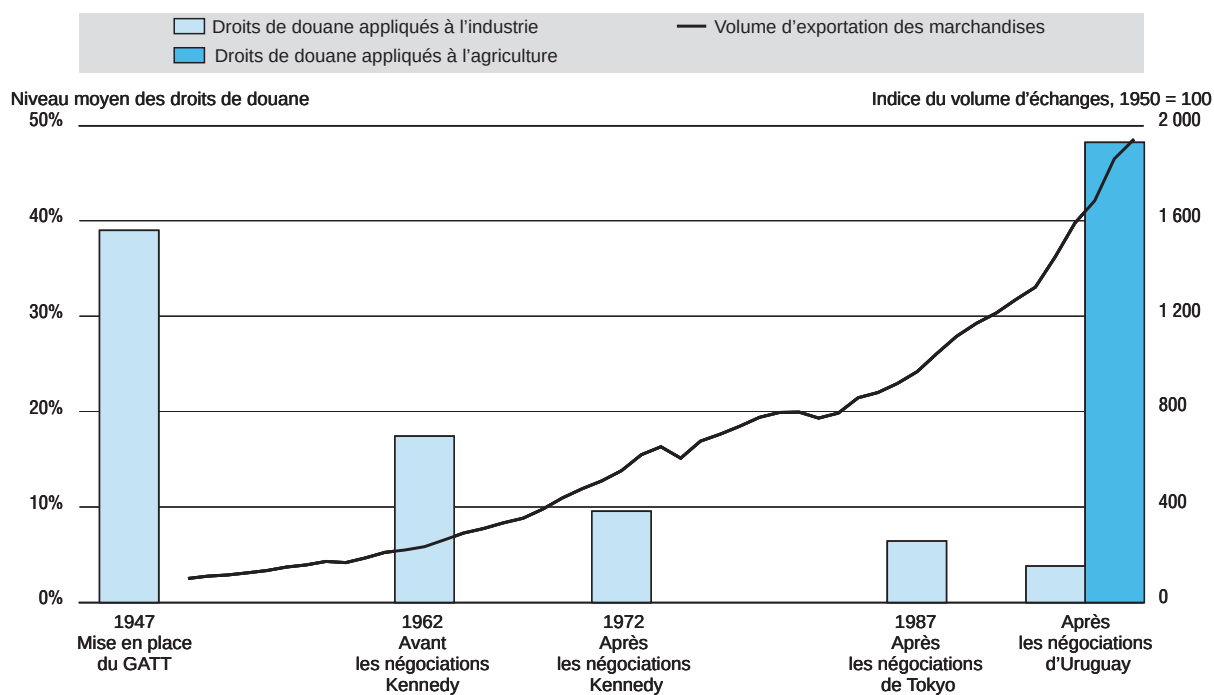
L'échec des pays en développement à s'adjuger une part plus importante des échanges agricoles est dû pour beaucoup à la persistance d'un niveau élevé de protection. Les droits consolidés moyens frappant les produits agricoles continuent à dépasser 40 % – à peu près le même taux qui s'appliquait aux produits manufacturés en 1950. Si la réforme des échanges agricoles a pu prendre un retard de 50 ans sur celle des échanges de produits manufacturés, c'est parce que, avant le cycle d'Uruguay, le secteur agricole était peu couvert quant au fond dans les accords multilatéraux (GATT) (graphique I.3)⁸. Qui plus est, le soutien apporté à l'agriculture dans les pays de l'OCDE s'est chiffré à 362 milliards de \$US en 1999 (OCDE, 2000) – soit le double de la valeur du total des exportations agricoles des pays en développement (CNUCED). D'après les estimations, les politiques agricoles des pays de l'OCDE sont responsables de la moitié environ des distorsions du commerce imposées

Graphique I.2. Part des marchés d'exportation détenue par les pays en développement



Source : FAO-Nations Unies, AGROSTAT.

Graphique I.3. Droits de douane et croissance du commerce international



Source : OCDE (1998).

*Les coûts de transaction
constituent des obstacles
implicites au commerce
et risquent de fausser
la physionomie de l'avantage
comparatif*

*L'un des grands enjeux de la
transition et du développement
est de réduire ces coûts de
transaction de manière à ce que
les échanges puissent s'effectuer
sur la base de l'avantage
comparatif*

aux pays en développement, l'autre moitié étant imputable aux pays en développement eux-mêmes. En termes de bien-être économique, le soutien apporté à l'agriculture dans les pays de l'OCDE aurait coûté aux pays en développement quelque 20 milliards de \$US par an (Anderson, Hoekman et Strutt, 1999).

Par définition, le principe de l'avantage comparatif s'applique à tous les pays. L'encadré I.1 explique pourquoi cette notion a la même pertinence pour les pays à faible productivité (coûts unitaires élevés) et les pays à productivité élevée. Néanmoins, un certain nombre de raisons font qu'un pays n'aura pas forcément intérêt à se spécialiser dans la production de biens pour lesquels il a un avantage comparatif. La plus évidente de ces raisons réside dans la protection explicite des échanges, que celle-ci soit le fait des partenaires commerciaux ou du pays lui-même. Mais il existe aussi d'autres facteurs qui peuvent constituer des obstacles implicites au commerce. Par exemple, une infrastructure médiocre impose des coûts qui peuvent protéger les producteurs locaux contre les effets du commerce et de la concurrence. Parallèlement, cette circonstance peut empêcher les secteurs d'activités jouissant d'un avantage comparatif d'exploiter les possibilités d'absorber les ressources d'autres secteurs et d'exporter. D'une manière générale, les coûts de transaction pénalisent les échanges dans les secteurs qui les subissent. Dans les coûts de transaction entrent plusieurs obstacles au développement économique, par exemple les rigidités du marché du travail, le défaut de crédit rural, le manque de rigueur dans l'exécution des contrats et l'inefficience des circuits de commercialisation. Ces facteurs faussent la physionomie de l'avantage comparatif dans la mesure où ils pèsent sur les prix et les coûts relatifs.

Si les décideurs politiques ont du mal à faire jouer le concept de l'avantage comparatif, c'est aussi parce que les coûts d'opportunité peuvent changer au fil des ans. Dans le cas des EET, les obstacles au développement mentionnés ci-dessus font naître un profil de coûts relatifs qui peut évoluer lorsque ces obstacles sont levés. Par exemple, le sous-développement du crédit rural ou la précarité des droits de propriété peuvent taxer implicitement l'agriculture par rapport à l'industrie. Cela signifie que l'agriculture jouit peut-être d'un avantage comparatif à long terme mais pas à court terme. L'argument selon lequel les branches d'activité devraient être protégées contre la concurrence internationale jusqu'à ce que ces objectifs « propres à la transition ou au développement » soient atteints est analogue à l'argument traditionnel qui veut que les industries naissantes soient protégées. Les dangers sont de deux ordres : d'une part, les secteurs qui jouissent d'une protection risquent de ne pas devenir efficaces ; de l'autre, les décideurs politiques éprouveront vraisemblablement des difficultés à identifier les secteurs qui possèdent un avantage comparatif sous-jacent (c'est-à-dire à long terme). Le défi – en fait le défi de la transition et du développement – est de continuer à améliorer tous les facteurs dynamiques qui influent sur les coûts et, de ce fait, qui conditionnent l'aptitude de l'économie à commercer sur la base de l'avantage comparatif sous-jacent.

Encadré I.1. **Avantage comparatif : sa pertinence pour les pays à faible productivité**

L'avantage comparatif est un concept *relatif* qui s'applique à tous les pays, quel que soit leur niveau de développement. Un pays jouit d'un avantage comparatif dans une activité économique si le *coût d'opportunité* de la production – c'est-à-dire le coût par rapport à l'alternative existante – est plus faible que dans d'autres pays. Le commerce est une source de gains lorsque les pays se spécialisent dans la production de biens pour lesquels ils ont un avantage comparatif et lorsqu'ils les exportent pour en acheter d'autres pour lesquels ils souffrent d'un désavantage comparatif.

L'analogie suivante aide à faire une distinction entre l'avantage comparatif et l'avantage absolu. Un cadre peut réparer son automobile plus rapidement que le mécanicien auquel il fait appel – autrement dit, il peut avoir un avantage *absolu* au niveau à la fois de son emploi régulier et de la réparation de son automobile. Pourtant, il est dans son intérêt de s'adresser à un mécanicien s'il peut gagner davantage en continuant à exercer son emploi et de payer le mécanicien sur son revenu. De même, le mécanicien a avantage à cet arrangement, même s'il répare les voitures de manière moins efficace que le cadre en question.

Le principe de l'avantage comparatif peut anéantir un argument classique, souvent avancé dans le contexte des secteurs agricoles des EET : celles-ci n'ont pas avantage à commercer parce que leurs secteurs agricoles ne sont pas suffisamment productifs pour soutenir la concurrence internationale. Un exemple pris dans le monde réel montre que cet argument est faux. Après la deuxième guerre mondiale, la productivité du Royaume-Uni était de très loin inférieure à celle des États-Unis. Cependant, l'économie britannique était beaucoup plus tributaire du commerce international (qui générait des niveaux analogues de recettes tirées des exportations vers les États-Unis) et elle restait capable de se procurer des recettes d'exportation malgré son manque de productivité. Le tableau ci-après, fondé sur des données relatives à 39 branches d'activité en 1950, compare le ratio de la productivité des États-Unis et du Royaume-Uni par rapport aux valeurs des exportations américaines et britanniques. Dans toutes les branches d'activité, la productivité britannique était moins élevée (c'est-à-dire que les coûts unitaires étaient supérieurs). Pourtant, dans les secteurs où la productivité des États-Unis était moins de 3.4 fois supérieure à celle du Royaume-Uni, ce dernier exportait davantage. Le Royaume-Uni ne possédait un avantage absolu dans aucun secteur mais il jouissait d'un avantage comparatif dans les secteurs où sa productivité dépassait 30 % du niveau américain.

	Secteurs dans lesquels la valeur des :	
	Export. EU > Export. RU	Export. EU < Export. RU
Rapport entre la productivité EU et RU :		
Supérieur à 3.4	22	4
Inférieur à 3.4	3	10

Source : Krugman (1994).

La capacité du Royaume-Uni de vendre plus que les États-Unis dans les secteurs où sa productivité était moins élevée tenait au fait que les facteurs de production étaient payés à un prix moindre qu'aux États-Unis. De fait, les salaires étaient plus de deux fois moins élevés au Royaume-Uni qu'aux États-Unis. Les travailleurs britanniques étaient-ils désavantagés pour autant ? La réponse est négative. Le point de référence pertinent réside dans le salaire qu'ils auraient touché en l'absence d'échanges, et ce salaire aurait été plus bas encore. Pour actualiser cet exemple, on peut dire que, en règle générale, le capital, le travail et d'autres facteurs de production sont moins rémunérés dans les EET que dans les pays de l'OCDE mais c'est précisément cette moindre rentabilité qui permet aux EET de soutenir la concurrence sur les marchés internationaux – dans l'avantage mutuel tant des EET que des pays de l'OCDE.

La « **nouvelle théorie du commerce** » donne à penser que les gains tirés des échanges ont peut-être été plus importants encore que ne le prédisait la théorie classique du commerce

L'expansion des activités des sociétés multinationales et l'augmentation des échanges de produits alimentaires commercialisés sous une marque ont conduit à remettre en cause l'explication classique des gains induits par le commerce (explication qui suppose une concurrence parfaite et une technologie à rendements constants). Pourtant, la « nouvelle théorie du commerce » donne à penser que, sous l'action d'une concurrence imparfaite et des économies d'échelle, le commerce procurera des gains supplémentaires, au-delà de ceux

que prédit la théorie classique⁹. Les économies d'échelle permettent aux pays de tirer parti d'un degré plus poussé de spécialisation et d'échanges, tandis que l'ouverture du commerce oblige les monopoles nationaux à rationaliser leurs activités. De leur côté, les consommateurs profitent d'un éventail plus large de choix. Ces gains peuvent renforcer les bénéfices agrégés suggérés par la théorie traditionnelle, de sorte que le commerce est une source d'amélioration du bien-être au niveau tant infra-national que national. Mais, dans certaines circonstances, un pays peut se retrouver individuellement dans une situation moins favorable. Par exemple, un pays qui jouit d'un avantage comparatif pour des branches d'activité à rendements constants peut être exclu des branches à rendements croissants en raison de la spécialisation internationale.

Mais, bien que la réforme du commerce soit une source potentielle de gains à l'échelle mondiale, ses effets spécifiques sur les pays sont plus problématiques

Un réseau solide de faits montre que le commerce est une source importante de croissance économique, mais il faut compter aussi avec la crainte, largement répandue dans le public, que la libéralisation du commerce en général, et la réforme des échanges agricoles en particulier, peuvent aller à l'encontre des intérêts des pays pris individuellement. S'agissant des EET, cette crainte peut être le reflet de la conviction que la mécanique de la réforme du commerce ne permet pas à tous de « lutter à armes égales ». Les pays de l'OCDE se doivent de prendre en compte les effets de leurs politiques sur les EET, en ce qui concerne surtout l'accès aux marchés¹⁰. Il est d'ailleurs de leur intérêt de le faire. D'une manière plus générale, certaines études théoriques ont remis en question l'opinion courante qui veut qu'il existe un lien direct entre l'ouverture au commerce et la croissance économique au niveau des pays pris individuellement¹¹.

La réforme du commerce n'est qu'un déterminant parmi d'autres des résultats économiques

Il est important de poser dès le départ que les performances économiques d'un pays peuvent s'expliquer par une multitude de facteurs autres que l'ouverture du commerce. Parmi les autres déterminants, on peut citer les politiques macro-économiques et structurelles, les politiques sociales et le plus ou moins grand respect des principes de la bonne gouvernance. Qui plus est, l'axiome selon lequel la liberté des échanges est en soi une bonne chose appelle un certain nombre de réserves d'ordre théorique. Ces réserves sont notamment celles suggérées par la « nouvelle théorie du commerce », la possibilité d'externalités positives sur la production dans les secteurs où les importations sont un élément de concurrence, ainsi que les réserves mentionnées dans la littérature plus récente consacrée à « la croissance endogène », la possibilité de gains résultant de la protection de secteurs technologiquement dynamiques.

L'intérêt collectif des marchés libres joue aussi habituellement au niveau des pays pris individuellement...

Ces arguments sont en substance des mises en garde à propos du principe de l'avantage comparatif. Dans chaque cas, ils doivent être mis au regard des gains d'efficacité que peut faire naître l'exposition à la concurrence internationale. De fait, la plupart des études consacrées à la protection de l'agriculture donnent à penser que les pays auraient tout à gagner d'une réforme tant unilatérale que multilatérale, parce qu'ils exploiteraient leurs ressources intérieures de manière plus efficace. De plus, étant donné que les avantages mondiaux agrégés résultant de la réforme du commerce sont soli-

*... mais il y aura à la fois
des gagnants et des perdants*

dement établis, l'argument du protectionnisme tourne souvent autour de l'hypothèse que le pays protège sa production alors que l'environnement commercial plus large reste ouvert. Cette vision étroite est en contradiction avec le principe du bien commun et elle n'est pas soutenable à l'échelle mondiale.

Bien que l'existence de gains globaux de bien-être ne fasse aucun doute, la libéralisation du commerce peut avoir des conséquences négatives sur certains pays et, à l'intérieur des pays, il y aura à la fois des gagnants et des perdants puisque les ressources sont réaffectées sur la base de l'avantage comparatif. La plupart des EET seront sans doute gagnantes : celles qui sont exportatrices bénéficieront de termes de l'échange plus avantageux que ceux qu'elles auraient connus en l'absence de réforme ; celles qui sont importatrices profiteront d'une allocation plus rationnelle des ressources intérieures. Les perdants potentiels sont d'un côté les EET exportatrices nettes ayant conclu des arrangements préférentiels appelés à disparaître et, de l'autre, les EET importatrices de produits alimentaires dans l'incapacité d'améliorer l'efficacité intérieure afin de compenser l'effet négatif du niveau plus élevé des prix mondiaux¹². S'agissant des premières, on peut se demander si le rapport de dépendance encouragé par les arrangements préférentiels est bien un avantage à long terme. Les conséquences dommageables que subirait le second groupe ont été reconnues dans la *Décision de l'OMC sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires* (la décision NFIBC). Dans l'ensemble, les deux groupes pourraient avoir intérêt à une libéralisation multisectorielle et, dans le cas d'un accord visant spécifiquement l'agriculture, pourraient bénéficier d'une compensation à la faveur de la mise en commun des gains nets de bien-être.

*La réforme du commerce entraîne
des changements structurels
et suscite des préoccupations
au sujet de la pauvreté*

A l'intérieur des pays, les bénéficiaires des mesures de protection seront vraisemblablement les perdants, du moins à courte échéance. Il y aura inévitablement des répercussions sur la répartition interne du revenu. Dans un grand nombre d'EET, de tels bouleversements internes suscitent légitimement des inquiétudes à propos de la fréquence et de l'ampleur de la pauvreté. Même si le revenu mondial par habitant a doublé au cours des cinquante dernières années, on estime encore à 1,5 milliard le nombre de personnes vivant en état de pauvreté. La plupart sont des paysans des pays en développement mais la pauvreté sévit aussi dans les villes où beaucoup d'habitants consacrent une grosse part de leurs revenus à leur nourriture. Les gagnants seront les paysans si le gouvernement choisit de les protéger par le biais de prix élevés, ou les consommateurs si le gouvernement opte pour des prix bas.

*La réforme du commerce
contribue à générer le revenu
nécessaire pour sortir les gens de
la pauvreté mais elle devra peut-être
s'accompagner de politiques
intérieures appropriées*

Les avantages de la libéralisation du commerce découlent des gains nets de bien-être économique, et l'amélioration des résultats économiques devrait l'un dans l'autre aider les populations à sortir de l'état de pauvreté. Il n'en demeure pas moins que la libéralisation ne saurait en soi garantir une réduction de la pauvreté. Celle-ci est pour beaucoup une question de politique intérieure, puisque les programmes nationaux peuvent servir à faire en sorte que les

victimes des changements apportés aux grandes lignes d'action reçoivent une compensation et des aides instituées par le processus d'ajustement. L'articulation des mesures de politique intérieure et des mesures de politique commerciale dépend de la manière dont ces programmes sont traités dans les dispositions d'un accord commercial multilatéral. Dans le cas de l'accord sur l'agriculture issu du cycle d'Uruguay (AACU), quelques-unes de ces mesures entrent dans la catégorie verte et sont donc exemptes des engagements de réduction du soutien interne.

Les politiques agricoles visent des objectifs multiples...

Les politiques agricoles visent de multiples objectifs qui vont au-delà du soutien des revenus. Les pays n'accordent pas tous le même degré d'importance à ces différents objectifs mais tous incluent dans leur liste la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire, le soutien des communautés rurales, la diminution de l'exode rural et la préservation des paysages ruraux. Les poids relatifs de ces objectifs varient d'un pays à l'autre, le niveau de développement économique étant habituellement le critère déterminant du choix des priorités nationales. Par exemple, nombreuses sont les économies émergentes qui se préoccupent davantage des conséquences sociales de l'exode rural que des aspects esthétiques des campagnes.

... qui, dans l'idéal, devraient être poursuivis de manière à fausser le moins possible le commerce

Par ses effets sur les incitations données aux producteurs et aux consommateurs, la libéralisation des échanges agricoles a très probablement des conséquences pour chacun de ces objectifs. L'analyse de l'OCDE reconnaît la légitimité des objectifs multiples et s'intéresse à la manière dont ils sont poursuivis. Les politiques idéales sont celles qui visent à atteindre ces objectifs mais sans provoquer des distorsions de la production, de la consommation et, partant, du commerce. Pourtant, la poursuite de certains objectifs peut exiger l'imposition de taxes ou l'octroi de subventions qui font que la production et la consommation sont différentes de ce qu'elles auraient été en cas « d'intervention nulle », d'où des répercussions sur les marchés mondiaux. L'équilibre politique à établir pour faire en sorte que la poursuite d'objectifs nationaux n'élimine pas les gains globaux tirés du commerce est mentionné dans le communiqué publié à l'issue de la réunion ministérielle de l'OCDE de 1998, qui insistait sur la nécessité d'éviter les politiques de nature à fausser la production et le commerce.

Le défi à relever

L'AACU a marqué un tournant en ce qu'il a été le premier à soumettre l'agriculture à des disciplines et règles multilatérales

Malgré la forte protection dont continuent de bénéficier les marchés agricoles, la conclusion du cycle d'Uruguay en 1994 a marqué un tournant décisif. Pour la première fois, les politiques agricoles se sont trouvées assujetties à des disciplines et règles multilatérales effectives. En vertu de l'accord sur l'agriculture, des droits consolidés sont venus remplacer les obstacles non tarifaires au commerce, les pays ont été obligés d'ouvrir leurs marchés, les subventions à l'exportation ont été assorties de limites, les programmes intérieurs ont été codifiés en fonction du risque de distorsion qu'ils comportaient pour le commerce et la plupart des formes de soutien faussant le plus les échanges ont été soumises à des disciplines.

D'autres aspects de l'AACU ont également eu des conséquences pour l'agriculture. Les pays se sont mis d'accord sur l'application des règles régissant les mesures sanitaires et phytosanitaires ainsi que les obstacles techniques au commerce, afin d'éviter que ces mesures ne servent à protéger le commerce. Les procédures de règlement des différends et le recours à des mesures compensatoires ont également fait l'objet d'accords qui exercent des incidences sur l'agriculture. De plus, les articles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) sont restés à la fois en vigueur et applicables à l'agriculture.

Le défi est de consolider la libéralisation limitée acquise grâce à l'AACU

Dans la perspective des futures négociations commerciales multilatérales, le défi est de consolider les acquis de la libéralisation des échanges agricoles, qui se sont révélés somme toute minimes. Par exemple, les produits agricoles restent frappés de droits de douane qui sont, en moyenne, quatre fois plus élevés que ceux des produits industriels. Qui plus est, au cours des deux dernières années, le soutien apporté à l'agriculture dans les pays de l'OCDE a été poussé à la hausse sous l'effet de la baisse des prix mondiaux¹³.

Le processus de négociation est d'une complexité telle que les pays peuvent facilement perdre de vue les gains potentiels de la réforme des échanges agricoles

La conclusion de l'AACU a pris plusieurs années et a été jalonnée de difficultés politiques, bien que les principales caractéristiques de l'accord aient été négociées au sein d'un groupe de pays plus restreint que celui qui s'efforcera de donner forme au prochain accord attendu de l'OMC. L'impact modeste de l'accord tient à plusieurs causes, notamment la difficulté à négocier un ensemble jugé acceptable par tous les participants d'un processus multilatéral et la flexibilité (parfois inattendue) laissée aux pays dans l'interprétation de leurs engagements au titre de l'accord. Lorsqu'on est pris dans des négociations délicates, on perd aisément de vue le fait que la plupart des pays auront leur part des gains globaux résultant de la libéralisation du commerce mais aussi qu'une réforme unilatérale serait tout aussi bénéfique pour la plupart des parties concernées. Cet aspect passe souvent inaperçu dans un processus qui conduit les pays à échanger des « concessions ». Le dilemme tactique qui se pose aux pays partisans d'une réforme unilatérale (groupe auquel appartiennent de nombreuses économies en développement) est qu'ils peuvent parvenir à améliorer leur pouvoir de négociation en revenant à des droits effectivement appliqués qui sont plus proches des niveaux correspondant à leurs engagements au titre de l'AACU.

Pourquoi il est important de prendre en compte la perspective des EET

Les préoccupations des EET doivent retenir l'attention des décideurs politiques où qu'ils soient

Les EET sont loin d'avoir les mêmes intérêts mais les décideurs politiques, où qu'ils soient, ont plusieurs raisons de prendre en compte les préoccupations collectives de ces pays :

Les EET jouent un rôle de plus en plus important dans le commerce international

- Les incidences économiques globales d'un nouvel arrangement commercial multilatéral dépendront dans une large mesure des dispositions prises pour les EET. Parce que les pays n'appartenant pas à l'OCDE occupent une place grandissante dans le commerce international, et probablement plus encore dans les échanges agricoles, il n'est plus possi-

Les EET engagées dans la libéralisation voudront avoir plus largement accès aux marchés protégés des pays de l'OCDE

Les EET participeront vraisemblablement de manière plus active au processus multilatéral...

... les nouveaux membres de l'OMC exerçant un impact important

Les EET chercheront aussi à faire entendre leurs intérêts communs

Cette section cherche à déterminer les enjeux des EET pour chacun des trois piliers de l'AACU

ble de se situer uniquement dans la perspective des pays Membres de l'OCDE pour identifier les questions d'ordre commercial qui risquent d'apparaître.

- Un grand nombre d'EET ont entrepris des réformes pour des raisons autres que leurs engagements au titre du cycle d'Uruguay. Dans les éléments catalyseurs de la réforme entrent les accords commerciaux régionaux (ACR), les programmes d'ajustement structurel du FMI, ainsi que la nécessité impérieuse d'opérer des réformes économiques intérieures. La libéralisation du secteur agricole est plus avancée dans un grand nombre d'EET que dans les pays développés de l'OCDE. Les pays engagés dans la libéralisation chercheront tout naturellement à obtenir des concessions de la part des pays pratiquant un degré de protection plus élevé.
- L'accord issu du cycle d'Uruguay a été négocié au premier chef par les pays développés (bien que tous les pays l'aient ratifié par consensus). Il en est résulté un certain nombre « d'asymétries » au niveau des répercussions des dispositions de l'accord sur les pays pris individuellement. Les EET essaieront de limiter les asymétries qui leur sont défavorables en participant plus activement au processus multilatéral¹⁴. D'une manière plus générale, plusieurs pays ont insisté sur la nécessité de parvenir à un accord jugé équitable pour tous.
- L'adhésion prévue de la Chine, de la Russie et de l'Ukraine à l'OMC sera lourde de conséquences pour l'agencement des accords commerciaux.
- Enfin et surtout, les EET partagent un certain nombre d'intérêts économiques communs. Tout d'abord, tous les pays – développés et en développement – souhaitent un système commercial libéral. Les EET partagent aussi sans doute des priorités communes qui sont différentes de celles des pays développés de l'OCDE (en ce qui concerne par exemple l'importance attachée à la sécurité alimentaire), tandis que leur marge de manœuvre pour introduire certaines catégories de réforme risque davantage d'être limitée par le sous-développement de leurs appareils institutionnels.

3. Quel est l'enjeu de la réforme du commerce agricole pour les EET ?

Certaines informations de base sont indispensables pour se faire une idée générale des aspects positifs ou négatifs que la poursuite de la libéralisation des échanges agricoles comportera pour les EET. La présente section contient des données de base sur le volume et l'orientation des échanges agricoles, ainsi que quelques éléments d'information sur l'ampleur de la protection accordée à différents marchés agricoles. Ces données fournissent une indication des axes d'évolution probables de la structure des échanges dans l'hypothèse où les mesures protectionnistes seraient atténuées ou éliminées. On fera ensuite un tour d'horizon général des caractéristiques des EET en matière de commerce. Il sera alors possible d'identifier les points de convergence et de divergence des posi-

tions des pays à l'égard des grandes lignes d'action en matière d'échanges agricoles. Plus précisément, ces informations permettront d'arriver plus aisément à une première identification des enjeux des EET dans les réformes se rapportant aux trois piliers de l'AACU.

Les échanges mondiaux de produits agricoles

D'après les estimations ONU-FAO, le commerce mondial de produits alimentaires et agricoles s'est chiffré à environ 450 milliards de \$US en 1998. Ce chiffre représente quelque 10 % de la valeur des échanges de marchandises. Les échanges agricoles ont connu une expansion en valeur absolue mais leur part du commerce total a constamment reculé tout au long du siècle, et cette tendance ne donne aucun signe d'affaiblissement. Selon les estimations de la Banque mondiale, la part des produits alimentaires et agricoles dans le total des échanges de marchandises est tombée de 17 % en 1980 à 10 % en 1997¹⁵.

Dans les échanges agricoles, les matières premières agricoles viennent loin derrière les produits alimentaires qui constituent 80 % environ du total, la part des produits semi-transformés et transformés n'ayant cessé d'augmenter. En dollars des États-Unis, les échanges de produits alimentaires et agricoles ont marqué une progression de 28 % entre 1993 et 1998. Cette évolution est à mettre au compte pour l'essentiel de l'accroissement des volumes de produits agricoles transformés qui ont été échangés. La part des produits transformés dans les exportations alimentaires et agricoles des pays de l'OCDE est passée de 49 % en 1964 à 67 % en 1994. Dans le même temps, elle a progressé de 41 % à 54 % dans les pays en développement, alors qu'elle est tombée de 27 % à 17 % dans celui des pays les moins avancés¹⁶.

En 1998, les pays de l'OCDE ont été à l'origine de 70 % environ du total mondial des exportations et importations de produits agricoles. Leur part est restée pratiquement stationnaire depuis 1993 dans le cas des importations, mais elle a légèrement reculé dans celui des exportations. En 1998, les six économies émergentes retenues dans le présent rapport (Argentine, Brésil, Chili, Chine, Inde et Afrique du Sud) ont représenté 5.8 % des importations agricoles mondiales et 11.1 % des exportations, leur part étant en augmentation dans les deux cas depuis 1993. Dans ce groupe, la Chine est la seule à avoir été un importateur net en 1998 (alors qu'elle était un exportateur net cinq ans plus tôt). Pris ensemble, les pays en transition sont des importateurs agricoles nets, bien que leur déficit net ait régressé entre 1993 et 1998. Cela étant, ils représentent une part plus élevée des importations mondiales (6.5 % en 1998) que des exportations (4.2 %).

Ajoutées les unes aux autres, les parts des pays de l'OCDE et celles des EET retenues dans le présent rapport constituent l'essentiel des échanges agricoles mondiaux. En 1998, le total de ces pays s'établissait à 82 % pour les importations et à 84 % pour les exportations. Pris collectivement, ce groupe constitué des 29 pays Membres de l'OCDE et de 17 EET représente aussi une forte proportion

La part du commerce mondial de marchandises revenant aux produits alimentaires et agricoles est tombée à 10 pour cent environ...

... les produits semi-transformés et transformés constituant la plus grosse part de ces échanges

Les échanges agricoles internationaux sont dominés par les pays de l'OCDE...

... et, ajoutées les unes aux autres, les parts des pays de l'OCDE et celles des EET retenues dans le rapport constituent l'essentiel du commerce mondial

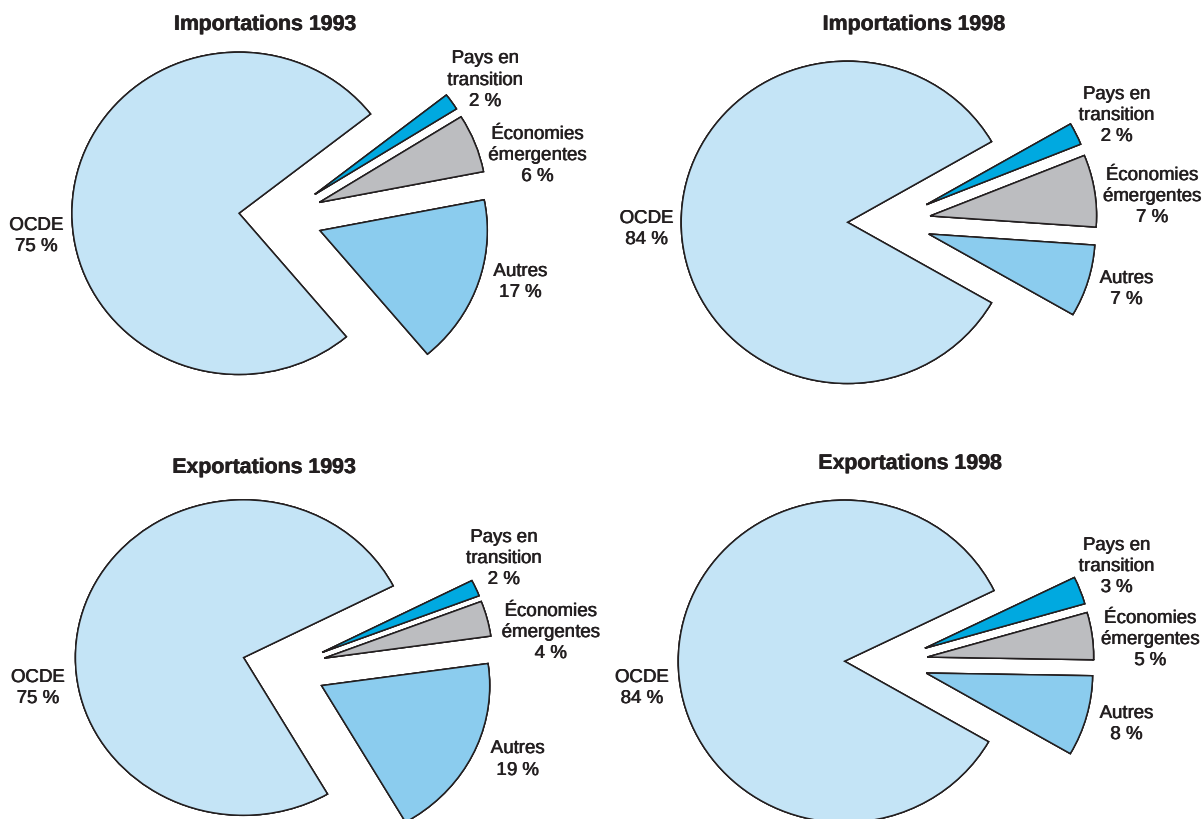
de la population mondiale. En 1998, cette part s'établissait à 66 %, dont 37 % revenant à la Chine et à l'Inde. Étant donné l'importance du secteur agricole dans les pays ne faisant pas partie de l'OCDE, la part de la population rurale mondiale revenant à ces 46 pays était plus élevée encore, à 72 %.

Qui commerce avec qui ?

Les pays de l'OCDE commercent le plus souvent entre eux

Les pays de l'OCDE commercent essentiellement entre eux. Le graphique I.4 indique la ventilation des exportations et importations de l'OCDE entre quatre blocs de pays : autres pays de l'OCDE, pays en transition (à l'exclusion de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque), économies émergentes et tous les autres pays. Les chiffres indiqués se rapportent à la période 1993 à 1998, afin de donner une idée de l'évolution intervenue dans la direction des échanges depuis le début de la mise en œuvre de l'AACU. Pour ce qui est à la fois des exportations et des importations, ces chiffres sous-estiment la prédominance du commerce intra-OCDE puisqu'ils ne prennent pas en compte les échanges intra-UE.

Graphique I.4. Direction des échanges agricoles des pays de l'OCDE avant et pendant l'Uruguay Round



Les pays n'appartenant pas à l'OCDE n'ont pas réussi à accroître leur pénétration sur les marchés de l'OCDE

Les échanges intra-OCDE ont gagné en importance, du point de vue tant des importations que des exportations. En 1998, les importations agricoles de la zone de l'OCDE venaient à hauteur de 83 % d'autres pays Membres, tandis que les exportations étaient destinées à concurrence de 85 % à d'autres pays Membres. Les EET restent peu présentes sur les marchés de l'OCDE puisque leur part combinée des importations agricoles de cette zone n'a progressé que de 8 % à 9 %.

Quant aux « autres pays » (ceux qui n'entrent pas dans le groupe des 46 pays constitué par les Membres de l'OCDE et les EET), leur part des importations agricoles de l'OCDE a chuté de 17 % à 7 %. Avec la diminution des excédents, ils ont également perdu de leur importance en tant que débouchés des exportations de l'OCDE.

L'UE est le premier partenaire commercial des pays d'Europe centrale et orientale...

L'Union européenne est le premier partenaire commercial de nombreux pays en transition, notamment ceux d'Europe centrale et orientale. Pour la plupart des PECO, l'Union européenne est davantage une source d'importations qu'un lieu de destination des exportations (leur balance commerciale avec l'Union européenne accuse un déficit net). S'agissant des pays en transition d'une manière générale, l'OCDE entre pour une part plus élevée dans leurs importations et exportations agricoles. Tel est tout particulièrement le cas des États baltes dont les importations agricoles proviennent à hauteur de 60 à 70 % des pays de l'OCDE alors que ces derniers n'absorbent que de 20 à 30 % de leurs exportations agricoles (celles-ci étant destinées pour l'essentiel aux NEI). Pour la plupart des pays en transition, l'importance relative de leurs relations commerciales avec l'UE et avec d'autres pays en transition implique que l'impact le plus sensible induit par un nouvel accord conclu à l'OMC tiendrait aux répercussions dudit accord sur les politiques agricoles des États membres de l'UE et des autres pays en transition.

... tandis que les relations commerciales des économies émergentes présentent un profil plus diversifié

Le profil des relations commerciales des économies émergentes est plus diversifié. Il est intéressant de noter que le Brésil destine la moitié de ses exportations à l'UE et l'Argentine 27 % seulement. Les exportations de l'Afrique du Sud vont à hauteur de près des deux tiers aux pays de l'OCDE, ce qui s'explique surtout par le sous-développement des marchés africains régionaux.

Les exportations des pays en développement vont surtout à d'autres pays en développement

D'une manière générale, les pays en développement destinent une part croissante de leurs exportations agricoles à d'autres pays en développement. Cela tient entre autres au fait que, en moyenne, ces pays connaissent une croissance plus rapide que les pays développés. Parallèlement, la part grandissante des échanges de produits alimentaires non conditionnés dans le total renforce la réorientation des courants d'échanges, puisque les pays développés protègent souvent davantage leurs produits transformés et semi-transformés (OCDE, 1997). D'un autre côté, l'expansion des échanges agricoles entre pays en développement est bridée par l'imposition de droits qui, dans bien des cas, restent élevés.

Quel est le degré de protection des marchés agricoles ?

Le soutien apporté à l'agriculture dans les pays de l'OCDE a retrouvé les niveaux prévalant avant le cycle d'Uruguay

Les pays de l'OCDE dominant le commerce international, il est instructif de commencer par se faire une idée de l'ampleur du soutien qu'ils apportent à leur agriculture. En 1999, la valeur totale du soutien dont ont bénéficié les secteurs agricoles des pays de l'OCDE a été estimée à 361 milliards de \$US, soit 1.4 % du PIB de l'OCDE. L'estimation du soutien aux producteurs (ESP) pour l'ensemble des pays de l'OCDE s'est établie à 40 % de la valeur de la production. La forte progression du soutien enregistrée ces deux dernières années a presque totalement inversé le recul progressif de la période 1987-97, lorsque l'ESP était tombée de 41 % à 31 %. Ces chiffres sont symptomatiques du fait que les demandes de protection augmentent lorsque les prix mondiaux sont soumis à des tensions.

Le degré de soutien varie considérablement d'un pays à l'autre et d'un produit à l'autre...

L'ESP de l'ensemble des pays de l'OCDE occulte d'amples variations entre les pays : en 1998, l'ESP allait de 1 % du total des recettes agricoles brutes (en Nouvelle-Zélande) jusqu'à 65 % ou davantage (en Corée, au Japon, en Islande, en Norvège, en Suisse). Les différences sont également très accusées entre les produits, les niveaux les plus élevés étant typiquement accordés au sucre, au lait et au riz. L'augmentation de la part du soutien total revenant aux paiements directs a été une évolution positive du point de vue du commerce. Il n'en demeure pas moins que le soutien qui n'est pas directement couplé à la production ne constitue encore que 20 % du soutien total (contre 65 % pour le soutien des prix du marché).

... mais, d'une manière générale, les obstacles aux importations restent beaucoup plus importants dans le secteur agricole que dans les autres

Les droits frappant les importations restent élevés dans un grand nombre de pays. La moyenne des droits consolidés sur les produits agricoles s'établit à 37 % contre 5 à 10 % sur les autres catégories de produits. Les droits de douane sur un certain nombre de produits agricoles restent extrêmement élevés, très souvent plus de 200 %¹⁷.

En moyenne, l'agriculture est plus protégée que l'industrie dans les pays de l'OCDE qu'elle ne l'est dans les EET...

Le fait que l'agriculture est plus protégée que l'industrie est une caractéristique générale des pays de l'OCDE. Par exemple, dans le cas des taux NPF, la moyenne tarifaire pondérée en fonction des échanges s'établit à 17.1 % pour les produits agricoles et à 4.7 % pour les produits manufacturés. Dans les « pays à revenu élevé »¹⁸, l'écart est encore plus prononcé : la moyenne des droits sur les importations est de 17.5 % sur les produits agricoles contre 3.8 % sur les produits manufacturés, soit un rapport de 4.6 à 1¹⁹. Les chiffres pondérés en fonction des échanges peuvent induire en erreur. Tout d'abord, les taux élevés ne sont pas convenablement pris en compte précisément parce qu'ils sont un facteur de restriction des échanges. Par définition, ils attachent aussi un poids moindre aux échanges de volumes relativement restreints, qui sont souvent une caractéristique du commerce des EET. Toute moyenne, quelle qu'elle soit, a ses défauts : aucune ne reflète pleinement la tendance à accorder un degré plus élevé de protection aux secteurs « sensibles ». Par exemple, même si les droits moyens ne sont pas toujours plus élevés dans les pays de l'OCDE que dans les EET, il n'en demeure pas moins que l'Australie, la République tchèque, la Hongrie et la Nouvelle-Zélande sont les seuls pays de l'OCDE à ne

... encore qu'il soit difficile de mesurer l'ampleur véritable de la protection

En outre, les marchés peuvent être individuellement soumis à toute une série d'effets qui se concurrencent ou qui se renforcent

Les pertes de bien-être associées aux distorsions des échanges sont importantes mais difficiles à mesurer avec précision...

... bien que les gains globaux résultant de la réforme du commerce soient indiscutables

pas avoir ne serait-ce qu'un seul droit supérieur à la crête tarifaire de l'Inde qui est de 150 %.

Malgré leurs limites, les ESP et les tarifs effectivement appliqués donnent une idée des niveaux de soutien et de protection. Ils ne rendent pas compte de toute une série de restrictions implicites aux échanges, qui peuvent découler des modalités d'administration des contingents tarifaires, des dispositions des régimes de licence ou encore du pouvoir discrétionnaire dont jouissent les entreprises commerciales d'État.

Pour comprendre les distorsions pesant sur les marchés alimentaires mondiaux, il faut aussi démêler tout un écheveau d'effets complexes. Par exemple, le recours aux subventions à l'exportation est essentiellement le fait d'une petite poignée de pays de l'OCDE. Bien que la plupart des exportations de l'OCDE se composent de produits semi-transformés ou transformés et bien qu'elles aillent pour l'essentiel à d'autres pays Membres, les subventions à l'exportation sont majoritairement accordées pour les marchandises en vrac destinées à des pays n'appartenant pas à l'OCDE. Il arrive parfois que ces exportations fassent l'objet de prélèvements à l'importation dans le pays destinataire. Dans de telles circonstances, les échanges sont à l'évidence faussés mais – du fait des subventions – leur restriction est plus difficile à établir. Pour prendre un autre exemple, les restrictions au commerce inhérentes aux droits prévalant dans les pays de l'OCDE peuvent être amplifiées par les restrictions aux exportations imposées dans les EET. Enfin, il est difficile de quantifier les effets exercés par le soutien interne sur la production et les échanges. Même si les politiques de soutien sont découplées à la marge, elles peuvent favoriser le maintien de ressources dans le secteur agricole et, donc, peser sur les marchés mondiaux.

Il est difficile de mesurer le degré de protection du commerce mais plus encore de jauger les gains de bien-être qui découleraient d'une diminution du soutien à l'agriculture. L'une des raisons est que les données se rapportant à la protection ne donnent pas une image complète de la gamme des restrictions introduites par les politiques. Dans le même ordre d'idées, les dispositifs mis en place par les pouvoirs publics sont habituellement représentés sous une forme simplifiée afin de rendre les modèles économiques plus commodes²⁰.

Quelles que soient ces difficultés, les ordres de grandeur ne sont pas mis en doute. Comme il l'a été remarqué plus haut, on estime que la libéralisation des échanges agricoles ouvre la possibilité de réaliser des gains de bien-être économique d'une valeur de l'ordre de 70 milliards de \$US par an. Les pays développés seront vraisemblablement les principaux bénéficiaires en chiffres absolus. Ce sont en effet ceux qui compromettent le plus le bien-être national en protégeant les exploitants agricoles aux dépens des consommateurs et des contribuables. Toutefois, évalués par rapport au revenu initial, les avantages les plus importants découlant de la diminution de la protection sont ceux qui reviennent à un grand nombre de pays en développement. Les chiffres résultant d'un exercice consistant à établir un modèle d'équilibre général peuvent mis en doute mais la principale conclusion est évidente : les mar-

Les pays de l'OCDE et les EET constituant l'échantillon du présent rapport représentent ensemble la majorité des échanges agricoles mondiaux

Toutefois, ce rapport laisse de côté de nombreux pays dont les intérêts économiques pourraient être différents

L'échantillon des EET est représentatif sous l'angle des volumes d'échanges et des populations concernés, mais pas sous celui d'un « décompte » des intérêts des pays

Seuls les membres de l'OMC sont tenus de réformer leurs politiques en vertu d'un accord commercial multilatéral...

... mais les membres de l'OMC ont plus à gagner que les non membres

chés agricoles restent fortement protégés et leur libéralisation se traduirait par une nette amélioration du bien-être global dont les EET profiteraient dans l'ensemble.

L'hétérogénéité des intérêts des EET

Les échanges agricoles internationaux sont dominés par les pays de l'OCDE. Lorsqu'on ajoute aux totaux de l'OCDE les chiffres des 17 EET de l'échantillon, on constate que les deux groupes constituent ensemble la majorité tant des échanges agricoles que de la part de la population mondiale affectée par ces échanges. Pris dans son ensemble, cet échantillon est donc représentatif du poids économique des intérêts qui sont en jeu dans la réforme des échanges agricoles.

Toutefois, le monde compte plus de 200 pays, de sorte que cette étude ne porte que sur moins d'un quart du total. Qui plus est, huit des EET examinées ici ne sont pas encore membres de l'OMC, si bien que l'échantillon ne rend compte que de 30 % seulement des membres de l'OMC qui sont au nombre de 135. L'impasse qui est faite dans ce rapport sur un grand nombre de pays prêterait moins à conséquence si les 70 % laissés de côté avaient des intérêts économiques similaires. Mais cela n'est pas le cas, loin s'en faut.

La taxinomie des 148 pays en développement présentée à l'appendice 1 est révélatrice de l'hétérogénéité des intérêts des EET²¹. Un point important à relever est que les pays à faible revenu importateurs nets de produits alimentaires sont très nombreux mais sont sous-représentés dans cet échantillon. D'un autre côté, bon nombre d'importateurs nets de produits alimentaires (42 %) sont aussi des exportateurs nets, si bien que l'échantillon est plus représentatif qu'il n'y paraît de prime abord. Concrètement, les préoccupations liées à la réforme des échanges agricoles varieront cependant selon que l'on se référera principalement aux volumes échangés et aux populations concernées, ou que l'on cherchera simplement à faire un « décompte » des intérêts des pays. Ces considérations sont examinées dans l'appendice 1.

L'appartenance à l'OMC est à l'évidence un aspect très important pour établir ce qu'un pays a à perdre ou à gagner d'un accord multilatéral. Les dispositions de l'AACU visent uniquement les membres de l'OMC. Celle-ci existe officiellement depuis janvier 1995 et tous les pays signataires du GATT ont été admis en qualité de membres après avoir ratifié l'accord d'avril 1994. Plusieurs pays ont rejoint l'OMC après sa création, y compris trois pays en transition dont l'OCDE suit l'évolution des politiques agricoles : Bulgarie, Estonie et Lettonie. Une condition préalable à l'adhésion à l'OMC est que le pays prenne l'engagement de mettre en œuvre l'AACU. Dans la pratique, cet engagement est négocié d'abord avec un groupe de travail de l'OMC, puis bilatéralement avec les principaux partenaires commerciaux.

L'adhésion à l'OMC présente deux avantages : tout d'abord, le pays qui devient membre acquiert un levier sur les autres membres du fait qu'il peut se prévaloir d'un système fondé sur des règles multilatérales ; deuxièmement, il retire en règle générale un avan-

tage économique des réformes qu'il est amené à introduire dans ses propres politiques en raison de son appartenance à l'OMC²². A première vue, les pays qui ne sont pas membres pourraient bénéficier d'un environnement commercial plus libéral sans avoir pour autant à réformer leurs propres politiques. Dans la pratique, ces pays n'auront aucun recours légal si l'accès aux autres marchés leur est refusé et ils feront vraisemblablement l'objet d'un traitement moins favorable de la part des membres de l'OMC (en ce qui concerne, par exemple, l'attribution des contingents tarifaires ou l'imposition sur leurs exportations de droits supérieurs aux taux de la nation la plus favorisée)²³.

L'appendice I illustre l'hétérogénéité des caractéristiques des EET. Pourtant, les catégories établies par la Banque mondiale et l'ONU sont déjà en elles-mêmes des agrégats.

D'autres facteurs exercent peut-être une influence profonde sur la position d'un pays en matière de politique commerciale : l'importance de l'agriculture dans l'économie nationale...

D'autres facteurs à l'origine des caractéristiques différentes des EET en matière de commerce peuvent avoir leur importance lorsqu'il s'agit de déterminer la position d'un pays sur les questions touchant la réforme des échanges agricoles. On peut ainsi citer le rôle général de l'agriculture dans l'économie, tel qu'il ressort de la part de la production et de l'emploi revenant au secteur agricole. Exception faite de la Chine et de l'Inde, les EET retenues dans cette étude entrent dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire. Avec l'élévation du niveau de développement, le rôle de l'agriculture, bien qu'il soit habituellement important, est moins crucial pour l'économie nationale qu'il ne l'est dans les pays à faible revenu. A l'autre extrême, les économies les plus pauvres d'Asie et d'Afrique sont généralement plus fortement tributaires de l'agriculture de subsistance et, par conséquent, elles ressentiront moins directement les effets de la réforme du commerce.

... les catégories de produits faisant l'objet d'échanges commerciaux...

Deuxièmement, les EET se différencient par les catégories de produits qu'elles échangent, par exemple selon qu'elles exportent des produits de pays à climat tempéré ou des produits tropicaux, ou encore des produits alimentaires à faible ou à forte valeur. La plupart des EET de l'échantillon exportent plutôt des produits de pays à climat tempéré. Ce sont typiquement ceux que les pays de l'OCDE protègent le plus car ils risquent davantage de concurrencer la production intérieure. Les EET exportatrices sont également plus tributaires des exportations de produits en vrac que ne le sont les pays de l'OCDE. Cela s'explique en partie par la progressivité des droits de douane en fonction du degré de transformation, circonstance qui freine le développement des secteurs de transformation en aval.

... l'aptitude du pays à tirer avantage des engagements en matière d'accès aux marchés...

Un troisième facteur réside dans l'aptitude du pays à se saisir promptement de l'avantage constitué par l'accès aux marchés de l'OCDE. Ce facteur a été d'une importance toute particulière dans le cas des exportations des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) vers l'Union européenne. La Hongrie a mieux réussi que d'autres PECO à exporter ses produits dans les États membres de l'UE. Elle a parfois subventionné ses exportations (viande porcine et de volaille principalement) mais elle a toujours été le producteur le plus compétitif de céréales et d'oléagineux de toute l'Europe

... les autres engagements commerciaux du pays au plan régional...

centrale (ce qui a aussi contribué à abaisser le coût de l'alimentation animale). La Hongrie a également pris un avantage sur les pays voisins grâce à son expérience d'exportateur régional et à la rapidité avec laquelle elle a privatisé les secteurs en aval et attiré des capitaux étrangers.

En quatrième lieu, un pays attachera plus ou moins d'intérêt à la réforme multilatérale du commerce selon la fraction de ses échanges qui relève d'arrangements régionaux. La plupart des EET étudiées ici ont signé un accord commercial régional (ACR). Les trois États baltes et sept PECO ont également conclu des accords d'association avec l'Union européenne et ont entamé les démarches requises pour en devenir des membres à part entière. Les économies émergentes de taille relativement grande se caractérisent par des profils de relations commerciales plus diversifiés, leurs partenaires étant plus fréquemment situés en dehors de leur région. Pour prendre l'exemple de l'Argentine et du Brésil, l'appartenance au Mercosur n'ôte rien à l'importance de la réforme multilatérale du commerce pour ces deux pays. D'un autre côté, les relations commerciales des PECO sont dominées par l'Union européenne, tandis que les membres de l'ALEEC ont pour principaux partenaires commerciaux l'UE et les autres membres de l'ALEEC. Pour les PECO, l'impact de l'accord de l'OMC est donc essentiellement de nature indirecte et se fera sentir à travers les évolutions que l'accord imprimera aux politiques de l'UE.

Les ACR complètent le processus multilatéral dans la mesure où ils génèrent de nouveaux échanges. Le point de savoir si de nouveaux courants d'échanges sont ou non créés est une question empirique qui dépasse le cadre de ce rapport. En principe, cependant, la réponse dépend du type d'ACR en cause : un ACR qui négocie des relations commerciales plus libérales avec des pays tiers n'est pas une menace pour le système multilatéral ; par contre, il en est une s'il cherche à fermer les frontières aux pays qui n'en sont pas membres.

... et le statut du pays auprès de l'OMC

On a déjà fait état de l'importance de l'appartenance à l'OMC. La nature des engagements pris par les membres varie selon que le pays en question a ou non un statut spécial lié au fait qu'il entre dans la catégorie des pays développés, dans celle des pays les moins avancés, ou encore dans celle des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires²⁴.

Plus des trois-quarts des membres de l'OMC ont le statut de « pays en développement » ou de « pays les moins avancés ». Les dispositions de l'AACU leur réservent un traitement différent (les encadrés esquissant les détails de l'accord font ressortir ces différences). L'OMC accorde le traitement de pays en développement à trois (Corée, Mexique et Turquie) des 29 pays Membres de l'OCDE. Parmi les non-membres de l'OCDE, six – l'Argentine, le Brésil, le Chili, l'Inde, l'Afrique du Sud et la Roumanie (celle-ci étant le seul pays en transition) – appartiennent à la catégorie des pays en développement²⁵. Le statut de pays en développement est revendiqué par le pays concerné, convenu bilatéralement dans le cadre des engagements négociés, puis ratifié par l'ensemble des mem-

bres de l'OMC. Cela étant, ce statut est la résultante d'une décision *politique* et ne repose pas sur une mesure *économique* explicite d'un stade de développement, par exemple le PIB par habitant. Les pays les moins avancés correspondent à la définition du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies.

Intérêts communs

En matière de politique commerciale, les intérêts des EET divergent parfois mais ils convergent aussi dans un certain nombre de domaines importants :

- Toutes les EET ont intérêt à un système commercial libéral. Même les pays importateurs de produits alimentaires qui pourraient être pénalisés par une libéralisation des politiques agricoles ont intérêt, sur un plan plus général, à ce qu'il existe un accord multisectoriel à la faveur duquel ils pourront mieux s'intégrer à l'économie mondiale.
- De même, des mécanismes de politique agricole plus transparents seraient à l'avantage de la plupart des EET. Là encore, quelques EET ont pu tirer parti de la complexité juridique des dispositions de l'AACU, ou des mécanismes sophistiqués et opaques introduits par l'accord (ce qui est notamment le cas des contingents tarifaires). Mais, d'une manière générale, ce sont les pays les plus développés qui ont le mieux réussi à exploiter ce manque de transparence.
- Il est aussi de l'intérêt commun des EET de participer plus efficacement à l'OMC. Ce point est important parce qu'il existe des domaines spécifiques dans lesquels les besoins des pays en développement et en transition sont systématiquement différents de ceux des pays développés de l'OCDE. S'agissant par exemple de la politique agricole, on peut se demander si les EET pourraient se permettre de mettre en œuvre les systèmes de paiements directs « découplés » (ceux de la catégorie verte) qu'ont institués les pays de l'OCDE. Parallèlement, un certain nombre d'interventions des pouvoirs publics répondent légitimement à des besoins de développement tout en étant traitées sur la même base que les paiements directs octroyés dans les pays de l'OCDE (ces deux catégories de mesures sont exemptées des engagements de réduction). D'une manière plus générale, les EET gagneraient toutes à être en mesure de peser davantage sur l'issue des négociations et d'accéder plus aisément aux procédures de l'OMC concernant le règlement des différends.

Récapitulation des intérêts des EET

La libéralisation des échanges agricoles soulève un certain nombre de questions de fond qui sont propres à chaque pays. Un pays arrêtera ses priorités en fonction de ses dotations initiales en ressources et de son stade de développement technologique, paramètres qui expliquent dans une certaine mesure certaines caractéristiques essentielles telles que la position d'importateur net ou d'exportateur net ou le degré d'ouverture au commerce. D'autres paramètres importants rési-

Les intérêts des EET convergent néanmoins dans un certain nombre de domaines essentiels

Chaque pays a son propre ensemble d'intérêts en matière de politique commerciale, bien que les EET partagent un certain nombre d'enjeux communs

dent dans la physionomie fondamentale du commerce, c'est-à-dire la nature des produits échangés et les catégories de pays dans lesquelles entrent les partenaires. Ces structures des échanges sont liées à la fois aux politiques propres d'un pays et à celles de ses partenaires commerciaux²⁶. Dans le même temps, les EET ont mutuellement intérêt à l'existence d'un système commercial ouvert, à la conclusion à l'OMC d'un accord « équilibré » réservant un traitement équitable à tous les pays, ainsi qu'à des politiques plus transparentes. La suite de ce rapport est consacrée à un examen des pôles de divergence et de convergence des EET en ce qui concerne un certain nombre de questions clés se rapportant aux « trois piliers » de l'AACU.

4. Questions touchant l'accès aux marchés

Du point de vue de l'accès aux marchés, on distingue trois groupes d'intérêt : les exportateurs, les consommateurs de biens importés et les producteurs confrontés à la concurrence des importations

Dans tous les pays, la question de l'accès aux marchés est à double face : d'un côté l'accès des exportateurs nationaux aux marchés étrangers et, de l'autre, l'accès des exportateurs étrangers aux marchés nationaux. Dans l'un et l'autre cas, les intérêts des consommateurs sont en conflit avec ceux des producteurs confrontés à la concurrence des produits importés. Donner la priorité aux consommateurs ou aux producteurs est une question en partie économique. Par exemple, l'accès aux marchés étrangers sera vraisemblablement la principale préoccupation des pays exportateurs nets. Mais cette question relève aussi d'un choix politique. Ainsi, un pays décidera d'ouvrir plus ou moins largement son marché aux exportations selon les poids relatifs qu'il attache aux intérêts des producteurs et à ceux des consommateurs. Pour interpréter les grands axes des politiques des EET, il importe d'examiner à la fois l'ouverture de leurs marchés aux importations et l'accès qui leur est donné aux marchés étrangers ; autrement dit, il convient de comparer leurs propres réformes à celles des pays Membres de l'OCDE auxquels ils cherchent à avoir accès.

Les EET s'intéressent aux améliorations qu'il serait possible d'apporter aux dispositions de l'AACU relatives à l'accès aux marchés afin que leurs propres préoccupations soient prises en compte

L'AACU contient un certain nombre de dispositions tendant à améliorer les conditions générales de l'accès aux marchés. Pour les EET, il s'agit surtout de voir dans quelle mesure les dispositions actuelles répondent à leurs propres intérêts, ainsi que de déterminer les changements qui permettraient de prendre plus pleinement en compte leurs préoccupations. De ce point de vue, on peut distinguer deux catégories de questions : 1) celles qui découlent de l'expérience acquise durant la période de sept ans de mise en œuvre de l'accord ; 2) d'autres aspects se rapportant à l'accès aux marchés qui n'ont pas été traités sur le fond dans l'AACU mais qui peuvent avoir de l'importance dans les négociations à venir.

Les préoccupations des EET concernent à la fois les aspects techniques de la mise en œuvre de l'accord et les répercussions économiques des différentes dispositions

S'agissant du premier groupe de questions, les préoccupations des EET se rapportent à la fois aux *aspects techniques* de la mise en œuvre de l'AACU et aux *répercussions économiques* qui en découlent. Sur le plan technique, il s'agit de déterminer dans quelle mesure l'accord impose aux EET d'entreprendre des réformes tangibles en liaison avec leurs engagements et d'examiner si les EET ont réussi aussi bien que pays de l'OCDE à exploiter la marge de manœuvre laissée pour l'interprétation des engagements.

La progressivité des droits de douane, les activités des ECE et les procédures antidumping sont d'autres thèmes d'intérêt pour les EET

Parmi les sujets qui n'ont pas été abordés dans l'AACU, trois revêtent une importance majeure pour les EET : la progressivité des droits frappant les produits agricoles en fonction de leur degré de transformation ; l'éventualité d'un durcissement des disciplines imposées aux entreprises commerciales d'État (ECE) importatrices ; l'allégation d'un recours injustifié à des droits antidumping à l'encontre des exportations des EET.

Questions découlant de l'expérience acquise dans la mise en œuvre de l'AACU

Les dispositions de l'AACU régissant l'accès aux marchés sont résumées dans l'encadré I.2. Les questions techniques liées à la mise en œuvre de l'accord découlent de la flexibilité donnée aux membres de l'OMC pour choisir les modalités de mise en œuvre. La latitude qui a été laissée aux pays pour consolider les droits à des niveaux dépassant les taux implicites de la période de base (tarification « manipulée ») a débouché sur des écarts substantiels entre les droits consolidés et les droits effectivement appliqués (phénomène dit de « dilution » des droits). Le niveau d'agrégation auquel les droits ont été fixés, les méthodes utilisées pour administrer les contingents tarifaires ainsi que le recours aux clauses de sauvegarde spéciale et à diverses mesures d'urgence sont d'autres dimensions de la marge de manœuvre donnée aux pays. Le tableau I.1 récapitule les instruments laissés en place par l'AACU, les réformes à apporter à ces instruments et les questions qui en résultent sur le plan des grandes lignes d'action. Dans chaque cas, la description du processus de réforme est suivie d'un examen des questions de fond à régler ainsi que d'une présentation de quelques grands axes d'action possibles.

Réforme : tarification et réductions des droits

La tarification a été l'un des principaux acquis de l'AACU...

L'un des principaux acquis de l'AACU a été de faire en sorte que les échanges effectués dans le cadre de l'OMC soient soumis à un régime de droits de douane uniquement. Ceux-ci offrent plusieurs avantages significatifs par rapport aux obstacles non tarifaires. Outre qu'ils sont plus transparents, moins discriminatoires et plus faciles à abaisser, ils se prêtent moins à des manipulations. Ils sont aussi moins porteurs de distorsions économiques en ce qu'ils permettent la transmission de l'évolution des prix mondiaux aux marchés intérieurs. Avant la conclusion du cycle d'Uruguay, les deux tiers environ de toutes les lignes tarifaires étaient assorties d'une forme ou d'une autre de protection non tarifaire (Shanahan). L'AACU a rendu toutes ces mesures illégales, bien qu'il comporte un certain nombre d'exceptions à l'interdiction de recourir à des obstacles non tarifaires²⁷. Il existe aussi certaines exceptions générales, prévues dans le GATT de 1994, qui peuvent l'emporter sur l'interdiction des mesures non tarifaires : i) exceptions nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la protection des végétaux [article XX(b)] ; ii) restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements [articles XII et XVIII(b)] ; iii) sauvegardes générales (article XIX) ; et iv) droits antidumping et droits compensateurs (article VI). L'application de ces sauvegardes et exceptions sera examinée dans la suite du document.

Encadré I.2. Résumé des dispositions de l'AACU régissant l'accès aux marchés

Tarification, consolidations et réductions tarifaires

- Les obstacles non tarifaires doivent être convertis en équivalents tarifaires (tarification) égaux à l'écart entre les prix intérieurs et les prix extérieurs durant la période de base.
- Tous les droits doivent être consolidés (c'est-à-dire qu'ils ne peuvent être majorés sans notification et compensation).
- Les droits en vigueur et les nouveaux doivent être réduits de 36 % en moyenne arithmétique (non pondérée) en six tranches égales étalées sur une période de six ans. Les pays en développement sont tenus de réduire leurs droits de 24 % sur dix ans.
- Les droits applicables à chaque position tarifaire doivent être diminués de 15 % au minimum (10 % dans le cas des pays en développement).

Accès courant et minimal

- Des possibilités d'accès minimal aux importations doivent être accordées pour les produits visés par le processus de tarification lorsque l'accès courant est inférieur à 5 % de la consommation intérieure durant la période de base.
- S'agissant des produits soumis à tarification (ceux dont les importations ont dépassé 5 % de la consommation intérieure), les engagements en matière d'accès courant doivent être accordés à des conditions au moins équivalentes à celles qui prévalaient durant la période de base.
- Pour que ces possibilités d'accès soient effectivement assurées, les pays sont convenus d'établir des contingents tarifaires, les quantités entrant dans les contingents étant soumises à des droits faibles et les quantités hors contingent aux droits fixés lors de la procédure de tarification et soumis à des engagements de réduction.

Sauvegardes, exceptions, traitement spécial et différencié

- L'accord sur l'agriculture prévoit la mise en place d'un mécanisme temporaire de sauvegarde spéciale pour les produits soumis à tarification. Cette sauvegarde pourra être imposée si l'accroissement du volume des importations ou la diminution des prix des importations dépassent certains niveaux de déclenchement.
- Le traitement spécial permet aux pays, sous certaines conditions, de différer le processus de tarification jusqu'à la fin de la période de mise en œuvre, sous réserve que des possibilités d'accès minimales plus importantes soient accordées.
- Les pays en développement bénéficient d'une flexibilité leur permettant de consolider leurs tarifs à des niveaux plus élevés que ceux de la période de base, d'une période de mise en œuvre plus longue (10 ans) ainsi que d'engagements de réduction plus modique des droits (réduction moyenne de 24 % avec un minimum de 10 %). Les pays les moins avancés sont soumis à la tarification et à la consolidation des droits mais sont exemptés des engagements de réduction.

Période de base, période de mise en œuvre

- Période de base : septembre 1986 si des droits de douane étaient déjà appliqués ; 1986-88 dans le cas contraire.
- Mise en œuvre : 6 ans, à compter de 1995 (10 ans pour les pays en développement).

Source : OCDE (1999).

... et elle est presque achevée

Le tableau annexe I.1 indique le degré de réalisation de l'exercice de tarification dans les pays de l'OCDE et dans un certain nombre d'économies non membres, ainsi que les moyennes des taux consolidés correspondants. Les données sont présentées séparément pour le secteur agricole et le secteur industriel. Dans le secteur agricole, le processus de tarification est quasiment arrivé à son

Tableau I.1. Questions relatives à l'accès aux marchés découlant de la mise en œuvre de l'AACU

Instruments	Réformes	Questions de fond à régler
Droits de douane	Tarification et réductions tarifaires	Niveaux élevés des droits consolidés et effectivement appliqués « Dilution des droits » Crêtes tarifaires et dispersion des droits Sélection des lignes tarifaires Droits spécifiques/droits <i>ad valorem</i>
Contingents tarifaires	A introduire pour gérer l'accès minimal	Faibles taux d'utilisation des contingents tarifaires Répartition équitable des contingents
Mesures de circonstance	Traitement différentiel Sauvegarde spéciale et autres exemptions	Critères d'éligibilité Disponibilité effective

terme puisque tous les pays ont déjà consolidé 90 % au moins de l'ensemble des lignes tarifaires. Pour ce qui est du secteur industriel, la plupart des pays sont parvenus à un niveau similaire de tarification mais le processus est moins complet. Par exemple, l'Inde n'a pas encore procédé à la tarification du tiers environ des droits imposés sur les produits industriels.

En vertu de l'AACU, chaque pays a été tenu d'établir, en ce qui concerne les droits frappant les produits agricoles, un niveau de base à partir duquel il devait effectuer des réductions durant la période de mise en œuvre. Dans le cas où des droits existaient déjà, les taux de base ont été fixés au taux en vigueur en septembre 1986. Lorsqu'il a fallu consolider de nouveaux droits, les obstacles non tarifaires existants ont été convertis à l'équivalent tarifaire moyen de la période 1986-88. L'exercice a été ratifié par l'ensemble des membres de l'OMC.

Question en suspens n° 1 : niveaux élevés des droits consolidés et effectivement appliqués

D'une manière générale, les taux consolidés sont plus élevés pour les produits agricoles que pour les produits industriels...

Il ressort du tableau annexe I.1 que, d'une manière générale, la moyenne des droits consolidés est plus élevée pour les produits agricoles que pour les produits industriels. Parmi les pays retenus dans l'échantillon, seuls l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande appliquent des tarifs plus bas pour les produits agricoles que pour les produits industriels. On peut difficilement généraliser à partir d'un échantillon restreint d'EET mais le fait est que, dans toutes les EET citées dans le tableau, les droits consolidés sont plus élevés dans le secteur agricole. Les pays dans lesquels ce schéma a le moins de chances de se produire sont les pays à faible revenu et importateurs nets de produits alimentaires, dont la priorité est d'avoir accès à des importations à bas coût plutôt que de protéger leur secteur agricole intérieur. Étant donné que ce document porte surtout sur les grandes économies émergentes dans lesquelles les intérêts du secteur agricole intérieur sont beaucoup moins déterminants même si le pays est un importateur net, les chiffres indiqués risquent de donner une impression trompeuse des niveaux de protection dans les pays en développement.

Les taux des droits de base et des droits consolidés relatifs aux principaux produits agricoles (c'est-à-dire ceux que l'OCDE prend en compte pour calculer les ESP) sont indiqués au tableau annexe I.2, dont la couverture géographique se limite aux pays suivants : pour les économies émergentes, l'Argentine, le Brésil, le Chili et l'Inde ; les pays en transition qui sont Membres de l'OCDE (Pologne, Hongrie et République tchèque) ; un pays en transition n'appartenant pas à l'OCDE, la République slovaque. Il est à noter que ces données sont présentées au niveau des positions à 6 chiffres du système harmonisé (SH), bien que les pays aient la possibilité de déclarer leurs droits à un degré supérieur ou inférieur d'agrégation des produits²⁸.

... tandis que les droits consolidés sont plus bas et plus uniformes dans les économies émergentes exportatrices

L'Argentine, le Brésil et le Chili (qui sont tous des exportateurs nets de produits agricoles) ont des droits consolidés plus faibles et plus uniformes que l'Inde ou que n'importe quel autre pays en transition. L'Inde s'est prévalu de son statut de pays en développement pour consolider ses droits à des niveaux qui, pour certains produits (notamment le sucre et les produits laitiers), dépassent de beaucoup les niveaux de la période de base. Dans les pays en transition, les taux consolidés sont très inégaux : tous appliquent des droits nuls sur certains produits mais des droits consolidés supérieurs à 100 % sur les produits sensibles.

Les pays ont bénéficié d'une marge de souplesse en matière de consolidation des droits

L'AACU laisse tant aux EET qu'aux pays de l'OCDE une grande latitude pour la consolidation des droits. Les pays de l'OCDE ont été nombreux à pouvoir consolider les droits à des niveaux dépassant ceux qui étaient effectivement appliqués durant la période de base 1986-88. Parallèlement, les pays en développement ont eu la possibilité de consolider leurs droits à des niveaux supérieurs à ceux de la période de base. La flexibilité accordée pour l'établissement des taux consolidés de la période de base a été accentuée par la possibilité offerte aux pays de limiter la réduction des droits sur les produits « sensibles » au taux minimum de 15 %. Cette flexibilité s'est traduite par la persistance de droits élevés, par la « dilution » des droits et par un processus de réforme contrasté. Ces effets sont décrits ci-après.

Dans les pays de l'OCDE, la protection est souvent concentrée sur les secteurs « sensibles »

Le tableau annexe I.3 indique les droits consolidés moyens frappant les produits agricoles de base. Dans ce tableau, les équivalents tarifaires *ad valorem* ont été calculés sur la base des droits appliqués à l'extérieur du contingent dans les cas où des contingents tarifaires sont administrés, et – dans les cas où il existait des droits de douane spécifiques – par comparaison entre le droit spécifique et le prix mondial du produit en question. Ces données font apparaître un certain nombre de traits intéressants. Malgré le niveau élevé de la consolidation des droits en Inde (pays qui a soumis des plafonds de consolidation de très loin supérieurs aux taux effectivement appliqués), l'Australie, la République tchèque, la Hongrie et la Nouvelle-Zélande sont, parmi les pays de l'OCDE, les seuls à ne pas appliquer ne serait-ce qu'un seul droit supérieur à la crête tarifaire de 150 % enregistrée en Inde. Les droits dans la République tchèque et en Hongrie sont pour la plupart inférieurs à ceux de la Pologne, qui pratique des droits plus proches de ceux de l'Union européenne.

Parmi les pays en transition, ceux qui étaient initialement appelés à faire partie de la première vague d'adhésions à l'UE appliquent des droits plus élevés

Le tableau annexe I.4 présente les droits *ad valorem* maximum appliqués tirés de la base de données de la CNUCED, Trade Analysis Information System (TRAIS)²⁹. Pour la plupart des produits, les pays en transition n'appartenant pas à l'OCDE pratiquent des tarifs inférieurs à ceux de la République tchèque, de la Hongrie et de la Pologne. A quelques exceptions près, le droit moyen est plus élevé dans les pays de l'OCDE que dans les pays en transition ou dans les économies émergentes³⁰.

Question en suspens n° 2 : dilution des droits

En moyenne, la dilution des droits est plus marquée dans les économies émergentes que dans les pays en transition

Le tableau annexe I.5 fait apparaître les écarts entre les taux consolidés et les taux maximum effectivement appliqués pour tous les cas pour lesquels les deux séries d'informations ont pu être obtenues. Les données présentées indiquent les taux des droits consolidés à la fin de la période de mise en œuvre, tandis que les taux NPF se rapportent aux données les plus récentes disponibles³¹. En Argentine, au Brésil et au Chili, les taux NPF sont d'ores et déjà très inférieurs aux taux des droits consolidés, l'écart dépassant 20 % pour la plupart des produits. En Inde, l'écart est encore plus spectaculaire puisque de nombreux produits se caractérisent par des taux de droits consolidés de 100 % alors que le taux NPF culmine à 40 %. La situation est tout à fait différente en Pologne, en Hongrie et en République tchèque, où les taux NPF les plus récents dépassent les taux consolidés auxquels il devront se situer en l'an 2000³².

Les tarifs consolidés peuvent devenir une cible des pressions protectionnistes

Dans le cas des EET, la fixation des droits consolidés à des niveaux supérieurs aux droits effectivement appliqués a été un moyen de se ménager une possibilité de revenir sur les réformes visant à libéraliser les échanges. Dans le cas des pays en développement, l'argument communément avancé est que des droits de douane sont parfois indispensables pour soutenir les prix intérieurs et protéger les revenus agricoles déprimés. Les candidats à l'entrée à l'UE pensent qu'une stratégie de ce genre peut les aider à faire converger leurs tarifs effectivement appliqués vers les droits plus élevés pratiqués dans l'Union européenne sans qu'ils aient à violer leurs engagements. Le problème, et il est de taille, est qu'une fois qu'un taux consolidé est établi à un niveau élevé, il peut devenir une cible de pressions politiques internes. En Pologne par exemple, à la suite des pressions réclamant l'utilisation de la différence autorisée, le droit sur le blé fourrager est passé de 3 % en 1998 à 27,5 % en 1999, et celui du beurre de 40 % à 112 %.

Question en suspens n° 3 : la dispersion des droits et les crêtes tarifaires

Les droits effectivement appliqués sont extrêmement variables, surtout dans les pays de l'OCDE

Un bref examen des tableaux annexes I.3 et I.4 fait apparaître la très forte variation des droits appliqués dans un grand nombre de pays. Plusieurs mesures formelles de la dispersion des droits auraient pu être calculées. Toutefois, une analyse des droits les plus bas, les plus élevés et moyens indiqués au tableau annexe I.4 montre que, quelle que soit la mesure utilisée, le degré de dispersion est plus important dans tous les pays de l'OCDE (Australie et Nouvelle-Zélande exceptées) qu'il ne l'est dans n'importe laquelle des EET de l'échantillon

Le niveau de désagrégation par produit auquel les droits devraient être fixés n'est pas indiqué de manière formelle dans l'AACU, ce qui pourrait donner aux pays la possibilité de limiter les réductions tarifaires pour les produits « sensibles »

Les pays de l'OCDE ont plutôt tendance à avoir le plus grand nombre de lignes tarifaires

Les droits spécifiques sont courants dans les pays de l'OCDE et dans les pays en transition mais non dans les économies émergentes

(abstraction faite de la Chine qui n'est pas membre de l'OMC). Ce constat tient principalement au niveau élevé de la crête tarifaire prévalant dans les pays de l'OCDE pour les secteurs sensibles.

Question en suspens n° 4 : sélection des lignes tarifaires

L'AACU n'indique pas de manière formelle le niveau de désagrégation par produit auquel les pays devraient prendre des engagements en matière de droits sur les produits agricole, d'où les profondes différences constatées d'un pays à l'autre. Le niveau minimum de désagrégation, quel que soit le pays, est la position à 6 chiffres du système harmonisé (SH), tandis que le niveau maximum est celui de la position à 12 chiffres³³. Pour citer des exemples extrêmes, l'Union européenne a plus de 50 lignes tarifaires pour le fromage alors que l'Inde n'en a qu'une. Lorsque le degré de désagrégation des lignes tarifaires est très poussé, les spécifications d'un produit peuvent devenir si étroites que le nombre de fournisseurs peut être effectivement très limité. Lorsque tel est le cas, les lignes tarifaires désagrégées risquent de saper le principe de la nation la plus favorisée. Il faut pourtant noter que lorsque des droits spécifiques sont appliqués, leur désagrégation peut atténuer quelque peu le biais contre les importations de biens de qualité médiocre. Plus grave encore, le choix de lignes tarifaires désagrégées ouvre aux pays la possibilité de pratiquer de fortes réductions sur les lignes tarifaires peu importantes de manière à compenser des réductions moindres sur des produits plus importants pour eux (ou sur des produits « sensibles »).

Le tableau annexe I.6 indique le nombre de lignes tarifaires pour chacun des produits correspondant à une position à 6 chiffres du SH³⁴. En moyenne, les pays de l'OCDE ont davantage de lignes tarifaires que les EET de l'échantillon (83 contre 75 pour les produits couverts). Les six économies émergentes ont beaucoup moins de lignes tarifaires (34 en moyenne), alors que les pays en transition inclus dans l'échantillon dépassent la moyenne de l'OCDE avec 99 lignes en moyenne. L'Union européenne se distingue par un nombre particulièrement élevé de lignes tarifaires (217) et le nombre moyen important de lignes tarifaires des pays en transition n'est sans doute pas étranger aux efforts que font plusieurs de ces pays pour aligner leurs politiques sur celles de l'Union européenne en vue de leur adhésion future.

Question en suspens n° 5 : droits spécifiques ou droits ad valorem

S'agissant des pays de l'OCDE, l'Australie, le Mexique, la Turquie, le Japon, la Corée, la Nouvelle-Zélande appliquent pour l'essentiel des droits *ad valorem* aux produits agricoles. La Suisse et la Norvège ont surtout recours à des droits spécifiques et composés (c'est-à-dire à un mélange de droits *ad valorem* et de droits spécifiques), pratique qui est également courante dans les pays de l'Union européenne et au Canada. En revanche, les économies émergentes s'en tiennent presque toutes à des droits *ad valorem* exclusivement.

Les droits ad valorem sont plus transparents du point de vue de l'analyse des politiques

Les droits *ad valorem* sont plus transparents que les droits spécifiques (ou composés) en ce sens qu'ils sont plus faciles à mesurer sur des bases comparables d'un pays à l'autre³⁵. Ils rendent ainsi plus aisé le contrôle de l'application d'un accord. Le grand nombre de données manquantes des tableaux indiquant les droits consolidés et effectivement appliqués montre à quel point le calcul des équivalents *ad valorem* de tous les droits est une tâche difficile et laborieuse, et il est aussi révélateur du fait que les comparaisons entre pays sont loin d'être complètes. Une autre source de difficulté vient de ce que l'équivalent *ad valorem* d'un droit spécifique donné dépend du cours mondial, lequel peut fluctuer fortement selon les périodes de référence.

Mais ils posent des difficultés d'ordre administratif...

Il n'en demeure pas moins que les droits *ad valorem* peuvent poser un certain nombre de problèmes administratifs. Tout d'abord, une modification du régime des droits peut donner aux pays l'occasion de fixer de nouveaux droits *ad valorem* supérieurs aux équivalents *ad valorem* des taux spécifiques existants (danger que les cas de « tarification manipulée » rendent évident). En deuxième lieu, les importateurs peuvent diminuer la facture des droits en déclarant un prix marchand qui est inférieur au prix effectivement versé. Ce genre de sous-facturation peut être difficile à détecter, surtout dans le cas des échanges internes aux entreprises. Ajoutées les unes aux autres, ces circonstances peuvent finir par alourdir les coûts administratifs.

... et risquent d'accroître l'instabilité des prix

Qui plus est, si le prix d'une marchandise augmente, le montant du droit en fait autant en valeur absolue. L'évolution parallèle des prix et des droits acquittés peut donc contribuer à l'instabilité des prix d'achat des importations.

Les droits ad valorem ne font pas de discrimination à l'encontre des exportations de qualité médiocre

Du point de vue des EET, l'un des avantages des droits *ad valorem* est que, contrairement aux droits spécifiques, ils n'exercent pas de discrimination contre les exportations de biens de qualité médiocre. Cette considération est particulièrement importante dans le cas des produits dont les prix varient largement en fonction de la qualité (notamment les produits animaux et horticoles) comme dans celui des produits alimentaires transformés.

Approches possibles de la réforme des régimes tarifaires

L'ampleur des réductions futures et la formule à utiliser pour les effectuer seront au cœur de la réforme des régimes tarifaires

S'agissant de la réforme des régimes tarifaires, les principales préoccupations concernent l'ampleur des réductions futures ainsi que la formule utilisée pour les mettre en pratique. L'AACU associe une diminution de la moyenne arithmétique des droits à une réduction minimum de chaque ligne tarifaire. L'adoption de cette approche au cours du prochain cycle de négociations commerciales multilatérales ne permettrait pas de régler les questions en suspens mentionnées ci-dessus.

Des réductions proportionnelles aux tarifs en vigueur contribueraient à atténuer la dilution des droits

Une formule qui consisterait à effectuer de nouvelles réductions proportionnelles aux tarifs en vigueur contribuerait à « atténuer la dilution » de ces droits et diminuerait aussi leur degré de dispersion. Elle aurait aussi pour effet de modérer la progressivité des droits dans la mesure où les réductions s'appliquent aux secteurs

en aval. Cette approche (qui englobe la « formule suisse ») avait été adoptée durant le Tokyo Round pour les échanges de produits manufacturés. Une autre démarche possible, qui comporterait des avantages comparables (mais avec plus d'à-coups), consisterait à plafonner tous les droits. Rien n'empêche évidemment d'utiliser ensemble ces deux options. Toutefois, l'expérience de la mise en œuvre de l'accord nous enseigne que l'effet d'un accord peut être dilué si des réductions minimums peuvent être appliquées aux secteurs sensibles, en échange de réductions plus substantielles sur d'autres biens.

D'autres approches n'offrent pas cet avantage

Un autre moyen de réduire les droits réside dans l'approche dite « zéro pour zéro », dans le cadre de laquelle tous les pays éliminent les droits sur une liste donnée de produits. Cette approche a été utilisée durant le cycle d'Uruguay pour des secteurs tels que les produits pharmaceutiques, les matériels de construction, les équipements médicaux, l'acier, la bière, les jouets et le papier. Cette approche peut poser problème si les pays conviennent d'abolir les tarifs peu élevés mais ne souscrivent pas à une réduction générale des droits de douane. Si tel était le cas, les résultats seraient minces, et le degré de dispersion des droits s'accroîtrait. Il faut ajouter qu'une stratégie de ce genre, si elle devait prévaloir, faciliterait un retour des obstacles non tarifaires au commerce, ce qui d'ailleurs violerait l'article IV de l'AACU. A vrai dire, ces obstacles subsistent dans un certain nombre de secteurs pour lesquels des réductions « zéro pour zéro » avaient été convenues au cours du cycle d'Uruguay.

Les négociations porteront vraisemblablement sur les droits consolidés plutôt que sur les droits effectivement appliqués...

Selon toute probabilité, les réductions des droits seront négociées sur la base des taux consolidés plutôt que sur celle des droits effectivement appliqués. Réduire les droits effectivement appliqués pénaliserait (sur le plan des négociations) les pays (y compris de nombreuses EET) qui ont procédé à une libéralisation unilatérale, ce qui découragerait à l'avenir les mesures de libéralisation unilatérales.

... de sorte que les économies émergentes ne seront sans doute pas soumises à d'importantes pressions réclamant de nouvelles réductions

Comme la plupart des économies émergentes appliquent d'ores et déjà des droits de très loin inférieurs à leurs niveaux consolidés, elles ne seront guère soumises à de vives pressions pour libéraliser davantage encore leur commerce, à moins que ne soient imposées des baisses importantes dont l'effet serait de limiter notablement la protection contre les importations dans les pays de l'OCDE. Pour la plupart des économies émergentes, une réforme qui exigerait seulement une baisse modérée de la protection dans les pays de l'OCDE aurait tout au plus pour effet de restreindre leurs propres possibilités de revenir par la suite à des politiques commerciales plus protectionnistes.

L'octroi aux pays les moins avancés d'un régime de franchise douanière aurait peu d'effets à court terme

Quelques pays de l'OCDE ont proposé que tous les pays industriels accordent aux pays les moins avancés un accès illimité en franchise douanière pour les produits agricoles. Si elle était acceptée, cette proposition marquerait un tournant politique important mais les pays les moins avancés n'en tireront pleinement parti que s'ils parviennent à améliorer leur capacité d'exportation. Il est très important aussi que cette offre n'exclut pas des secteurs clés (tels que le sucre ou la viande bovine).

Réforme : introduction de contingents tarifaires

Des contingents tarifaires ont été mis en place pour les besoins de l'administration des obligations en matière d'accès minimal

Dans bien des cas, il a fallu mettre en place un système de contingents tarifaires à deux niveaux pour administrer les obligations prévues par l'accord en matière d'accès minimal. Dans ce système, un volume limité d'importations (à l'intérieur du contingent) bénéficie d'un taux de droit moins élevé, alors que les importations dépassant le contingent sont frappées d'un droit plus important (potentiellement prohibitif). Les quantités entrant dans le contingent sont déterminées sur la base des dispositions régissant l'accès courant ou l'accès minimal. En règle générale, les pays en transition ont davantage recours aux contingents tarifaires que les économies émergentes. Dans le premier groupe, la Bulgarie, la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et la République slovaque ont toutes mis en place des systèmes de contingents tarifaires. Pour ce qui est du second groupe, l'Afrique du Sud a institué un système de contingents tarifaires, tandis que le Brésil a un seul contingent tarifaire (pour les pommes et les poires)³⁶. Quant à la Chine, on s'attend à ce qu'elle institue des contingents tarifaires à l'occasion de son entrée dans l'OMC. Le tableau annexe I.7 indique le nombre de lignes avec contingents tarifaires pour les produits agricoles dans un certain nombre d'EET et de pays de l'OCDE.

L'administration de ces contingents annule quelques-uns des avantages économiques de la tarification

Les avantages de la tarification ne se sont pas pleinement concrétisés parce que le processus de tarification ne s'est pas fait à travers une conversion directe en droits simples, sans limitation des importations auxquelles s'appliquent ces droits. Le système des contingents tarifaires utilisé pour administrer les clauses relatives à l'accès minimal a laissé aux pays une marge de manœuvre pour fixer et répartir les volumes à l'intérieur des contingents et, de ce fait, il perpétue certains des inconvénients des restrictions quantitatives. Le problème est que ce système oblige les pays à établir deux taux de droits (l'un et l'autre soumis aux engagements de réduction) et à prendre une décision sur la manière d'administrer le volume entrant dans le contingent.

Question en suspens n° 6 : faibles taux d'utilisation des contingents tarifaires

Les taux d'utilisation des contingents tarifaires sont faibles dans la plupart des pays de l'OCDE

Le tableau annexe I.8 indique les taux d'utilisation des contingents tarifaires observés dans les pays de l'OCDE pour les produits agricoles. Dans la plupart des cas, ces taux sont très loin d'atteindre 100 %, ce qui conduit à penser que quelques pays ne respectent pas les dispositions de l'AACU relatives à l'accès courant et minimal. Il est toutefois difficile d'établir avec certitude si tel ou tel cas de sous-utilisation s'explique par des restrictions véritables des échanges ou simplement par une absence de demande à l'exportation.

Les contingents tarifaires sont moins fréquents dans les économies émergentes

Les pays en développement ayant recours à des contingents tarifaires sont au nombre de quatorze³⁷. Dans ces pays, comme dans ceux de l'OCDE, les taux d'utilisation sont plutôt faibles. Pourtant, dans la plupart des cas, les taux NPF effectivement appliqués sont suffisamment modiques (ils sont souvent inférieurs aux tarifs s'appliquant aux quantités contingencées) pour ôter en pratique tout

intérêt au système. Tel est le cas du Brésil et de la Roumanie qui ont déclaré utiliser le système.

Question en suspens n° 7 : répartition équitable des contingents tarifaires

Les faibles taux d'utilisation peuvent être la résultante des méthodes d'administration des contingents tarifaires.

Les faibles taux d'utilisation des contingents tarifaires peuvent être la résultante du mécanisme par lequel est déterminé le droit à importer. Il existe plusieurs méthodes pour administrer les attributions de contingents tarifaires : l'application de droits uniformes (lorsque les quantités hors contingent ne sont pas passibles de droits plus élevés) ; la délivrance de licences d'importation sur demande ; un système du genre « premier arrivé, premier servi » ; les parts historiques d'importation ; diverses formes d'adjudications aux enchères ; les achats effectués par des ECE, des groupements de producteurs ou d'autres associations.

En principe, des mécanismes d'administration transparents et exempts de discrimination devraient être dans l'intérêt de tous les pays

En principe, l'intérêt des décideurs devrait se porter sur les systèmes qui sont transparents, non discriminatoires, et qui ne suscitent pas la recherche de rentes ou n'imposent pas de surcoûts aux exportateurs. En pratique cependant, il n'est pas toujours facile de déterminer le dispositif le mieux adapté. Par exemple, la méthode de la mise en adjudication, qui est transparente et équitable, devrait, théoriquement, minimiser les distorsions du commerce inhérentes aux régimes de contingents tarifaires. Or, les contingents administrés selon cette méthode figurent parmi ceux qui sont le moins utilisés, ce qui donne à penser que les dépenses à consentir pour se procurer l'information et pour participer aux enchères constituent des charges supplémentaires pour les exportateurs.

Dans la pratique, les préoccupations des EET sont centrées sur les rentes liées aux contingents ainsi que sur les modifications éventuelles des parts de marché détenues

Toutefois, les préoccupations des EET sont plus directes et se limitent aux aspects suivants : a) les bénéficiaires des rentes générées par les contingents ; b) les augmentations ou diminutions éventuelles des parts de marché induites par la méthode d'administration des contingents. En règle générale, les systèmes de délivrance de licences d'importation et les adjudications par voie d'enchères ont pour caractéristique de transférer les rentes à l'importateur, de sorte qu'ils vont généralement à l'encontre des intérêts des EET exportatrices. D'un autre côté, les exportateurs peuvent s'opposer à des systèmes attribuant les rentes aux exportateurs si eux-mêmes ne font pas partie du groupe de privilégiés. Par exemple, les exportateurs potentiels s'opposent à ce que les contingents tarifaires soient attribués sur la base des importations historiques, et ils préféreront peut-être renoncer aux rentes générées par les contingents pour s'assurer un accès aux marchés. Ce point constitue une importante source de conflits entre les EET étant donné que les contingents tarifaires les plus valorisés, qui portent sur les produits alimentaires de pays à climat tempéré, ont été administrés dans le cadre d'arrangements bilatéraux entre pays de l'OCDE³⁸.

Le recours discrétionnaire aux contingents tarifaires peut conduire à une position de force sur le marché

Il est important enfin de relever que cette question, tout comme celle des entreprises commerciales d'État importatrices, recoupe celle plus vaste de la politique de la concurrence. Si un pays importateur est en position de monopsonne sur le marché mondial, il peut alors se servir de l'administration des contingents tarifaires pour

exercer une influence sur le volume de ses importations et, partant, sur le prix payé. Les EET étant très peu nombreuses à exercer ce genre de pouvoir, elles plaideront vraisemblablement en faveur d'un démantèlement de tous les mécanismes qui permettent d'exercer un pouvoir sur le marché.

Approches possibles de la réforme des contingents tarifaires

Les contingents tarifaires peuvent constituer une ligne de clivage entre les pays exportateurs

Considérées en tant que groupe, les EET ont intérêt à avoir plus aisément accès aux marchés des pays de l'OCDE. Les pays bénéficiant d'un accès préférentiel seraient probablement défavorisés par une réforme des contingents tarifaires et on peut donc s'attendre à les voir s'opposer à toute modification des mécanismes d'administration. Dans certains cas, ces pays pourraient être gagnants dans d'autres secteurs, tandis qu'un degré excessif de dépendance vis-à-vis d'un marché allant de pair avec une absence de concurrence pourrait provoquer une élévation des coûts au fil des ans, de sorte que les avantages inhérents à l'accès préférentiel se trouveraient progressivement érodés. Il n'en demeure pas moins que la question des contingents divise potentiellement les pays exportateurs qui réclament davantage de libéralisation.

Le moyen le plus facile de réformer les contingents tarifaires est d'en limiter la portée économique

Étant donné le nombre de régimes de contingents tarifaires et les résultats contrastés de leur fonctionnement, les réformes qui permettront de progresser le plus vers un commerce transparent et non discriminatoire sont non pas celles qui tendent à réformer le système mais celles qui en diminuent progressivement la portée. Deux options s'ouvrent pour cela : augmenter la taille des contingents tarifaires afin de réduire progressivement les volumes d'échanges frappés de droits applicables aux quantités hors contingent, ou encore diminuer l'écart entre les taux des droits appliqués aux quantités contingentées et les droits sur les quantités dépassant les contingents.

Réforme : mesures d'urgence et traitement spécial

Le statut de pays en développement ne repose pas sur un critère économique objectif...

Les trois-quarts des 135 membres de l'OMC appartiennent soit au groupe des « pays en développement » soit à celui des « pays les moins avancés », ce statut leur valant la possibilité de souscrire des engagements plus modiques en termes d'accès aux marchés (voir l'encadré I.2). Sur les 29 pays Membres de l'OCDE, trois (Corée, Mexique et Turquie) ont le traitement accordé par l'OMC aux pays en développement³⁹. Parmi les pays non membres de l'OCDE retenus dans l'échantillon, six – Argentine, Brésil, Chili, Inde, Afrique du Sud et Roumanie (le seul pays en transition) – appartiennent à la catégorie des pays en développement.

... et les pays ne peuvent pas tous invoquer de manière égale les clauses de sauvegarde

Tout membre de l'OMC peut invoquer la clause de sauvegarde spéciale (SGS) à condition *a*) qu'il ait procédé à la tarification des mesures non tarifaires au moment de l'AACU et *b*) qu'il ait formellement réservé ce droit. Environ 15 % de l'ensemble des lignes tarifaires sont passibles de la SGS⁴⁰. Étant donné que dans leur très grande majorité, les pays en développement utilisaient des droits de douane simples avant la conclusion de l'AACU, ils sont peu nom-

breux à pouvoir se prévaloir de la SGS. Tous les membres de l'OMC peuvent recourir aux clauses de sauvegarde générale contenues dans l'accord sur les sauvegardes (article 19), alors que les pays en développement ont en plus accès à l'exception destinée à protéger l'équilibre de la balance des paiements. Il est difficile en pratique d'invoquer les exemptions générales. Dans le cas de l'accord sur les sauvegardes, le pays importateur doit « convaincre » un partenaire commercial du « dommage » que subit sa branche de production nationale en raison d'une poussée des importations. Pour ce qui est de l'exception liée à la protection de la balance des paiements, le pays doit apporter la preuve qu'une poussée des importations porte préjudice à sa position commerciale : d'une manière générale, il est difficile d'imputer une circonstance de ce genre à un produit agricole donné⁴¹. Dans bien des cas, le défaut de législation nationale permettant d'actionner les sauvegardes constitue un autre problème.

Questions à régler n° 8 et 9 : critères d'admissibilité au traitement spécial et accès aux mesures de sauvegarde

Il serait tout à fait justifié de fonder les mesures d'urgence sur des critères économiques

Comme dans le cas des autres systèmes de préférence, les pays qui bénéficient de ce genre de dispositions s'opposent vraisemblablement à tout changement du *statu quo*. Pourtant, de solides arguments plaident en faveur de l'établissement d'un lien entre le traitement spécial et les mesures objectives de développement économique, ainsi qu'en faveur d'une rationalisation cohérente des conditions d'accès de tous les pays aux mesures de sauvegarde.

Questions relatives à l'accès aux marchés n'ayant pas été traitées dans l'AACU

Progressivité des droits de douane

Il apparaît que certains pays de l'OCDE pratiquent la progressivité des droits de douane pour certains produits...

La progressivité des droits de douane, qui freine le développement des secteurs de la transformation en aval, est un véritable problème pour les EET qui, sans cela, disposeraient d'un avantage comparatif pour les produits agricoles semi-transformés et transformés. Le problème se pose avec plus ou moins d'acuité selon les pays et selon les produits. Dans l'ensemble cependant, il apparaît que les pays de l'OCDE tendent à recourir à des droits progressifs, ce qui est particulièrement patent pour certains groupes de produits tels que le café, le cacao, les graines oléagineuses, les fruits et légumes et les fruits à coque⁴². Les droits de douane ont plus baissé pour les produits agricoles que pour les produits alimentaires transformés en Australie, au Canada, dans l'Union européenne et au Mexique. L'inverse s'est produit en Nouvelle-Zélande.

... la situation des EET en matière de progressivité des droits étant elle aussi contrastée

La situation des EET en matière de progressivité des droits de douane est elle aussi contrastée. En raison des réformes apportées à leurs grandes lignes d'action, l'Argentine et le Brésil n'ont pas recours à la progressivité des droits de douane en fonction du degré de transformation des produits. En Inde, par contre, les droits augmentent pour la quasi-totalité des produits agricoles, les droits sur les produits transformés étant deux fois plus élevés que

ceux des matières premières non transformées (le cas le plus extrême étant celui des droits frappant le pain et les biscuits par opposition aux droits sur le blé). En Roumanie, on constate à la fois une progressivité des droits (sur le cacao, le sucre et le tabac) et une dégressivité (sur le coton, le café et le blé)⁴³.

L'AACU ne contient aucune disposition allant à l'encontre de la progressivité des droits de douane

L'article 11 de l'accord sur l'agriculture stipule que la subvention à l'exportation pour un produit primaire agricole « incorporé » ne peut excéder la subvention au titre de l'exportation du produit primaire lui-même. Les EET auraient tout à gagner d'une règle analogue s'appliquant aux droits de douane. De même, les réductions proportionnelles aux droits en vigueur auraient aussi pour effet de limiter la progressivité des tarifs (cette possibilité ayant déjà été présentée comme un moyen de réduire la dilution des droits et leur dispersion).

Entreprises commerciales d'État importatrices

S'agissant des ECE importatrices, le problème est de savoir si elles sont en mesure d'exercer un effet restrictif sur les importations

Du point de vue de la politique commerciale, les préoccupations touchant les entreprises commerciales d'État importatrices concernent leur capacité potentielle de restreindre les importations. Plusieurs moyens de le faire s'offrent à elles. Par exemple, elles peuvent ne pas acheter intégralement le volume faisant l'objet d'une attribution de contingent tarifaire. Ou encore, elles peuvent user de leur monopole sur le marché intérieur pour brider la consommation intérieure et – par voie de conséquence – la demande à l'importation. Elles peuvent aussi exercer un pouvoir de monopsonne sur les marchés mondiaux. Il se peut aussi que le statut monopolistique d'une ECE ou son appartenance à l'État soit une source d'inefficience dont les consommateurs font les frais en payant les produits à des prix plus élevés. Dans de tels cas, les activités des ECE débouchent sur une taxation implicite de la consommation et des importations.

Une ECE peut être un instrument d'action de l'État

D'un point de vue législatif, il est instructif de faire une distinction entre les activités des ECE et les grandes lignes d'action qu'elles peuvent imposer pour le compte de leur gouvernement. Vue sous cet angle, une situation dans laquelle les achats effectués par une ECE sont inférieurs aux quantités faisant l'objet d'un contingent tarifaire peut être à peu près la même que lorsque la sous-utilisation du contingent est due à d'autres causes. Ce genre de situation peut refléter une absence de demande à l'importation mais elle peut tout aussi bien être la résultante d'une volonté délibérée du gouvernement de restreindre les importations. D'une manière générale, les achats des ECE sont, parmi tous les mécanismes d'administration des contingents, ceux qui se caractérisent par le taux d'utilisation le plus élevé.

Les activités des ECE importatrices font problème dès lors qu'elles entravent l'accès aux marchés et qu'elles empêchent le jeu de la concurrence

D'une manière générale, aucune critique universelle ne peut être adressée à toutes les ECE. Pour les EET, comme pour d'autres pays, l'accès aux marchés et la politique de la concurrence sont les thèmes majeurs de préoccupation. Les caractéristiques spécifiques des activités des ECE n'ont d'intérêt que dans la mesure où elles font obstacle à l'accès aux marchés et au jeu de la concurrence.

L'entrée de la Chine à l'OMC aurait pour conséquence de centrer l'attention sur les activités des ECE importatrices

Jusqu'ici, la préoccupation majeure touchant les activités des ECE s'est située sur le plan des exportations, la question étant de savoir si les pays se livrent à une concurrence loyale sur les marchés mondiaux d'exportation. Cette préoccupation est motivée par le fait que trois des quatre premiers exportateurs opérant sur le marché mondial du blé (Australie, Canada et États-Unis) ont notifié à l'OMC qu'ils effectuent des ventes par l'intermédiaire d'ECE exportatrices⁴⁴. L'entrée prévue de la Chine à l'OMC aura vraisemblablement pour effet d'axer davantage l'attention sur les activités des ECE à l'importation. Cela tient au fait que la Société nationale chinoise d'importation et d'exportation de céréales, d'huiles et de produits alimentaires (COFCO) joue un rôle dominant dans les importations (comme dans les exportations) chinoises, et que la Chine détient une part importante des marchés mondiaux du coton, des huiles végétales et, potentiellement, du blé et des céréales secondaires.

Recours injustifié aux droits antidumping

La forte progression du recours aux droits antidumping a coïncidé avec le recul d'autres formes de protection des importations

Le recours de plus en plus fréquent aux droits antidumping est une question importante pour les EET. Si on se place dans une perspective historique, les demandes d'établissement de droits antidumping étaient jadis très rares et émanaient uniquement des pays de l'OCDE qui s'étaient dotés de l'arsenal législatif requis (Australie, Canada, Union européenne, Nouvelle-Zélande et États-Unis). Par exemple, le GATT ne recevait qu'une dizaine de demandes par an dans les années 60. Les demandes s'étaient multipliées dans les années 80, tout en restant le fait des seuls pays de l'OCDE. Dans les années 90, ces pays déposaient plus de 2 000 demandes par an.

Alors que les ECE étaient au début opposées aux actions antidumping, elles y ont maintenant très largement recours...

Durant les négociations du cycle d'Uruguay, les EET étaient presque toutes opposées à l'utilisation de procédures antidumping. Mais beaucoup d'entre elles ont mis en place dans les années 90 une législation qui leur permet d'entamer une procédure antidumping. Depuis, le nombre des procédures a connu une escalade spectaculaire, les pays non membres de l'OCDE étant à l'origine de la moitié des demandes formulées à l'échelle mondiale. Par exemple, l'Argentine et l'Afrique du Sud ont engagé leurs premières procédures au début des années 90 et déposent, chacune, une vingtaine de demandes par an.

... bien qu'une réglementation plus stricte des droits antidumping soit dans leur intérêt

A l'évidence, les règles régissant les droits antidumping avaient été conçus pour empêcher la pratique des prix d'éviction. Mais les pays engageant des actions antidumping sont très souvent les mêmes que ceux qui en font l'objet⁴⁵. Cette évolution n'est pas dans l'intérêt des EET, même si elles y ont contribué.

Résumé

Pour les EET, l'un des principaux points préoccupants tient à ce que, d'une manière générale, elles ont interprété plus rigoureusement leurs engagements en matière d'accès aux marchés que ne l'ont fait les pays de l'OCDE

Cette section consacrée aux questions touchant l'accès aux marchés a fait ressortir deux grands pôles de préoccupation concernant les EET. Tout d'abord, celles-ci ont eu moins tendance que les pays de l'OCDE à exploiter les marges de souplesse laissées aux pays pour le choix des modalités de mise en œuvre de leurs engagements au titre de l'AACU. Dans la mesure où cette attitude a conduit les EET à entreprendre des réformes plus importantes, elle a peut-être débouché sur une amélioration générale du bien-être économique. Toutefois, en choisissant cette option, les EET n'ont pas réussi à s'assurer un accès aux marchés de l'OCDE aussi large que celui qu'elles auraient obtenu avec des règles moins flexibles.

Par ailleurs, il subsiste des moyens permettant aux pays de contourner leurs engagements en matière d'accès aux marchés

Le second point préoccupant est qu'il existe plusieurs moyens de restreindre l'accès aux marchés, moyens qui reviennent essentiellement à contourner les dispositions de l'AACU. Par exemple, l'administration des contingents tarifaires peut se faire de manière opaque, de sorte qu'il est difficile d'apporter la preuve d'une violation des engagements en matière d'accès aux marchés même si elle existe. De même, les pays peuvent recourir à des actions antidumping en lieu et place de réductions négociées de la protection tarifaire.

En matière d'accès aux marchés, des règles détaillées et juridiquement contraignantes seraient dans l'intérêt des EET

Sur un plan général, la conclusion que l'on peut tirer est que pour qu'un nouvel accord de l'OMC tendant à élargir l'accès aux marchés ait un effet notable, il devra s'accompagner de mesures limitant la marge de manœuvre laissée aux pays pour éluder leurs engagements de réforme. Pour cela, il faudrait à la fois *renforcer* la législation afin que les pays n'aient plus la possibilité de se prévaloir des diverses échappatoires, et *élargir*, de manière à tarir les autres moyens permettant de restreindre l'accès aux marchés. Toute nouvelle amélioration des conditions d'accès aux marchés risque d'être compromise si les EET deviennent plus habiles à imposer des limites en matière d'accès aux marchés tout en respectant la lettre des règles de l'OMC.

5. Questions touchant la concurrence à l'exportation

Comme pour la question de l'accès aux marchés, chaque pays doit faire un arbitrage entre ses objectifs de politique intérieure et examiner les effets de ses propres réformes au regard de celles engagées dans d'autres pays

Pour les EET, les préoccupations relatives à la concurrence à l'exportation recoupent celles qui concernent l'accès aux marchés. Tous les pays doivent prendre en compte à la fois les réformes qu'ils sont obligés de faire et celles de leurs partenaires commerciaux. Sur le plan national, les préoccupations des exportateurs portent sur le degré de concurrence auquel ils sont exposés sur les marchés mondiaux du fait des exportations subventionnées de certains pays, ainsi que sur la taxation ou le subventionnement de leurs propres activités. De leur côté, les importateurs cherchent avant tout à acheter au meilleur prix et ils profitent du subventionnement des exportations qui se traduit pour eux par des prix d'achat plus bas. Comme dans le cas de l'accès aux marchés, les pays doivent faire des arbitrages entre les intérêts des consommateurs et ceux des exploitants agricoles confrontés à la concurrence des importations.

Dans bon nombre de pays importateurs de produits alimentaires, les coûts et avantages de la réglementation de la concurrence à l'exportation n'apparaissent pas clairement

Le calcul des coûts et avantages d'une réglementation de la concurrence à l'exportation peut se révéler compliqué dans le cas des pays importateurs nets. Comme il l'a été remarqué à la section 2, quelques importateurs nets de produits alimentaires profiteront des prix d'achat réduits de leurs importations. Or, certains peuvent être des importateurs nets parce que le bas niveau des prix mondiaux rend la production intérieure moins compétitive (ce qui pourrait être le cas en Roumanie et en Ukraine). La Chine et l'Inde sont l'une et l'autre des importatrices nettes de produits alimentaires mais les soldes nets de leurs balances commerciales agricoles ont été parfois positifs. L'impact de la consommation d'importations subventionnées dans ces pays dépend de la mesure dans laquelle les conséquences négatives subies par les exploitants agricoles sont compensées par les gains des consommateurs. Cet aspect est en fait une question de développement qui n'entre pas dans le champ de cette étude mais la dualité des intérêts des producteurs et des consommateurs ne doit pas être perdue de vue.

Un certain nombre de politiques touchant les exportations n'ont pas été immédiatement traitées par l'AACU

Comme dans le domaine de l'accès aux marchés, les questions de fond concernant la concurrence à l'exportation appartiennent à deux catégories : celles qui sont apparues durant les premières années de mise en œuvre de l'AACU, et celles qui n'ont pas été immédiatement traitées de manière complète dans l'accord. Dans ces dernières entrent les mesures qui peuvent constituer des subventions implicites telles que les crédits à l'exportation, l'aide alimentaire et d'autres subventions cachées (découlant de l'intervention des ECE), ainsi que les mesures qui ont un effet opposé, à savoir les taxes à l'importation et les interdictions d'exporter.

Les questions révélées par les premières années de mise en œuvre de l'AACU tiennent surtout aux pays de l'OCDE

Les questions touchant la concurrence à l'exportation qui sont apparues pendant la mise en œuvre de l'AACU concernent surtout les pays de l'OCDE, puisque ces derniers sont de loin les principaux pourvoyeurs de subventions à l'exportation. Rares sont les économies émergentes qui ont recours à des subventions à l'exportation. Cela étant, de nouvelles règles régissant la concurrence à l'exportation n'auraient un effet sensible sur ces économies que si elles englobaient la taxation des exportations. Pour bon nombre de pays en développement, les taxes à l'exportation, qui ont pour effet de conserver les produits sur le marché intérieur, sont un moyen de réaliser leurs objectifs en matière de sécurité alimentaire.

Questions découlant de la mise en œuvre concrète de l'AACU

Dans l'ensemble, les disciplines de l'AACU régissant les subventions à l'exportation ont été plus contraignantes que les engagements pris au titre des deux autres piliers

L'AACU a été le premier accord à assujettir les subventions à l'exportation à de véritables disciplines (encadré I.3). Celles-ci ont été les plus contraignantes des trois types de réforme introduits par l'accord. En premier lieu, les engagements des pays étaient plus rigides parce que les dispositions de l'AACU ont laissé aux pays une marge d'interprétation moindre. Un autre aspect, lié au premier, est que les pays se sont approchés de leurs limites, ou les ont même dépassées, plus souvent que dans le cas des engagements concernant les deux autres piliers.

Encadré I.3. **Les engagements de l'AACU en matière de concurrence à l'exportation****Règles**

- Les membres ont accepté de ne pas recourir à des subventions à l'exportation, sauf en accord avec les dispositions de l'AACU et dans les conditions précisées dans les listes des membres.
- Des limites ont été fixées en ce qui concerne les catégories de subventions à l'exportation soumises à des engagements de réduction.
- Il a été convenu que l'aide alimentaire ne devrait pas être liée, directement ou indirectement, à des exportations commerciales et que les transactions d'aide alimentaire devraient être conformes aux « Principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents et obligations consultatives ».
- Les pays se sont engagés à poursuivre les négociations en vue de la réalisation d'un accord régissant le recours aux subventions à l'exportation.

Réductions

- Les dépenses budgétaires afférentes aux subventions à l'exportation doivent être réduites de 36 % (24 % pour les pays en développement) sur une période de mise en œuvre de six ans (dix ans pour les pays en développement), à partir de la base 1986-90. Les pays les moins avancés ne sont pas tenus de faire des réductions.
- Les quantités exportées avec des subventions doivent être réduites de 21 % (14 % pour les pays en développement) sur une période de six ans (dix ans pour les pays en développement), à partir de la base 1986-90.
- Les réductions doivent être faites en tranches annuelles égales, produit par produit, à partir des niveaux de base de la période 1986-90 ou des niveaux de la période 1991-92 si ceux-ci sont plus élevés que ceux de la période de base.

Exemptions et flexibilité

- Une flexibilité limitée est laissée pour l'échelonnement des réductions entre la deuxième et la cinquième années de mise en œuvre. Néanmoins, les niveaux finals doivent être pleinement conformes aux pourcentages convenus.
- Jusqu'en l'an 2000, les pays en développement sont exemptés des engagements de réduction au titre des subventions qui diminuent les frais de commercialisation des exportations agricoles, ainsi qu'au titre des subventions portant sur les transports intérieurs et sur le fret des tonnages exportés.

Source : OCDE (1995).

Au cours des trois premières années de mise en œuvre de l'AACU (période pour laquelle on dispose des notifications des pays), l'Union européenne a dû faire face à un engagement annuel contraignant relatif au volume de ses exportations subventionnées de fromages, « d'autres produits laitiers », de légumes et de fruits frais, d'huile d'olive, de viande de volaille et de bœuf. La Norvège, la Pologne, les États-Unis et la Suisse sont au nombre des autres pays qui ont dû aussi honorer un engagement contraignant sur leurs exportations subventionnées (OCDE, 2000a).

Le tableau I.2 résume les processus par lesquels les subventions à l'exportation ont été diminuées et met en relief quelques-unes des questions de fond en suspens. Les points essentiels se rapportent au calendrier et à l'échelle des réductions futures, et concernent aussi certains aspects techniques relatifs à la manière dont ces engagements devraient être respectés. Dans les aspects

Tableau I.2. Questions relatives à la concurrence à l'exportation découlant de la mise en œuvre de l'AACU

Instruments	Réformes	Questions de fond en suspens
Subventions à l'exportation	Réductions des subventions à l'exportation	Calendrier et échelle des réductions Report des subventions non utilisées Limites par produit ou agrégées Engagements en valeur ou en volume Retards des notifications

techniques entrent les modalités de fixation des limites (en valeur ou en volume, limites par produit ou agrégées), ainsi que certaines faiblesses du système (possibilités de report et retards des notifications à l'OMC).

Réforme : réductions des subventions à l'exportation

Le tableau annexe I.9 indique les engagements relatifs à la valeur des subventions à l'exportation qui ont été pris par les pays de l'OCDE et les EET faisant des notifications à l'OMC, ainsi que les engagements de réduction pays par pays. Les économies émergentes représentent 2 % seulement des subventions enregistrées durant la période de base, tandis que la part des pays en transition (membres ou non membres de l'OCDE) atteint 7 %.

Les économies émergentes ont rarement recours aux subventions à l'exportation...

Les subventions à l'exportation sont rarement utilisées par les économies émergentes. Celles qui existent sont habituellement une émanation indirecte des politiques de soutien interne, tandis que les pays en développement taxent leur secteur agricole plus souvent qu'ils ne le subventionnent. Parmi les économies émergentes de l'échantillon, le Brésil est le seul pays à avoir souscrit un engagement en matière de subventions à l'exportation (pour le sucre principalement) et celui-ci ne concerne que 1 % seulement de la valeur des exportations agricoles brésiliennes. En 1995 et en 1996, l'Afrique du Sud s'était située au deuxième rang mondial (derrière l'Union européenne) sous l'angle de l'utilisation des subventions à l'exportation pour les produits agricoles et, au cours des deux années en question, elle avait dépassé ses engagements de réduction en valeur pour le cacao et en volume pour le vin. Il est à noter cependant que le gouvernement sud-africain a mis fin à tous ses programmes de subventions à l'exportation en 1997⁴⁶.

... bien que plusieurs pays en transition aient inscrit dans leurs listes à l'OMC des dispositions se rapportant aux subventions à l'exportation

Plusieurs pays en transition ont des engagements positifs dans le domaine des subventions à l'exportation. Les listes de la République tchèque, de la Hongrie, de la Pologne, de la Roumanie et de la République slovaque contiennent toutes une disposition relative aux subventions à l'exportation. L'Estonie et la Lettonie, qui sont devenues membres de l'OMC après 1995, ont pris l'engagement de ne pas recourir à cette forme de subvention, tandis que les négociations concernant les exportations subventionnées de viande et de produits laitiers de la Lituanie ont été l'une des raisons qui ont retardé l'entrée de ce pays à l'OMC. La Bulgarie est le seul pays en transition à avoir rejoint l'OMC avec un engagement de subventionnement des exportations non égal à zéro mais elle ne s'est pas prévaluée de cette possibilité.

L'Union européenne est le principal utilisateur mondial des subventions à l'exportation

L'Union européenne est de très loin le principal utilisateur mondial de subventions à l'exportation pour les produits agricoles, et elle avait été à l'origine de 90 % du total des subventions à l'exportation accordées par les membres de l'OMC entre 1995 et 1997. Viennent ensuite, par ordre décroissant d'importance, la Suisse avec 5.6 % total, et les États-Unis avec 1.3 %. Il est à noter que cet ordre ne correspond pas au classement établi selon le critère des niveaux d'engagement (tableau annexe I.9).

Les pays ont réduit leur recours aux subventions à l'exportation pour respecter leurs engagements au titre de l'AACU

En vertu de l'AACU, 25 pays (l'Union européenne étant comptée comme un seul pays) avaient accepté de diminuer leurs subventions à l'exportation et la plupart d'entre eux l'ont effectivement fait. En effet, les subventions à l'exportation de la zone de l'OCDE prise dans son ensemble ont été inférieures aux chiffres autorisés, 42 % seulement de la limite totale des dépenses budgétaires ayant été utilisés entre 1995 et 1997. Ce taux modique s'explique en grande partie par l'envolée des prix céréaliers mondiaux au début de la période de mise en œuvre de l'accord, circonstance qui avait conduit l'Union européenne à taxer en fait ses exportations de céréales. Il y a eu peu de modifications tant en 1998 qu'en 1999, de sorte qu'il est difficile de se prononcer sur l'impact de la chute des prix.

Pour les pays qui ont le droit de recourir à des subventions à l'exportation mais qui ne s'en prévalent pas, l'élimination de ces subventions verrouillerait les avantages économiques qui en résultent

Parmi les membres de l'OMC, 24 ont inscrit dans leurs listes des engagements en matière de subventions à l'exportation et pourraient, de ce fait, y recourir. Les EET suivantes sont dans ce cas : Brésil, Bulgarie, Roumanie, Slovaquie et Afrique du Sud. La Slovaquie est actuellement la seule de ce groupe à pratiquer des subventions à l'exportation⁴⁷. S'agissant des pays qui ont le droit de recourir à des subventions à l'exportation mais qui ne s'en prévalent pas, l'interdiction de ces subventions verrouillerait les avantages économiques des réformes introduites. Toutefois, des réformes de fond importantes devraient être opérées à cet égard dans les pays qui se servent de subventions à l'exportation.

Question en suspens n° 1 : le report des subventions à l'exportation non utilisées

La possibilité donnée aux pays de reporter d'une année sur l'autre les subventions à l'exportation non utilisées a affaibli l'impact de l'AACU

Il arrive parfois que les pays atteignent les limites de leurs engagements annuels sans être obligés pour autant de réduire en conséquence leur soutien. Par exemple, la Pologne avait dépassé son engagement en volume pour le sucre en 1996, mais (comme l'avait fait l'Union européenne) elle avait revendiqué le droit de reporter la fraction inutilisée de ses engagements de 1995. La Hongrie aurait dépassé ses engagements en 1995 mais elle avait obtenu une dérogation en faisant valoir une erreur de calcul (l'instance administrative chargée des calculs avait sous-estimé de plus de 50 % le niveau de base). À l'évidence, le fait d'accorder aux pays la possibilité de reporter les subventions non utilisées pour les ajouter au niveau autorisé de l'année suivante a affaibli la contrainte imposée par les dispositions de l'AACU. Il est à noter cependant que les termes de l'article 9 de l'AACU impliquent que les pays doivent respecter les niveaux de leurs engagements annuels à partir de l'an 2000.

Les engagements agrégés permettent de compenser un accroissement du soutien à un produit par une diminution du soutien à un autre

Question en suspens n° 2 : le niveau d'agrégation des produits

Comme dans le cas des engagements relatifs à l'accès aux marchés, la contrainte qui pèse effectivement sur les politiques nationales dépend aussi du niveau d'agrégation auquel les engagements sont pris. Par exemple, la Suisse a souscrit un seul engagement global pour les produits laitiers, alors que l'Union européenne a pris des engagements distincts pour le beurre, le lait écrémé en poudre, le fromage et « d'autres produits laitiers ». Autrement dit, la Suisse a la possibilité de rester dans les limites de son engagement en faisant passer son soutien d'une catégorie de produits laitiers à une autre. Dans certaines circonstances, et tout particulièrement lorsque les prix des produits entrant dans un engagement agrégé n'évoluent pas de la même manière, les pays peuvent basculer leurs subventions sur les produits qui subissent les plus fortes tensions à la baisse sur les marchés internationaux.

Les engagements en volume ont été plus contraignants que les engagements en valeur...

Question en suspens n° 3 : engagements en volume ou en valeur

En 1995 et 1996, il y avait eu 13 cas de pays dépassant leurs engagements annuels en volume contre 8 cas seulement de dépassements en valeur. On est ainsi conduit à penser que le meilleur moyen de restreindre le recours aux subventions à l'exportation serait peut-être de durcir les disciplines s'appliquant aux volumes des exportations subventionnées.

... mais il n'y a aucune raison pour que les engagements en valeur soient moins rigoureux...

Toutefois, si un pays atteint la limite de ses engagements en volume alors que les prix mondiaux baissent, il a encore la possibilité d'augmenter le montant de la subvention unitaire qu'il accorde afin de maintenir les prix intérieurs au même niveau. Par contre, lorsque la limite en valeur est contraignante, tout accroissement de la subvention unitaire devra être compensé par une réduction des volumes subventionnés. Étant donné que dans ces circonstances un engagement de réduction en valeur est plus contraignant qu'un engagement de réduction en volume, les engagements en valeur ont été semble-t-il moins restrictifs puisque les prix utilisés pour les calculs étaient relativement élevés.

... et les engagements de réduction en valeur risquent moins d'exacerber l'instabilité des prix

A condition que les engagements de réduction en valeur soient fixés à des niveaux suffisamment rigides, les pays auraient moins de latitude pour augmenter leurs subventions unitaires – et provoquer un gonflement de l'offre – à un moment où les prix mondiaux fléchissent déjà. Les subventions à l'exportation auraient ainsi moins tendance à exacerber l'instabilité des prix.

Question en suspens n° 4 : retards des notifications

Les retards avec lesquels les notifications sont faites ne permettent pas de suivre aisément l'efficacité des disciplines de l'AACU

Enfin, le retard avec lequel les notifications sont faites à l'OMC est une autre source de difficultés. Plusieurs pays de l'OCDE n'ont déposé qu'à la fin de 1999 leurs notifications se rapportant à 1997. Ce décalage ne facilite guère le suivi de l'efficacité des disciplines instituées par l'AACU et rend plus difficile l'ouverture d'actions juridiques à l'encontre des pays soupçonnés d'avoir dépassé leurs engagements.

Les questions touchant la concurrence à l'exportation qui n'ont pas été traitées dans l'AACU

Parmi les autres questions touchant la concurrence à l'exportation figurent le recours au subventionnement implicite des exportations et à des mesures tendant à réduire les exportations

Les seules subventions à l'exportation autorisées en vertu des règles de l'OMC sont celles qui sont énumérées sous l'article 9.1 de l'AACU, et, pour pouvoir être utilisées, elles doivent être indiquées dans la liste du membre en question. Il existe pourtant plusieurs moyens d'accorder aux exportations des subventions implicites que les dispositions de l'AACU ne permettent pas forcément de limiter de manière efficace. Les sources potentielles de subventions implicites sont l'aide alimentaire et les crédits à l'exportation, ainsi que les actions engagées par les entreprises commerciales d'État. Un autre aspect sur lequel l'AACU fait l'impasse concerne les politiques visant à réduire les exportations, telles que les taxes à l'exportation et les interdictions d'exporter.

Aide alimentaire

L'aide alimentaire peut avoir les mêmes effets économiques qu'une subvention à l'exportation

L'aide alimentaire peut apparaître comme une subvention implicite des exportations. Cela étant, l'article 10 de l'AACU contient trois recommandations concernant les modalités d'apport d'une aide alimentaire. La première est que l'octroi de l'aide alimentaire ne doit pas être lié aux exportations commerciales de produits agricoles. La deuxième stipule que les transactions relevant de l'aide alimentaire s'effectuent conformément aux « Principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents et obligations consultatives ». En vertu de la troisième, l'aide doit être fournie « dans la mesure du possible » intégralement à titre de dons ou à des conditions non moins favorables que celles prévues dans la Convention de 1986 relative à l'aide alimentaire.

Dans toute la mesure du possible, l'aide alimentaire doit être fournie à titre de dons

En vertu de la Convention de 1999 relative à l'aide alimentaire, les pays ont en outre décidé que l'aide alimentaire fournie à titre de dons doit représenter, dans chacun des membres, 80 % au moins du total des décaissements au titre de l'aide alimentaire. L'objectif était de faire en sorte que l'aide alimentaire soit assortie de conditions suffisamment onéreuses pour dissuader les pays de l'utiliser en fait comme une subvention à l'exportation.

Crédits à l'exportation

Il n'existe aucun accord international limitant l'utilisation des crédits à l'exportation dans le secteur agricole...

Les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public se caractérisent par des stimulants financiers qui peuvent abaisser effectivement les coûts subis par les importateurs. Il s'agit de crédits ou de financements directs, de garanties ou d'assurance au titre des prêts et de bonifications des taux d'intérêt. Il n'existe à l'heure actuelle aucun accord international limitant l'utilisation de ces crédits dans le secteur agricole. Toutefois, les signataires de l'AACU ont reconnu que ces crédits peuvent servir de subventions implicites à l'exportation et ont décidé d'engager des négociations en vue de la signature d'un protocole sous les auspices de l'OCDE.

... dont les pays de l'OCDE sont les principaux utilisateurs

La plupart des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public sont accordés par les pays de l'OCDE. Selon une étude préliminaire de l'OCDE, les crédits de ce type ne couvrent qu'une faible part des

exportations, mais ils sont de plus en plus utilisés. En outre, des estimations donnent à penser que certains programmes, mais pas tous, diminuent les coûts subis par les importateurs en leur offrant des moyens de financement assortis de conditions plus avantageuses que celles du marché privé. Les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public peuvent atténuer les difficultés de trésorerie des EET puisqu'ils permettent aux importateurs de différer les paiements. A court terme, cette facilité peut être créatrice de nouveaux échanges. Mais les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public ne seront générateurs d'échanges que s'ils s'adressent en fait à des importateurs à court de trésorerie. De toute manière, ils exercent encore un effet de distorsion sur le commerce.

Les conditions dont est assorti l'octroi de crédits à l'exportation sont très variables

Les importations de produits agricoles s'accompagnent de conditions extrêmement diverses, depuis celles qui sont payées au prix mondial à un extrême, et, à l'autre, celles qui relèvent de l'aide alimentaire. La distinction est floue dans le cas de certains programmes⁴⁸. Du point de vue économique, les crédits à l'exportation sont aujourd'hui moins importants que les subventions à l'exportation. Toutefois, maintenant que les subventions à l'exportation sont assujetties à des disciplines, on peut craindre que le recours aux crédits à l'exportation n'aille en augmentant, sur le plan à la fois du volume d'utilisation et de la subvention unitaire fournie. Les EET exportatrices sont franchement hostiles à toutes les formes de subvention implicite des exportations. Quant aux EET importatrices, leurs intérêts apparaissent moins clairement mais on peut néanmoins dire qu'elles gagneraient à une plus grande transparence des définitions et catégorisations.

Entreprises commerciales d'État exportatrices

Les ECE posent des problèmes analogues, qu'elles soient exportatrices ou importatrices

Les questions se rapportant aux ECE exportatrices et aux ECE importatrices sont analogues. Du point de vue de la politique commerciale, deux grandes questions se posent. Il s'agit de déterminer premièrement si les activités de l'ECE faussent ou non les marchés mondiaux et, deuxièmement, si ces distorsions sont la résultante d'une politique gouvernementale ou d'une action engagée indépendamment par l'ECE. Du point de vue économique, la cause de la distorsion compte moins que son incidence. Mais lorsqu'on se place sous l'angle de la réglementation, il est important de discerner la source du comportement aboutissant à une distorsion du commerce⁴⁹.

Les ECE exportatrices peuvent fausser les marchés internationaux de plusieurs manières...

S'agissant des importations, plusieurs sources de distorsion existent. Il peut arriver que l'État donne instruction à l'ECE de payer aux producteurs un prix supérieur au prix du marché et qu'il prenne à sa charge la perte éventuellement occasionnée par la nécessité de vendre les excédents au rabais sur les marchés mondiaux. L'effet serait le même si l'ECE bénéficiait de crédits ou d'allègements fiscaux liés aux exportations, ou si elle avait la possibilité de faire une distinction entre le marché intérieur et le marché mondial. Un autre cas de figure peut se présenter : l'ECE est effectivement en mesure de taxer les importations, soit en usant de son pouvoir de monop-

sone sur le marché intérieur pour sous-payer ses achats aux producteurs, soit en exploitant son pouvoir de monopole sur les marchés internationaux.

... mais les distorsions de ce genre peuvent être dues à d'autres causes

Il importe de noter que les ECE ne sont pas les seules à provoquer ce genre de distorsions. Les mécanismes permettant de faire une distinction entre le marché intérieur et le marché international, par exemple la mise en commun des prix intérieurs ou les différenciations qualitatives, peuvent aussi être utilisés par des offices de producteurs ou des négociants privés en position de monopole. De même, des instances non publiques peuvent aussi canaliser des subventions à l'exportation accordées par le gouvernement. Qu'une ECE soit importatrice ou exportatrice, ce qui compte c'est son comportement économique plus que le fait qu'elle existe. La fixation de règles intégrant cette distinction est sans doute le meilleur moyen de régler les questions relatives aux EET⁵⁰.

Taxes et interdictions à l'exportation

Quelques pays en développement se servent de taxes à l'exportation pour réaliser leurs objectifs de politique intérieure...

Un certain nombre de pays en développement ont recours à des politiques visant à réduire les exportations pour réaliser des objectifs de politique intérieure, tels que : stabiliser les prix intérieurs ; abaisser les prix intérieurs des produits alimentaires de base ; protéger leur industrie agro-alimentaire ; mobiliser des ressources financières pour le secteur public. L'Inde, par exemple, bien qu'elle se soit engagée dans de profondes réformes dans les années 90, y compris la libéralisation de son marché du riz, applique encore des contrôles quantitatifs sur la plupart de ses exportations agricoles, soit en subordonnant les exportations à un régime de licences, soit en les canalisant à travers des organismes para-étatiques⁵¹.

... et pour favoriser l'essor des industries en aval

Quelques économies émergentes taxent leurs exportations de produits bruts par souci d'encourager la production et l'exportation de produits alimentaires transformés. Par exemple, l'Argentine et le Brésil avaient imposé un système de taxes à l'exportation différenciées, les exportations de graines de soja étant plus lourdement taxées que celles d'huile ou de tourteaux de soja. Parfois, cette mesure vise à neutraliser la progressivité des droits de douane dans les pays importateurs.

Les politiques tendant à limiter les exportations faussent le commerce international

Les taxes à l'exportation, les interdictions d'exporter et diverses autres mesures de restriction des exportations faussent le commerce international. En période de rareté de l'offre, l'institution de restrictions aux exportations réduit les quantités de produits alimentaires mises sur les marchés mondiaux et fait monter les prix internationaux. Le marché mondial devient alors une source plus problématique de produits alimentaires vendus à des prix abordables, ce qui conforte la position des pays attachés à des stratégies de sécurité alimentaire fondées sur des taux relativement élevés d'autosuffisance. L'AACU ne contient pas de dispositions luttant véritablement contre les restrictions aux exportations, bien que, en vertu de l'article 12, les pays aient accepté de prendre « dûment en

Toutefois, les taxes et interdictions à l'exportation peuvent constituer les meilleurs moyens d'action possible dans certaines circonstances particulières

C'est avant tout à travers leurs répercussion sur les politiques des pays de l'OCDE que les règles touchant la concurrence à l'exportation exercent un effet sur les EET

Les restrictions au soutien interne imposées par l'OMC sont propres à l'agriculture...

considération » les effets des nouvelles prohibitions ou restrictions sur la sécurité alimentaire des pays membres importateurs⁵².

Les règles qui pourraient être adoptées à l'égard des politiques visant à réduire les exportations devront tenir compte des circonstances particulières dans lesquelles ces restrictions peuvent être l'instrument d'action le plus efficace dont disposent les pays en développement (par exemple, pour régler les situations d'urgence en matière de sécurité alimentaire)⁵³. Dans une perspective à plus long terme cependant, la politique commerciale n'est pas un instrument efficace pour réaliser les objectifs de politique intérieure⁵⁴. Des cas spéciaux peuvent aussi se produire dans les pays les moins avancés, où les taxes à l'exportation sont la principale source de recettes du secteur public et où diverses contraintes institutionnelles rendent les autres sources possibles de fonds publics extrêmement coûteuses, inefficaces ou impraticables. Enfin, les EET ayant recours aux taxes à l'exportation seront peut-être plus à même de convaincre les groupes d'intérêt intérieurs de la nécessité de réformes si celles-ci ont pour contrepartie une diminution de la progressivité des droits de douane dans les pays de l'OCDE.

Résumé

Les principaux effets exercés par les dispositions de l'AACU concernant la concurrence à l'exportation sur toutes les économies émergentes et la plupart des pays en transition ont été indirects et ont résulté des engagements pris par les pays de l'OCDE de moins recourir aux subventions à l'exportation. Durant le prochain cycle de négociations multilatérales, les conséquences pour les EET considérées comme un groupe dépendront surtout de la mesure dans laquelle les pays de l'OCDE accepteront de diminuer encore leurs subventions à l'exportation et de limiter l'utilisation des subventions implicites à l'exportation. Des changements directs aux grandes lignes d'action seront d'une grande importance pour les pays en transition qui continuent à accorder des subventions à l'exportation, et – si les règles régissant la concurrence à l'exportation sont étendues aux mesures tendant à réduire les exportations – pour les économies émergentes qui soumettent leurs exportations agricoles à des restrictions.

6. Questions relatives au soutien interne

Compte tenu des risques de distorsion des échanges qu'induisent les politiques intérieures, l'AACU a prévu des règles pour le soutien interne. Il s'agit là d'un cas tout à fait unique dans les règles de commerce international. Bien que l'accord du cycle d'Uruguay sur les subventions et les mesures compensatoires soumette à un certain nombre de disciplines les types de subventions permises (ainsi que les mesures de rétorsion autorisées), l'agriculture est le seul secteur pour lequel l'OMC stipule tout un arsenal de règles

s'appliquant aussi bien aux politiques intérieures qu'aux politiques à la frontière.

... et peuvent s'expliquer par le niveau élevé du soutien, l'impact de ce dernier sur les échanges, et l'incapacité des mesures aux frontières d'en limiter toutes les incidences sur le commerce

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette particularité. Tout d'abord, le soutien au secteur agricole demeure très élevé par rapport à celui qui est accordé à d'autres secteurs, ce qui indique qu'une approche plus globale pourrait se justifier. Ensuite, les mesures faussant les échanges sont souvent la résultante des politiques intérieures (le soutien des prix peut ainsi conduire à la formation d'excédents qui ne peuvent être écoulés sur les marchés mondiaux que grâce à des subventions à l'exportation). L'engagement au titre du soutien interne permet donc de prendre le problème à la source. Une troisième raison est que les décisions concernant les mesures à la frontière n'intègrent pas pleinement les conséquences du soutien interne sur les échanges. C'est ainsi que les subventions à la production peuvent avoir pour effet d'accroître les disponibilités sur le marché mondial, mais, bien que celles-ci n'appellent pas nécessairement des subventions à l'exportation, elles faussent néanmoins les échanges.

Ce qui intéresse les EET, c'est la manière dont les décisions prises en matière de soutien interne se répercutent sur les marchés mondiaux et leur impact sur leurs programmes nationaux en faveur de l'agriculture

Pour ce qui est des dispositions concernant l'accès aux marchés et la concurrence à l'exportation, les EET s'inquiètent des incidences que peuvent avoir les dispositions de l'AACU sur leurs propres politiques et sur celles de leurs partenaires commerciaux. Dans le premier cas, une des principales préoccupations des EET est que leurs objectifs de développement ne se trouvent pas limités par des restrictions inadaptées pesant sur leurs mesures internes. Dans le second cas, ce qui les préoccupe, c'est essentiellement de savoir dans quelle mesure les effets de ce soutien se répercutent sur les marchés internationaux et échappent aux règles de l'accord relatives à la concurrence à l'exportation.

Si l'on considère les engagements pris par d'autres pays (OCDE), on constate que l'essentiel du soutien est le fait des États-Unis, du Japon et de l'UE

S'agissant des politiques adoptées par les autres pays, le point important est l'influence que ce soutien exerce globalement sur les marchés mondiaux. Les États-Unis, le Japon et l'Union européenne représentent à eux seuls plus de 90 % du soutien interne accordé par les pays de l'OCDE. Il est donc probable que l'effet de ces politiques sur les EET sera fonction du degré de mise en œuvre des engagements de réforme dans les pays de l'OCDE.

La principale question qui se pose consiste à déterminer comment limiter les effets de distorsion des échanges induits par le soutien interne

Cette section examine dans quelle mesure les dispositions de l'AACU en matière de soutien interne ont effectivement atténué les distorsions des échanges et cherche à déterminer jusqu'à quel point la catégorisation des mesures de soutien et les engagements de réduction ont servi les intérêts des EET. L'encadré I.4 décrit les règles régissant les engagements en matière de soutien interne.

Le système de catégorisation des mesures permet de classer les politiques en fonction des risques de distorsion des échanges qu'elles peuvent engendrer

Dans le cadre de l'AACU, les instruments de politique intérieure ont été classés dans des catégories « orange », « bleue » et « verte », ceux relevant de la catégorie orange étant considérés comme ayant les effets de distorsion les plus importants sur les échanges et ceux de la catégorie verte les plus faibles (« minimales »).

Encadré I.4. Engagements de soutien interne prévus par l'AACU

Règles

- Le soutien interne est défini par la mesure globale du soutien (MGS), agrégée sur l'ensemble des produits.
- Le soutien interne censé avoir des effets « nuls ou, au plus, minimales » de distorsion sur les échanges n'entre pas dans le calcul de la MGS (les politiques en question répondant aux critères de la « catégorie verte »).
- Une exemption des engagements de réduction est accordée pour les paiements fondés sur des superficies et des rendements fixes (pour les productions végétales) ou sur des nombres fixes d'animaux, ou fondés sur 85 % au plus de la production de la période de base. Les paiements répondant à ces critères entrent dans la « catégorie bleue » et ne peuvent être remis en cause avant 2003 en vertu de la clause de paix. Ils sont néanmoins pris en compte dans le calcul de la MGS de base.
- Le soutien par produit et le soutien autre que par produit qui auraient pu faire l'objet d'une réduction sont exonérés de cette obligation à condition qu'ils ne dépassent pas 5 % de la valeur de la production du produit en question ou de la valeur totale de la production agricole (10 % dans le cas des pays en développement). Il s'agit dans ce cas de l'exemption « *de minimis* ».
- Dans le cas des pays en développement, un certain nombre d'investissements intérieurs et de subventions aux intrants sont passibles d'exemptions au titre du « traitement spécial et différencié ».
- Il a été convenu que toute modification d'une mesure du soutien interne ou toute introduction d'une mesure nouvelle ne répondant pas aux critères d'exemption devrait être incluse dans la MGS totale courante.

Engagements de réduction

- La période de base retenue pour les réductions du soutien interne est la période 1986-88.
- Dans le cas des pays développés, la MGS totale de base doit être réduite de 20 % par tranches annuelles égales étalées sur une période de six ans.
- Pour les pays en développement, la MGS totale de base doit être réduite de 13 % par tranches annuelles égales étalées sur une période de dix ans.
- Les pays les moins avancés ont dû calculer une MGS mais ils n'ont pas été assujettis à des engagements de réduction.

La catégorie orange contient les mesures ayant les effets de distorsion des échanges les plus marqués

La catégorie bleue comprend des mesures faussant moins les échanges que celles prises en compte dans la catégorie orange

Dans la catégorie orange figure la mesure globale du soutien (MGS), qui est la clé de voûte des engagements en matière de soutien interne. La MGS représente la valeur totale du soutien interne (ne bénéficiant pas d'exemptions), notamment des dépenses budgétaires et les transferts entre consommateurs et producteurs, et est soumise aux réductions décrites dans l'encadré I.4.

Les mesures entrant dans la catégorie bleue sont prises en compte dans le calcul de la MGS de base, mais elles ne sont pas assujetties à des engagements de réduction. Les mesures de cette catégorie bénéficient d'une exemption « provisoire » lorsqu'elles sont fondées sur des superficies et des rendements fixes dans le cas des productions végétales et sur des nombres fixes d'animaux dans le cas des productions animales, ou si elles reposent sur un volume de production ne dépassant pas 85 % du niveau de base. Cette classification comprend les paiements différentiels de l'Union européenne et les paiements compensatoires (« deficiency payments ») des États-Unis. En vertu de la « clause de paix », les mesures de la catégorie bleue peuvent donner lieu à des droits compensatoires, mais elles sont exemptées d'autres actions à condition que le soutien dont elles sont à l'origine ne dépasse pas le niveau des paiements effectués en 1992.

Tableau I.3. **Soutien interne : questions soulevées par la mise en œuvre de l'AACU**

Mesures	Réformes	Questions en suspens
MGS/Catégorie orange	Réductions de la MGS	Importance des nouvelles réductions Risques que le soutien « découplé » fausse les échanges, et avenir du système de catégorisation des mesures Efficacité des réductions de la MGS Autres interprétations des règles Retard des notifications
Catégorie bleue	Exemption	Devenir de la catégorie bleue et de la clause de paix
Catégorie verte	Exemption	Modalités pratiques du découplage dans les pays en développement
Mesures d'urgence	Règles moins sévères pour les pays en développement et les pays les moins avancés	Détermination du statut des pays et calendrier des engagements

La catégorie verte correspond aux mesures censées avoir « des effets de distorsion minimales sur les échanges »

Les mesures « de la catégorie verte sont censées avoir des effets de distorsion nuls ou, au plus, minimales » sur les échanges, et en tant que telles, sont exemptées des engagements de réduction. Ces « effets nuls ou, au plus, minimales » de distorsion sur les échanges ne sont pas précisés, sauf lorsqu'il s'agit de mesures pour lesquelles les négociateurs ont été unanimes à considérer qu'elles répondent aux critères de la catégorie verte. Entrent ainsi dans cette catégorie les mesures relatives aux dépenses publiques pour la recherche, les indemnités versées au titre des calamités et les paiements directs au revenu, alors que n'en font pas partie les mesures liées à la production ou à l'utilisation d'intrants.

La classification des mesures en fonction des données empiriques concernant les distorsions des échanges engendrées par différentes politiques renforcera l'efficacité des réductions du soutien

Le tableau I.3 présente de façon synthétique les relations entre les engagements de réforme pris au titre de l'AACU et les questions de fond restant à régler. Celles-ci ont essentiellement trait aux méthodes permettant de mieux limiter les effets de distorsion sur les échanges induits par les mesures de soutien interne. Une première méthode consiste à élaborer un système de classification concordant avec les données empiriques (malheureusement limitées) recueillies sur les conséquences de différentes mesures de soutien pour le commerce. Une deuxième solution consiste à limiter l'intérêt que peuvent avoir les pays à réorganiser et restructurer le soutien plutôt qu'à le réduire. La troisième possibilité consiste à imposer de nouvelles réductions des mesures de soutien déjà frappées par des restrictions.

Réforme : réductions de la MGS

Peu de pays se sont heurtés à des difficultés pour respecter les limites fixées

Jusqu'ici, aucun membre de l'OMC n'a indiqué qu'il n'était pas en mesure de respecter ses engagements au titre de la MGS. Le tableau annexe I.10 donne le niveau de la MGS notifié par les pays en pourcentage de leurs engagements et fournit ainsi des indications sur les contraintes effectivement imposées par les disciplines relatives à la MGS. De façon générale, la plupart des pays sont demeurés très largement en deçà de leurs limites globales, même si, compte tenu des retards de notification d'un certain nombre de

Le respect des engagements est-il imputable à leur faible niveau ou, au contraire, à un niveau élevé ayant incité à engager des réformes ?

Si les engagements en matière de MGS n'ont guère pesé au début de la mise en œuvre de l'AACU...

... ils sont devenus onéreux à mesure que les prix des produits agricoles sur les marchés mondiaux chutaient

Les pays de l'OCDE responsables de l'essentiel du soutien interne ont réagi en renforçant ce dernier...

... mais ils se sont tournés vers des formes de soutien qui faussent moins le commerce

pays, il est difficile d'apprécier l'impact de la chute récente des prix agricoles mondiaux, en particulier dans les pays où une part relativement importante du soutien entre dans la catégorie orange.

Il est important de savoir si le respect des engagements est le reflet de leur niveau modique ou, à l'inverse, de leur niveau élevé (la rigueur des engagements poussant les pays à réformer leurs politiques intérieures). Les éléments d'information dont on dispose sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'AACU laissent à penser que, l'une comme l'autre, ces hypothèses contiennent une part de vérité.

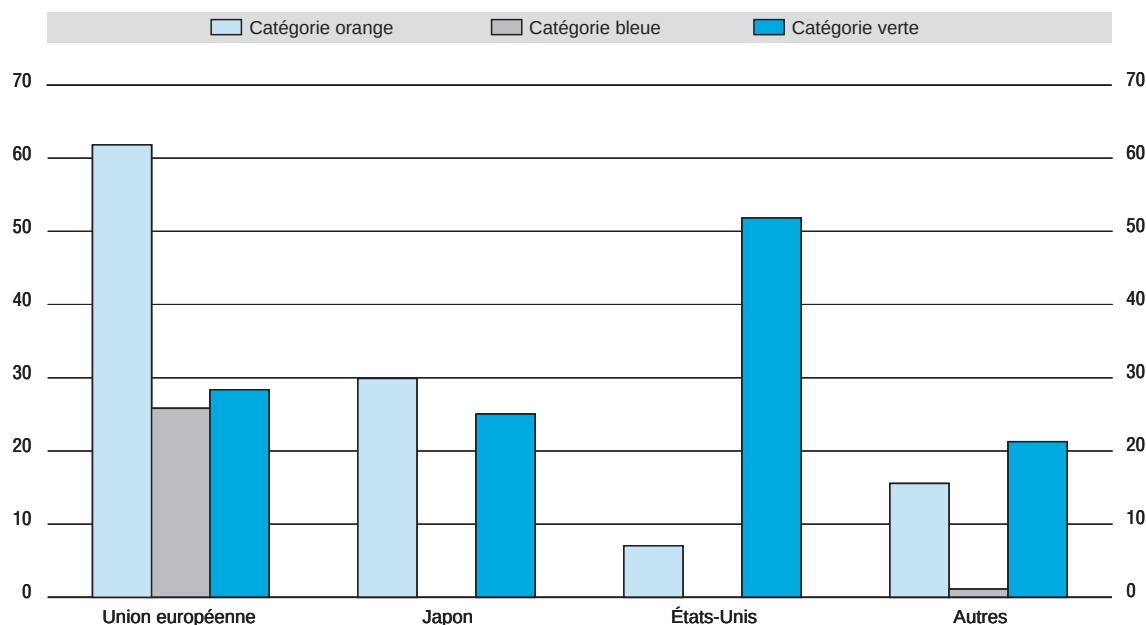
Pendant les deux premières années de la période de mise en œuvre de l'AACU, les engagements étaient relativement modiques. Avec la hausse des prix de la plupart des produits agricoles, l'écart entre prix intérieurs et prix extérieurs de référence avait diminué. Les réductions du soutien étant calculées sur la période de base 1986-88 (au cours de laquelle le soutien était historiquement élevé), les pays ont été en mesure de respecter leurs engagements au titre de la MGS sans avoir à entreprendre des réformes substantielles.

Depuis 1997, la situation s'est inversée, c'est-à-dire que la baisse des prix du marché tend à accroître la MGS lorsque les mesures internes font obstacle à la transmission des prix mondiaux aux marchés intérieurs. Ainsi qu'il a été souligné à la section 3, le soutien interne s'est amplifié entre 1997 et 1999 dans les pays de l'OCDE, dont l'ESP a pratiquement retrouvé son niveau de 1986-88 – niveau de base à partir duquel ont été calculées les réductions de la MGS.

En l'absence de réformes, on pourrait par conséquent s'attendre à ce qu'un certain nombre de pays frôlent les limites qui leur sont imparties en matière de MGS. Toutefois, plusieurs pays de l'OCDE ont modifié la structure de leur soutien, de telle sorte qu'une proportion plus importante est notifiée au titre de la catégorie verte et se trouve par conséquent exemptée d'engagements de réduction. Dans l'Union européenne, la part de l'ESP fournie sous forme de soutien des prix du marché est tombée de 76 % à 51 % entre 1986-88 et 1999, alors qu'aux États-Unis, elle est passée dans le même temps de 47 % à 40 %.

Étant donné que les États-Unis, le Japon et l'Union européenne sont à l'origine de l'essentiel du soutien interne, ce sont les modifications des politiques de ces pays qui ont les incidences les plus marquantes sur les marchés mondiaux. Le tableau annexe I.11 indique, pour les pays de l'OCDE et les EET membres de l'OMC, les parts de soutien correspondant à chacune des catégories de mesures. Le recours accru des pays de l'OCDE à des paiements qu'ils notifient sous la catégorie verte signifie que moins de 40 % du soutien accordé à l'agriculture dans ces pays sont assujettis à des engagements de réduction (graphique I.5). Les EET susceptibles de bénéficier de la diminution du soutien dans les pays de l'OCDE préféreraient naturellement que les réductions portent sur des mesures de soutien entrant dans la catégorie orange. Toutefois, les

Graphique I.5. **Niveaux internes de soutien, 1996**
Milliards de dollars des États-Unis



Source : OMC.

gains qu'ils en retireraient seraient minimes dans la mesure où ces politiques ont été remplacées par des mesures relevant de la catégorie verte, lesquelles continuent d'avoir des effets de distorsion sur la production et les échanges.

Un certain nombre d'EET ont pris des engagements plus contraignants en matière de MGS

La situation dans les pays de l'OCDE est très différente de celle qui prévaut dans un certain nombre d'EET qui, vu le niveau initial relativement modique de leur soutien, ont pris des engagements plus faibles en matière de MGS, en valeur absolue. Cependant, la clause *de minimis* ainsi que (dans le cas des pays ayant le statut de pays en développement) l'exemption au titre du traitement spécial et différencié ont donné une certaine marge de manœuvre aux pays concernés. Ceux dont les engagements de réduction sont les plus stricts (comme l'Argentine) approchent souvent du niveau de leurs engagements du fait que leurs engagements de base sont si peu élevés que même un soutien modique en valeur absolue représente malgré tout un pourcentage significatif de la limite supérieure.

Les avantages apportés par un accroissement du soutien « découplé » sont fonction de l'importance des effets de distorsion que ce soutien continue de produire sur les échanges

En résumé, lorsque les engagements en matière de MGS sont contraignants, les pays peuvent maintenir, voire accroître, leur soutien à l'agriculture en optant pour des mesures relevant de la catégorie verte. Cette évolution sera considérée comme positive ou négative selon que ces mesures auront véritablement ou non des « effets de distorsion nuls ou, au plus, minimes » sur des échanges, comme ce devrait être le cas aux termes de l'AACU.

Si l'on veut que les réductions ultérieures soient efficaces, il est important d'empêcher le transfert des mesures faussant les échanges dans les catégories de soutien exemptées d'obligations de réduction

On ne peut déterminer que de façon empirique l'importance des effets de distorsion d'un soutien « découplé »

En théorie, aucune politique spécifiquement agricole n'est totalement découplée

Il n'est pas véritablement prouvé que des politiques découplées à la marge aient un impact sur la production

Question en suspens n° 1 : importance des réductions à venir

Si l'on veut inclure dans le prochain accord de l'OMC des restrictions au soutien interne, il faudra là encore que les négociateurs s'entendent sur l'ampleur des réductions à entreprendre. Toutefois, si les obligations d'un pays autorisent des interprétations différentes ou si l'on peut facilement transférer des mesures de soutien faussant les échanges d'une catégorie non exemptée à une catégorie bénéficiant d'exemptions, l'importance des engagements passe au second plan par rapport à leur définition juridique. Les questions abordées ci-après donnent à penser que tel pourrait bien être le cas.

Question en suspens n° 2 : risques que le soutien « découplé » fausse les échanges

Le recours accru à des mesures « découplées » entrant dans la catégorie verte a permis à certains pays d'atteindre leurs objectifs de politique intérieure tout en respectant les règles de l'OMC. Or, le système de catégorisation des mesures résulte d'un consensus politique et non d'un accord reposant sur une analyse économique. Il en ressort que le système en question permet un *classement* légitime des politiques, en ce sens que les mesures répondant aux critères de la catégorie verte ont généralement des effets de distorsion moindres sur les échanges que celles relevant de la catégorie bleue qui, à leur tour, faussent moins les échanges que celles de la catégorie orange. Toutefois, déterminer *dans quelle mesure les effets de distorsion sont moindres* est une question d'ordre empirique tout à fait centrale⁵⁵.

Sur le plan théorique, aucune politique spécifiquement agricole n'est totalement découplée de la production et, par conséquent, sans incidence sur les échanges. Si les dispositions prévues par une mesure de soutien sont d'une quelconque manière liées à l'activité agricole, il est alors probable que cette mesure favorisera la pratique de l'agriculture par rapport à d'autres activités économiques. Les mesures de découplage influent sur la production à travers leurs incidences sur d'autres variables, notamment le revenu, la richesse, les attentes et le risque. Dans un certain nombre de cas, il peut n'y avoir aucune incitation à accroître la production à la marge, mais la mesure en question aura malgré tout un effet sur la production puisque l'activité agricole continuera à absorber davantage de ressources qu'elle ne l'aurait fait autrement.

Diverses études empiriques ont cherché à déterminer si l'aversion pour le risque observée chez les agriculteurs et la dynamique à l'œuvre pour le choix de quitter ou non le secteur, signifient que des paiements très clairement découplés ont un véritable impact sur les niveaux de production. Jusqu'à présent, les résultats laissent à penser qu'ils *ont effectivement* un impact sur la production, mais rien ne permet d'en établir de façon définitive l'importance⁵⁶.

Dès lors que des politiques de découplage maintiennent des ressources dans le secteur agricole, elles sont préjudiciables aux agriculteurs des EET qui se trouvent alors en concurrence avec ces productions subventionnées

Toute tendance au maintien de ressources dans les activités de production agricole met en difficulté les exportateurs des EET ainsi que les producteurs confrontés à concurrence des produits importés. Les agriculteurs qui ne bénéficient pas d'un soutien du revenu (catégorie verte ou autre) se trouveront en effet en compétition, avec un handicap de coût, avec ceux qui sont aidés. L'importance de ce désavantage de coût est fonction de ce que représente pour l'agriculteur le paiement reçu, autrement dit dans quelle mesure il s'agit d'une « rente » pure (non-capitalisation de la valeur du paiement dans le prix de la terre ou d'autres moyens de production achetés).

Question en suspens n° 3 : devenir du système de catégorisation des mesures de soutien

Dans la mesure où les politiques de découplage faussent les échanges, l'assujettissement d'un plus large éventail de mesures de soutien à des réductions bénéficierait à la plupart des EET

Les avantages et inconvénients, pour les EET, de toute renégociation du système de catégorisation des mesures de soutien dépendent en très grande partie des réponses aux questions soulevées plus haut. Si le soutien « découplé » n'a qu'un très faible impact sur les échanges, l'éco-conditionnalité du soutien constitue, dans la plupart des cas, une évolution positive. Si, au contraire, son impact sur la production et les échanges est sensible, la possibilité de convertir les mesures de soutien pour les faire entrer dans une catégorie exemptée de réductions affaiblit l'impact de tout accord futur. Dans ces conditions, il serait plus avantageux pour la majeure partie des EET (c'est-à-dire aussi bien les exportateurs nets de produits agricoles que les importateurs nets, dans lesquels la question des revenus des agriculteurs prime sur celle des revenus des consommateurs en valeur réelle) que les réductions soient moins importantes plutôt que de voir un plus large éventail de mesures soumis à des restrictions.

Les négociations portant sur la catégorie bleue seront importantes pour les PECO

Pour se préparer à adhérer à l'Union européenne, certains PECO ont mis en place des paiements directs à l'hectare ou par tête de bétail partiellement « découplés ». Ces pays seront donc plus particulièrement concernés par l'évolution de la catégorie bleue.

Question en suspens n° 4 : efficacité des limites fixées pour la MGS

L'efficacité des engagements pris au titre de la MGS était amoindrie par les compromis acceptés au cours des négociations de l'Uruguay Round

L'efficacité des engagements en matière de MGS contractés dans le cadre de l'AACU a été affaiblie par divers compromis acceptés lors des négociations. Premièrement, la période de base (1986-88) correspond à une époque où le soutien interne était exceptionnellement élevé. Deuxièmement, certaines mesures ayant des effets de distorsion sur les échanges ont été classées dans la catégorie bleue et, de ce fait, exemptées d'obligation de réduction. Troisièmement, la MGS a été calculée sur la base du soutien « total » et non produit par produit. En d'autres termes, le soutien non utilisé pour un produit peut l'être pour un autre. Une des questions importantes qui se posent est de savoir si ces compromis doivent être maintenus ou s'ils sont superflus. Des solutions consistant à choisir une autre période de base, à supprimer la catégorie bleue ou à imposer des restrictions pour certains produits conduiraient toutes à limiter les engagements au titre de la MGS.

Certains aspects des engagements en matière de soutien interne autorisaient des interprétations différentes

Question en suspens n° 5 : marges d'interprétation des définitions

Les dispositions de l'AACU relatives au soutien interne offraient la possibilité d'interpréter un certain nombre de domaines de façon différente. En ce qui concerne le calcul des estimations du soutien du marché, la production « éligible » est définie comme étant « la quantité produite pouvant bénéficier du prix administré ». Certains pays tels que l'Inde ont considéré que la quantité produite correspondait à la production totale, alors que d'autres ont estimé qu'il s'agissait des quantités commercialisées ou des quantités achetées par une entreprise para-étatique⁵⁷. Ces différences d'interprétation peuvent avoir des conséquences non négligeables sur le calcul de la MGS, en particulier pour les pays où l'autoconsommation est considérable. Certains pays ont par ailleurs adopté des approches différentes concernant les taux de change utilisés pour convertir les prix de référence en monnaie locale, ainsi que les méthodes employées pour prendre en compte l'inflation.

Certaines EET se sont imposé des limites plus strictes que nécessaire

Certaines EET se sont trouvées limitées par des notifications de MGS ne reposant pas sur des calculs leur donnant une marge de manœuvre maximale. C'est ainsi que l'Inde a choisi, pour certains produits, des prix extérieurs de référence non corrigés de l'inflation, ce qui a réduit le niveau de sa MGS de base⁵⁸.

Plusieurs pays n'ont pas notifié le niveau de leur MGS à l'OMC depuis 1995

Question en suspens n° 6 : retard des notifications

Le tableau annexe I.11 indique la date de la dernière notification de MGS pour les pays de l'OCDE et les EET. Les pays qui accusent les retards les plus marqués sont les pays Membres de l'OCDE. Toutefois, les pays ayant fourni des notifications tardives ou incomplètes n'ont fait l'objet d'aucune remontrance de la part de l'OMC. De même, les pays qui avaient des difficultés à calculer leurs estimations de la MGS n'ont généralement reçu aucune proposition d'appui technique (bien que l'aide de l'OMC ou d'autres organismes commence à être opérationnelle). Ces différents facteurs donnent aussi à penser que les disciplines liées à la MGS n'ont généralement eu qu'une incidence minime sur les politiques nationales.

Les mesures de soutien découplé peuvent ne pas être aisément mises en place dans certaines EET

Question en suspens n° 7 : dispositions relatives aux pays en développement

Les problèmes qui se posent aux EET dans un certain nombre de domaines peuvent être tout à fait spécifiques. Premièrement, les EET caractérisées par un faible niveau de développement pourraient avoir des difficultés à adopter des mesures de soutien découplées. En effet, dans la majeure partie des EET, une fraction plus importante de la population est engagée dans l'agriculture, ce qui alourdit encore les coûts budgétaires et administratifs de la mise en place d'un système de paiements directs. Ces coûts peuvent peser plus particulièrement sur les EET dont les déficits extérieurs et budgétaires sont importants. En outre, les conditions requises pour l'établissement d'un système de soutien direct au revenu (création d'un registre des revenus, par exemple) sont rarement réunies. Compte tenu de ces difficultés, de nombreuses EET risquent d'être moins à même que les pays de l'OCDE de respecter

Les EET peuvent également avoir des impératifs auxquels ils comptent répondre grâce à des mesures relevant de la catégorie orange

L'attribution du statut de pays en développement ne prend pas toujours en compte les intérêts décrits ci-dessus

La principale question qui se pose pour les EET est de savoir si les restrictions imposées pour les mesures de soutien interne seront étendues aux politiques découplées à la marge

Les effets de la réforme de la politique commerciale sur les économies émergentes et les pays en transition dépendent d'un certain nombre de facteurs externes et stratégiques

leurs engagements en matière de MGS en recourant davantage à des mesures répondant aux critères de la catégorie verte.

Deuxièmement, les intérêts des EET diffèrent très vraisemblablement de ceux des pays de l'OCDE. Les objectifs de sécurité alimentaire et le désir de prévenir l'exode rural, par exemple, risquent d'être classés parmi leurs premières priorités. Alors que le soutien couplé au niveau de l'exploitation n'est probablement pas le moyen idéal d'atteindre ces objectifs, un certain nombre d'EET peuvent trouver difficile d'adopter d'autres instruments d'action à brève échéance.

Dans une certaine mesure, l'attribution du statut de pays en développement prend en compte les intérêts qui viennent d'être décrits. Comme il a été noté à la section 4, cependant, les critères auxquels doivent répondre les pays pour obtenir ce statut ne sont pas totalement objectifs. Autrement dit, il existe certaines anomalies qui font que certains pays bénéficient de périodes de mise en œuvre plus longues, et d'autres pas.

Résumé

Les grands pays de l'OCDE sont ceux qui ont le plus recours aux mesures de soutien interne, ce qui affecte les EET du fait que ce soutien continue de fausser les échanges. L'utilisation accrue de mesures de la catégorie verte par les pays de l'OCDE se traduit par une diminution progressive de la part du soutien interne passible de réduction. Cette question revêt une grande importance pour les EET, car ce type de soutien continue d'avoir des effets de distorsion sur les échanges. De ce fait, les EET qui devraient bénéficier de la réforme du soutien interne accordée par d'autres pays seraient gagnantes si les restrictions étaient étendues aux politiques découplées à la marge. Cette approche apparaîtrait par ailleurs plus appropriée dans le cas des EET faisant aujourd'hui appel à un soutien couplé et où les paiements directs versés aux agriculteurs risquent finalement d'avoir des retombées moins favorables que les dépenses consacrées à la santé, à l'éducation et aux infrastructures.

7. Autres questions concernant les économies émergentes et les pays en transition

Cette étude a été axée sur les trois piliers de l'AACU. A ce propos, les sections qui précèdent ont souligné l'importance de la réforme de la politique commerciale pour les économies émergentes et les pays en transition et ont mis en relief les moyens spécifiques par lesquels les réformes de ces trois piliers influeraient sur ces pays.

La capacité des EET de tirer parti des avantages potentiels de la libéralisation est influencée par divers autres facteurs. La mesure dans laquelle un pays bénéficie de la réforme de la politique commerciale dépend de plusieurs éléments : l'environnement économique général ; l'importance relative d'autres paramètres stratégiques, comme la politique intérieure et les accords commerciaux régionaux (ACR) ; et les contraintes au niveau des ressources

humaines et institutionnelles. Chacun d'entre eux pose un problème à part entière. L'objet de la présente section est non pas de les étudier en détail, mais plutôt de mesurer leur poids sur l'analyse effectuée dans les sections précédentes.

Situation générale du marché

Le jeu de la concurrence

Le jeu de la concurrence conduit certains exploitants agricoles à devenir moins concurrentiels aux prix du marché

Tout au long du siècle dernier, les prix agricoles réels (corrigés de l'inflation) ont accusé une tendance baissière et rien ne permet de penser qu'un retournement de cette tendance générale se produira dans un avenir prévisible. Le recul des prix traduit – globalement – la tendance de l'offre de produits agricoles à progresser plus rapidement que la demande. L'amélioration de la productivité et l'accroissement de la production s'inscrivent dans un cycle qui conduit les producteurs les plus novateurs et les plus efficaces à réaliser temporairement des bénéfices qui finissent par faire tomber les prix au détriment des exploitants restés à la traîne. Ce processus n'est pas propre à l'agriculture ; mais, comme dans les autres secteurs, il signifie que certains exploitants agricoles cessent d'être concurrentiels aux prix du marché.

Rien ne montre toutefois que les exploitants agricoles des pays de l'OCDE ont, en moyenne, un revenu inférieur à celui des ménages d'autres secteurs

Le jeu de la concurrence a été assimilé à « une course sans fin »⁵⁹. Ce mécanisme signifie en effet que les gains d'efficacité réduisent le profit réalisé par certains exploitants agricoles, qui souffrent, de ce fait, d'une baisse de leur revenu. On fait cependant souvent un amalgame entre baisse des prix et baisse du revenu réel (ce que l'on appelle parfois le « problème agricole »). Dans les pays de l'OCDE, rien n'indique que les ménages agricoles aient, en moyenne, un revenu inférieur à celui des ménages d'autres secteurs (OCDE, 1994). Les problèmes se situent plutôt parmi les exploitants qui ont des problèmes d'adaptation.

Le retard des revenus agricoles pose un problème plus grave dans bien des économies émergentes et pays en transition

Le processus concurrentiel se déroule quelque peu différemment dans les économies émergentes et les pays en transition. L'explication donnée plus haut, selon laquelle l'exploitation agricole est une entreprise comme une autre, peut en effet demander à être nuancée pour tenir compte de l'agriculture de subsistance et de semi-subsistance. Le mécanisme de la concurrence continue à jouer un rôle pour les exploitations commerciales, mais une baisse des prix réels a moins d'impact sur les exploitations qui consomment une grande partie de leur production. Globalement, les revenus de ces exploitants sont souvent inférieurs aux revenus dans d'autres secteurs, notamment parce que la croissance tend à être plus rapide dans les secteurs autres que l'agriculture de subsistance et de semi-subsistance⁶⁰.

Les mesures de soutien du marché sont inefficaces dans les pays de l'OCDE et plus encore dans les économies émergentes et les pays en transition

Tant dans les économies émergentes et les pays en transition que dans les pays de l'OCDE, les pouvoirs publics se heurtent à un problème lorsque les exploitations agricoles qui cessent d'être rentables éprouvent des difficultés à s'adapter – soit en diversifiant leurs sources de revenus, soit en se reconvertissant dans une autre activité. Les pays de l'OCDE, ont souvent mené une politique visant à

soutenir les revenus (soit indirectement par un relèvement des prix, soit directement, mais en subordonnant l'octroi de ce soutien à certaines formes de pratique agricole). Les statistiques montrent que l'efficacité de transfert des politiques de soutien de cet ordre est faible⁶¹. Une raison en est que le soutien devient capitalisé dans le prix des terres et des autres facteurs achetés. Une autre est qu'il n'entrave pas le jeu de la concurrence, qui tend à écarter de la course les exploitants les moins novateurs. Dans les EET, les stratégies suivies ont été plus variées. Les gouvernements de la plupart des pays en transition s'efforcent de soutenir les exploitants agricoles, bien qu'il y ait des cas où les prix reçus par ces exploitants sont inférieurs aux prix du marché mondial (en raison, par exemple, de la non intégration au marché). Quelques économies émergentes ont tendance à accorder un soutien aux exploitants agricoles, d'autres à les assujettir à l'impôt⁶². Les pertes « d'efficacité de transfert » des mesures de soutien du marché sont encore moins élevées dans ces pays, en raison du grand nombre d'exploitations pratiquant une agriculture de subsistance ou de semi-subsistance.

Le soutien du secteur agricole n'arrête pas le processus d'ajustement...

Quelle est l'influence de la libéralisation des échanges sur ces modes d'ajustement structurel ? Le premier point à faire remarquer est que, bien que la libéralisation des échanges agricoles doive avoir un effet stimulant sur les prix, elle ne freinera pas le processus d'ajustement qui conduit les prix agricoles réels (c'est-à-dire corrigés de l'inflation) à diminuer au fil du temps. En conséquence, s'il se pose un « problème agricole », une réforme de la politique agricole ne suffira pas à elle seule à le résoudre.

... et n'atténue que temporairement les pressions exercées par la concurrence

La réaffectation des ressources résultant d'une réforme de la politique commerciale peut accroître effectivement le dynamisme du secteur agricole, en accélérant bel et bien le déroulement du mécanisme de la concurrence. En pareil cas, les exploitants agricoles qui pâtiennent déjà de leur manque de compétitivité risquent de se retrouver dans une situation encore plus difficile. Ceci fait ressortir l'importance qu'il y a à opter pour des mesures d'ajustement plutôt que pour des mesures fondées sur le jeu du marché qui, au mieux, n'atténuent que temporairement les pressions exercées par la concurrence.

Effets dynamiques

La matérialisation des avantages procurés par les échanges demande un certain temps, qui est fonction de la réaction des pouvoirs publics face aux conséquences économiques de la libéralisation

Les avantages procurés par les échanges sont souvent examinés dans un cadre statique, alors que, pour de nombreux pays, une question importante est le temps que ces avantages mettent à se matérialiser. La réponse dépend pour une large part de la rapidité avec laquelle l'allocation des ressources s'adapte au nouvel environnement commercial. Cette rapidité dépend à son tour de la réaction des pouvoirs publics – le gouvernement peut soit accélérer le processus d'ajustement structurel, soit le freiner. Certains des effets de la réforme de la politique commerciale seront vraisemblablement ressentis immédiatement (les réductions tarifaires, par exemple, devraient faire baisser les prix intérieurs) ; d'autres mettront davantage de temps à se produire (c'est le cas notamment des répercussions structurelles au niveau de l'exploitation agricole). L'impact sur la demande se fait généralement sentir plus rapide-

ment que les répercussions sur l'offre. La vitesse exacte à laquelle se fait l'ajustement est une importante question empirique dont la réponse varie vraisemblablement d'un pays à l'autre en fonction de facteurs structurels et de l'environnement politique et institutionnel.

Chocs économiques

Les chocs économiques peuvent couvrir les répercussions de la libéralisation des échanges

Les chocs économiques peuvent influencer fortement sur le niveau des revenus dans l'économie. Malgré l'importance de la réforme de la politique commerciale, ces chocs peuvent éclipser les effets de la libéralisation des échanges pour n'importe quelle année. Le rapport sur les *Politiques agricoles* établi l'an dernier par l'OCDE a examiné les répercussions des crises asiatique et russe sur les EET⁶³. Dans bien des cas, ces répercussions ont été profondes, la baisse des prix agricoles ayant été aggravée par des désinvestissements et un resserrement du crédit.

Bon nombre des problèmes générés par ces chocs ne sont pas spécifiques à l'agriculture

Les grandes crises économiques touchent tous les secteurs, si bien que beaucoup des problèmes qui se posent ne sont pas spécifiques à l'agriculture. En fait, l'agriculture peut être moins touchée que d'autres secteurs. Une raison en est que la dévaluation qui accompagne une crise économique élève le coût des facteurs de production importés dont l'importance relative peut être plus grande dans le secteur manufacturier. Un autre facteur est que, dans la mesure où il se pose un problème d'inflation, les ménages agricoles à faible revenu qui consomment une part importante de leur production seront peut-être moins touchés que les ménages urbains pauvres.

Les conséquences pour les agriculteurs dépendent des mesures que prennent les pouvoirs publics pour y remédier

Une des principales conclusions du rapport de l'an dernier est que les répercussions d'une crise économique sur les exploitants agricoles dépendent en grande partie des mesures prises par les pouvoirs publics pour y remédier. Plusieurs EET ont recouru à des mesures protectionnistes pour amortir l'incidence des chocs extérieurs sur leur économie. L'efficacité de ces mesures à court terme n'apparaît pas encore clairement. Certains des effets positifs potentiels ne se sont pas concrétisés. C'est ainsi, par exemple, que la dévaluation a rendu les produits agricoles exportables plus compétitifs sur les marchés internationaux. Le rapport de l'an dernier indique toutefois que, dans plusieurs cas, les pouvoirs publics ont freiné les exportations pour assurer l'approvisionnement du pays en denrées alimentaires. Une des principales conclusions de l'analyse effectuée l'an dernier est que le libre jeu du marché facilite l'ajustement structurel, alors qu'une intervention durable – et non ponctuelle – des pouvoirs publics tend à compromettre les avantages économiques qui en découlent.

Fluctuations et transmission des prix

La réforme du système commercial multilatéral devrait accroître la stabilité des prix sur les marchés mondiaux

La stabilité des prix est importante pour les exportateurs comme pour les importateurs ; or l'effet net de la libéralisation des échanges agricoles est une question complexe, les répercussions sur les prix variant d'un pays à l'autre. Beaucoup de pays continuent de soutenir leur secteur agricole à l'aide de mesures couplées, telles

que des mesures de soutien des prix du marché. Pour ces pays, l'instabilité des prix s'exporte en effet vers le marché mondial. Comme indiqué à la section 6, ce sont les mesures de soutien en vigueur dans les grandes économies de l'OCDE qui influent le plus sur le marché mondial. A long terme, la libéralisation des échanges devrait améliorer la stabilité des prix agricoles mondiaux. Il devrait en résulter une stabilité accrue des prix dans les pays qui achètent et qui vendent aux prix mondiaux, mais de plus grandes fluctuations de prix dans les pays où les prix intérieurs sont traditionnellement soutenus⁶⁴. En même temps, un certain nombre d'économies qui achètent aux prix du marché mondial recourent néanmoins à des droits de douane et à des contingents tarifaires pour empêcher ces prix de se répercuter sur leur marché intérieur. Ainsi, si les prix qu'elles paient sont appelés à se stabiliser, l'incidence nette de la réforme du système commercial sur les marchés intérieurs est incertaine.

*L'écoulement des stocks publics
risque d'ajouter à l'instabilité
des prix à court terme*

Un facteur qui vient compliquer les choses est que, dans les pays qui soutiennent leur marché intérieur, l'offre excédentaire ne se reporte pas entièrement sur le marché mondial. En effet, pour plusieurs produits de base (les céréales, en particulier), il existe actuellement des stocks mondiaux très élevés. Ces stocks devraient se dégonfler au fur et à mesure de la réforme du système commercial, ajoutant ainsi à l'instabilité des prix. En même temps, les stocks cesseraient de résulter d'un soutien concentré des pouvoirs publics et devraient donc être mieux répartis. Par ailleurs, à mesure que les stocks détenus par les pouvoirs publics diminueront, il est plus vraisemblable que ce sont les négociants privés qui entreprendront de lisser les fluctuations de prix. Les déstockages ou l'absorption des stocks devraient devenir ainsi plus sensibles aux signaux du marché. A long terme, à mesure que les marchés s'élargiront et se développeront, on devrait voir s'améliorer la réceptivité aux signaux que donnent les prix et apparaître de nouveaux mécanismes d'absorption des risques de fluctuation des prix.

*D'autres facteurs « dynamiques »
pourraient aussi influencer
sur les fluctuations de prix*

Plusieurs autres effets méritent d'être étudiés. L'équilibre de la production au niveau régional peut évoluer. Les pays possédant un avantage comparatif en agriculture peuvent être sujets à de plus amples fluctuations de leur production agricole du fait que leur climat est moins tempéré (ceux d'Amérique du Sud par exemple). L'incertitude qui entoure l'intégration de la Chine, de la Russie, de l'Ukraine et d'autres NEI au système commercial mondial risque aussi d'influer sur les fluctuations de prix, de même que les engagements pris par ces pays en matière d'ajustements structurels et politiques. Des retards dans ces ajustements et l'absence persistante d'intégration systématique de ces pays pourraient continuer à se traduire par de fortes fluctuations des volumes d'achats annuels, avec d'importantes répercussions sur les marchés mondiaux.

Dans le secteur de l'élevage aussi, des facteurs peuvent jouer sur la concurrence. Un degré plus poussé d'intégration verticale peut rendre la demande d'aliments du bétail moins sensible aux fluctuations de prix à quelque stade de production que ce soit, ce qui tendrait à amplifier l'instabilité des prix. Des progrès dans la technologie de l'alimentation animale pourraient, au contraire, avoir

Des mesures non viables sont la principale cause d'instabilité

La transmission des prix est à double sens, le marché mondial étant lui aussi capable d'absorber les chocs intérieurs

La réforme du commerce devrait améliorer l'utilisation des ressources intérieures

Les relations qui existent entre le secteur agricole et la macro-économie sont à double sens

Les obstacles à la transition et au développement empêchent aussi les EET d'exploiter pleinement leur avantage comparatif

l'effet inverse en permettant à ce secteur de modifier rapidement la composition des mélanges alimentaires en fonction de l'évolution des prix mondiaux.

Enfin, il importe de noter que, si le soutien des prix intérieurs peut assurer pendant un certain temps la stabilité des prix, il n'y a pas de cause plus grande d'instabilité qu'une mesure qui cesse d'être viable, en raison de son coût budgétaire par exemple. Disposant de ressources plus limitées, les EET auront vraisemblablement plus de difficultés à utiliser l'argent des contribuables pour soutenir les prix agricoles pendant un laps de temps prolongé.

Il est à noter que, pour certains pays, les chocs émanant du marché intérieur peuvent être tout aussi importants que ceux qui proviennent du marché mondial. L'intégration au marché mondial permet aux chocs nationaux d'être absorbés par le marché mondial et devrait compenser en partie une instabilité accrue qui résulterait de la suppression d'un soutien des prix. L'examen du cas de la Chine illustre les arbitrages qu'impose le souci de sécurité alimentaire nationale.

Réformes intérieures

La réforme du commerce a des conséquences économiques qui dépendent à plus d'un titre de la mesure dans laquelle elle s'accompagne de réformes intérieures.

Les engagements en matière d'accès aux marchés peuvent rester sans grand effet si la mise sur le marché intérieur des biens importés se heurte à des obstacles (par exemple, la médiocrité de l'infrastructure ou l'existence de chaînes de commercialisation exerçant un monopole). Cet aspect a été mis en relief dans plusieurs analyses de l'OCDE, notamment celle qui a été faite dans le rapport de l'an dernier au sujet de la réforme des circuits de commercialisation chinois.

Comme il a été remarqué à la section 2, la réforme du commerce devrait améliorer l'efficacité de l'affectation des ressources intérieures. Ces avantages ont plus de chances de se concrétiser si les pays ne trouvent pas d'autres moyens de protéger leurs secteurs confrontés à la concurrence des importations une fois que les mesures à la frontière sont abolies.

Les mesures macro-économiques peuvent aussi jouer un rôle important. C'est ainsi qu'une distorsion des taux de change, par exemple, peut fausser davantage les échanges que des obstacles au commerce. En outre, la relation entre l'agriculture et la macro-économie joue dans les deux sens. La tendance des pays en développement à taxer leur secteur agricole a, dans plusieurs cas, freiné la croissance économique⁶⁵.

Comme on l'a déjà vu à la section 2, différents obstacles à la transition et au développement empêchent les EET de tirer pleinement parti de leur avantage comparatif. Il s'agit, en règle générale, de tous les facteurs qui empêchent le bon fonctionnement du système de marché : la médiocrité de l'infrastructure ; le caractère inachevé de la

privatisation et de la réforme agraire ; le manque de rigueur dans l'exécution des contrats ; le sous-développement des dispositifs de crédit et l'inefficience des circuits de commercialisation.

Ces obstacles sont une cause de capacité de commercer insuffisante

En règle générale, l'aptitude des EET à tirer parti du système commercial mondial dépend de la mesure dans laquelle elles parviennent à se doter de la capacité de commercer requise. Les principaux facteurs qui facilitent les échanges sont l'existence de régimes de commerce et d'investissement libéraux, la capacité d'accroître l'offre et l'amélioration de l'efficacité du secteur privé. Étant donné les possibilités de gains mutuels résultant du commerce et compte tenu du cadre plus large créé par la mondialisation, les membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE voient dans l'amélioration de la capacité de commercer un objectif que les pays en développement devraient pouvoir atteindre avec la coopération des milieux chargés de l'aide et des responsables de l'élaboration des politiques commerciales⁶⁶.

Le libre-échange mène à la croissance économique

Enfin, se pose la question générale de la relation entre ouverture du commerce et croissance. On l'a examinée à la section 2. Un moyen de résumer la conclusion à laquelle on est parvenu est de rappeler qu'au niveau national, l'histoire du développement économique est passée par la spécialisation et le commerce, soutenus par le développement de l'infrastructure nécessaire aux marchés intérieurs. Il n'y a pas de raison que ces avantages potentiels s'arrêtent aux frontières internationales.

Accords commerciaux régionaux

La mesure dans laquelle les accords commerciaux régionaux complètent ou non la mise en place d'un système commercial multilatéral dépend de leur degré d'ouverture

La question que l'on se pose généralement à propos des accords commerciaux régionaux (ACR) est celle de savoir s'ils complètent la mise en place d'un système commercial multilatéral ou s'ils vont à l'encontre de celle-ci. Si l'on se place d'un point de vue économique, le débat tourne souvent autour de la question de savoir si les accords commerciaux régionaux débouchent sur la création ou sur le détournement de courants d'échanges. Les aspects économiques de cette question sont inextricablement liés à ses aspects politiques, car la réponse dépend du degré d'ouverture des marchés. Si les parties à un accord commercial régional conviennent de réduire les taux de protection qu'elles s'appliquent entre elles, tout en laissant inchangées les mesures de protection contre les non-membres, puis négocient une réduction de la protection hors de la zone couverte par l'accord, cela aura des répercussions très différentes sur un accord commercial régional relevant les taux de protection contre les non-membres.

Les études empiriques constatent une création limitée de courants d'échanges

En général, les études empiriques constatent une création limitée de courants d'échanges. Ces études se font classiquement en comparant les données « avant et après ». Comme les politiques évoluent sans cesse, ces études portent conjointement sur les éléments économiques et politiques. Il ressort ainsi de ces études que, l'un dans l'autre, les pays qui deviennent membres d'accords

Les EET se préoccupent des impacts spécifiques plutôt que de la tendance générale des accords commerciaux régionaux à créer des courants d'échanges

Les ACR paraissent réduire l'importance directe d'un accord multilatéral

Mais les effets indirects d'un accord multilatéral peuvent être tout aussi importants que ses effets directs

Les économies émergentes et les pays en transition souffrent souvent d'une insuffisance de ressources humaines et institutionnelles

commerciaux régionaux se servent de ceux-ci à des fins de libéralisation plutôt que de protectionnisme⁶⁷.

Pour les économies émergentes et les pays en transition pris individuellement, le débat entre création ou détournement de courants d'échanges est abstrait, tout comme la question des avantages découlant des échanges. Même si l'on peut attester la création de courants d'échanges, tel ou tel pays peut néanmoins perdre sa part de ces échanges après la conclusion d'un accord commercial régional. C'est ainsi, par exemple, que si l'accord de libre-échange envisagé entre l'Afrique du Sud et l'Union européenne est une initiative visant à libéraliser les échanges, les modalités qu'il prévoit n'en constituent pas moins une source de préoccupation pour les autres membres de l'Union douanière d'Afrique australe.

Une grande partie des discussions concerne les répercussions des ACR sur le système commercial multilatéral. Il est aussi intéressant d'examiner la question sous l'autre angle, c'est-à-dire en se plaçant du point de vue de la façon dont un accord multilatéral influe sur le fonctionnement d'un accord commercial régional. C'est ce que fait l'encadré I.5 à propos de l'ALEEC et de l'AACU.

L'importance directe que présente un accord commercial multilatéral pour une EET dépend de la part des échanges que ce pays mène sur la base NPF et de celle qu'il effectue dans le cadre d'un ACR. Les ACR sont plus importants pour les pays en transition – les PECO, en particulier – que pour les économies émergentes dont le commerce s'effectue davantage sur la base NPF, souvent avec les pays de l'OCDE.

Lorsque les relations commerciales d'un pays sont dominées par un ACR, le processus multilatéral joue essentiellement un rôle indirect. Le mode de fonctionnement de ces accords est subordonné aux règles de l'OMC et, si un pays doit s'engager à procéder à des réformes dans le cadre des obligations qu'il a contractées dans le cadre de l'OMC, cela aura d'importantes répercussions pour le fonctionnement de l'ACR. C'est ainsi qu'un membre de l'ALEEC devenant membre de l'UE serait touché simultanément par tout engagement de réforme pris par l'Union européenne et par les règles régissant le fonctionnement de l'ALEEC. Ces pays auraient donc vraisemblablement le même enjeu dans le processus multilatéral que des pays comme l'Argentine et le Brésil, dont une part plus grande du commerce s'effectue sur la base NPF.

Ressources humaines et institutionnelles

Les répercussions de l'AACU sur les pratiques des pays en matière d'échanges agricoles ont dépendu avant tout des ressources humaines et institutionnelles qui ont pu être affectées à la mise en œuvre de l'accord. À des degrés divers, les EET souffrent d'une insuffisance des ressources humaines et institutionnelles requises. Cette circonstance a pesé à la fois sur la façon dont ils se sont acquittés de leurs propres engagements au titre de l'AACU et sur leurs possi-

Encadré I.5. Comment l'OMC influe-t-elle sur les accords commerciaux régionaux ? Cas de l'ALEEC

Au cours des dix dernières années, plusieurs grands accords commerciaux régionaux ont été conclus, parmi lesquels le MERCOSUR (1991), l'ALEEC (1992) et l'ALENA (1994). Une question fréquemment posée est celle de savoir si ces accords commerciaux régionaux sont bons pour le processus de libéralisation des échanges à l'échelle mondiale. On cherche généralement à déterminer si les accords commerciaux multilatéraux servent de tremplin à une libéralisation des échanges avec les non-membres, ou si les échanges entre membres sont stimulés sous couvert d'une protection contre les pays tiers. On accorde généralement moins d'attention à l'autre relation de causalité, à savoir l'impact exercé par la libéralisation multilatérale des échanges sur le fonctionnement des accords commerciaux régionaux. L'ALEEC offre un exemple intéressant de la façon dont le processus de libéralisation multilatérale peut aussi influencer sur l'évolution des échanges régionaux.

L'ALEEC a été conclu à la fin de 1992 et est entré en vigueur en juillet 1994. Ses membres fondateurs ont été la Pologne, la Hongrie et les Républiques tchèque et slovaque (à l'époque encore la Tchécoslovaquie). La Slovaquie les a rejoints en 1996, la Roumanie en 1997 et la Bulgarie en 1998. Pour chacun de ces pays, les conditions d'adhésion comprenaient la nécessité d'être membre de l'OMC et d'avoir signé un accord d'association avec l'Union européenne. En pratique, l'adhésion à l'UE est une priorité pour tous les membres de l'ALEEC. Il n'existe toutefois aucun calendrier précis à cet égard et les membres de l'ALEEC ne peuvent se permettre de s'aligner sur le niveau de la protection de l'agriculture en vigueur dans l'UE. Qui plus est, il est peu probable que l'Union européenne puisse faire bénéficier de ses niveaux actuels de soutien tous les pays qui y adhéreront. Cela pose un dilemme aux pays de l'ALEEC qui souhaitent bénéficier du libre-échange, mais doivent de plus en plus aligner leur politique sur celle de l'Union européenne. Néanmoins, la condition préalable de l'accession à l'OMC influe sur la manière dont ce dilemme sera vraisemblablement résolu. Si l'accord commercial est appelé à être libéral, cette libéralisation peut facilement se faire dans le cadre des règles de l'OMC ; si tel n'est pas le cas, l'accroissement du protectionnisme devra rester dans les limites des obligations encourues par chaque pays membre de l'OMC.

Reflétant en partie le dilemme posé par l'adhésion à l'UE, les dispositions de l'ALEEC relatives aux échanges internes de produits agro-alimentaires étaient moins libérales que ses règles afférentes aux autres produits. L'agriculture n'en était pas moins visée par le traité instaurant l'ALEEC. Ceci a signifié que les membres de l'ALEEC pouvaient soutenir que l'accord était conforme à l'article XXIV du GATT, qui exige qu'une « part substantielle » du commerce soit visée par un accord commercial régional. Plus précisément, ils ont pu avancer que les dispositions prévues par l'ALEEC pour les produits agro-alimentaires représentaient un arrangement transitoire, compatible avec l'interprétation adoptée lors du cycle d'Uruguay, à savoir qu'une période transitoire de dix ans devrait être permise pour la création d'un accord d'intégration régionale conforme aux règles de l'OMC.

Un troisième moyen par lequel le processus de libéralisation multilatérale des échanges peut orienter l'évolution d'un accord commercial régional est par l'encouragement à la conduite de politiques convergentes. Les relations commerciales de chaque membre de l'ALEEC sont régies par un certain nombre de facteurs qui varient d'un pays à l'autre. Ces facteurs comprennent le niveau des droits NPF, les engagements contractés dans le cadre de l'OMC, les autres obligations encourues dans le cadre des accords commerciaux régionaux et les calendriers convenus avec l'Union européenne pour parvenir à la convergence (et à la libéralisation) des politiques. Les taux de protection variant sensiblement d'un membre de l'ALEEC à un autre, les importations ont tendance à entrer par les pays où les droits NPF sont faibles. En principe, les « règles d'origine » devraient réduire l'impact sur les pays où le soutien intérieur est plus élevé, mais elles s'accompagnent de coûts administratifs élevés et sont difficiles à appliquer pour des produits agricoles relativement homogènes. La solution logique à ces pressions internes est une harmonisation des politiques menées par les membres de l'ALEEC, par exemple en transformant l'accord commercial régional en une union douanière. L'adoption du tarif extérieur commun le plus bas répondrait à l'intérêt mutuel des membres de l'ALEEC et du système multilatéral. Malheureusement, la tendance est plutôt à recourir à des expédients temporaires, tels que des mesures compensatoires, en partie parce que la poursuite de la libéralisation est contraire aux impératifs de l'adhésion à l'UE.

bilités de se livrer à un suivi minutieux des politiques de leurs partenaires. Cette insuffisance des ressources est patente dans plusieurs domaines, notamment : médiocrité de la base de statistiques à partir desquelles les politiques sont évaluées, mises en

La mise en œuvre de l'Accord sur l'AAC dans les économies émergentes et les pays en transition s'en est ressentie

Ce manque de ressources peut réduire l'efficacité de la participation d'un pays au système multilatéral

Les avantages ou inconvénients qu'une réforme du système commercial peut présenter pour les économies émergentes et les pays en transition dépendent d'un certain nombre de facteurs qui peuvent être tout aussi importants que la réforme du système commercial lui-même

œuvre et notifiées ; imperfections des procédures douanières ; manque de juristes et d'autres experts ; et sous-représentation au niveau international. Qui plus est, la communication entre le secteur privé et les représentants de l'État laisse souvent à désirer, tandis que les voies de droit sont davantage axées sur les doléances formulées par les exportateurs que sur les préoccupations des importateurs⁶⁸.

On a déjà cité des cas où des erreurs commises sur le plan technique (par exemple, la notification de la MGS de l'Inde et les engagements contractés par la Hongrie en matière de subventions à l'exportation) ont affecté la mise en œuvre de l'AACU. Ces erreurs ne portent pas toujours préjudice au pays en cause : si un pays s'astreint à un régime de politique commerciale plus rigoureux que nécessaire, il peut bénéficier d'une libéralisation intérieure des ressources.

Il n'en demeure pas moins que l'on ne saurait se satisfaire d'une situation dans laquelle l'application de l'AACU ne peut se faire en toute connaissance de cause. Tout d'abord, cette inaptitude peut avoir un effet inverse. Si les engagements pris ne sont pas correctement mis en œuvre, mesurés ou notifiés, il devient alors plus facile d'adopter des mesures commerciales ponctuelles. Ainsi un manque de ressources humaines et institutionnelles peut se traduire par un niveau de protection plus élevé que celui qui se serait établi autrement. Parallèlement, ces déficiences en matière de ressources peuvent affaiblir la position de négociation d'un pays ainsi que son aptitude à étudier de très près les politiques des autres pays pour y retrouver les engagements de réforme.

A vrai dire, les déficiences en matière de ressources humaines et institutionnelles sont un handicap majeur pour les EET, car elles les empêchent de participer effectivement au système multilatéral. Nombreux sont les petits pays en développement membres de l'OMC qui ne sont pas du tout représentés auprès de l'OMC, alors que le nombre des représentants des pays de l'OCDE s'établit en moyenne à un peu moins de sept. Cette sous-représentation est illustrée par le fait que, sur les 180 différends portés devant l'OMC entre avril 1994 et mars 1999, 140 avaient pour plaignant un pays de l'OCDE (les États-Unis et l'Union européenne ayant été collectivement à l'origine de 97 plaintes)⁶⁹.

Conclusions

L'objectif de cette section est de restituer les préoccupations des EET dans le contexte des trois piliers de l'AACU. Il ressort de ce qui précède que, dans bien des cas, d'autres facteurs peuvent jouer un rôle tout aussi important qu'un accord commercial multilatéral dans la prospérité économique d'un pays et, plus précisément, du point de vue des avantages ou inconvénients qui en résultent pour les exploitants agricoles. Parmi ces facteurs, on citera un certain nombre de répercussions économiques générales ; la mesure dans laquelle la réforme du système commercial s'accompagne de réformes intérieures ; la mesure dans laquelle la libéralisation multilaté-

rale est complétée ou accompagnée par des initiatives régionales ; et la qualité des ressources humaines et institutionnelles d'un pays.

Des études plus approfondies devront être effectuées pour quantifier les effets de ces mesures

On a dégagé un certain nombre d'incidences qualitatives de ces actions. Premièrement, des actions ciblées visant à faciliter l'ajustement permettent de tirer un parti plus efficace de la réforme du système commercial. Deuxièmement, les avantages d'une réforme du système commercial ne seront pleinement ressentis que si cette réforme s'accompagne de réformes au plan intérieur. Troisièmement, des accords régionaux dynamiques ne constituent pas une menace pour le système multilatéral. Quatrièmement, les économies émergentes et les pays en transition gagneront à être mieux dotées en ressources humaines et institutionnelles. Par ailleurs, chacun des thèmes abordés dans cette section est important en soi. Il conviendra de poursuivre l'analyse pour déborder ces prescriptions d'ordre général et déterminer exactement comment les économies émergentes et les pays en transition pris individuellement risquent d'être influencés par les facteurs décrits dans cette section.

8. Résumé et conclusions

Il est impératif de prendre acte de la complexité des intérêts des EET pour parvenir à un accord commercial multilatéral acceptable pour toutes les parties

Ce rapport a tenté d'aller au-delà de la notion de gains globaux imputables au commerce pour examiner ce que la réforme des échanges agricoles impliquerait concrètement pour les EET. On a été ainsi amené à constater que certains pays gagneront à cette réforme tandis que d'autres y perdront, et aussi que chaque pays aura ses perdants et ses gagnants. L'idée de départ est qu'il est important de prendre acte de ces complexités pour parvenir à un accord commercial multilatéral jugé acceptable pour toutes les parties.

L'expansion du commerce va de pair avec l'élévation des revenus

La section 2 a établi que la libéralisation des échanges agricoles est importante pour les EET du fait que le commerce est potentiellement créateur de croissance. La croissance n'est pas le seul objectif que poursuivent les pays mais elle est particulièrement déterminante dans les EET en ce qu'elle leur ouvre la possibilité de s'attacher à d'autres objectifs de développement. En particulier, même si l'élévation des revenus ne garantit pas à coup sûr une réduction de la pauvreté, elle devrait en tout cas rendre progressivement plus aisée la solution des problèmes liés à la modicité des revenus.

Mais l'expansion du commerce a été plus lente dans le secteur agricole que dans d'autres

Le problème pour les EET est que l'expansion des échanges a pris du retard dans l'agriculture par rapport à d'autres secteurs. C'est là un handicap particulier pour les EET dont beaucoup ont un avantage comparatif dans le domaine de l'agriculture. La stagnation des échanges agricoles est en partie une question de demande, celle-ci ayant tendance à augmenter plus lentement pour les produits alimentaires que pour d'autres produits. Mais elle est aussi en partie une question d'offre dans la mesure où les gains de productivité ont été plus modérés dans l'agriculture que dans les secteurs des produits manufacturés et des services échangeables. Le protectionnisme est cependant une cause majeure. La protection du secteur

Qui plus est, les EET n'ont pas réussi à s'adjuger une plus grande part des marchés agricoles mondiaux

Quelques EET pourraient profiter seulement d'un accord commercial multisectoriel

Les préoccupations des EET recevront très probablement une place beaucoup plus importante dans le prochain cycle de négociations commerciales

Les intérêts des EET divergent en fonction des facteurs qui déterminent la physionomie de leurs relations commerciales

agricole, qui prévaut surtout dans les pays de l'OCDE, reste beaucoup plus élevée que celle accordée à l'industrie, ce qui a freiné l'expansion des échanges.

Qui plus est, les EET ont amélioré leur pénétration des marchés des pays de l'OCDE pour les produits industriels mais pas pour les produits agricoles. Leurs parts des marchés de l'OCDE ont marqué une régression, qui s'est d'ailleurs accélérée durant la période de mise en œuvre de l'AACU. La protection du secteur agricole est là aussi la raison majeure. Malgré l'AACU, le soutien total apporté à l'agriculture a retrouvé l'ampleur qu'il avait pendant la période 1986-88 – niveau record sur la base duquel ont été pris les engagements de réduction au titre de l'AACU. Ce soutien est parfois dispensé sous des formes qui faussent moins le commerce qu'auparavant mais il continue de peser sur la production et sur les échanges, et il a empêché les EET de réaliser un accroissement structurel de leurs parts des marchés des pays de l'OCDE.

La réforme du commerce est d'un intérêt collectif mais la réalisation, à l'OMC, d'un accord qui se bornerait à stipuler une réduction de la protection du secteur agricole pourrait ne procurer aucun avantage à quelques pays. Ceux qui sont exportateurs nets de produits agricoles seront vraisemblablement gagnants, à l'inverse de certains pays importateurs nets dont la facture des importations s'alourdirait. Il y aura en outre dans tous les pays à la fois des gagnants et des perdants, ces derniers étant ceux qui profitaient auparavant d'une protection. Les changements structurels induits par la réforme du commerce soulèvent des inquiétudes légitimes à propos des pertes de revenus qui, dans les cas extrêmes, pourraient plonger les habitants dans la pauvreté. C'est pourquoi il est tout aussi important que des réformes interviennent dans d'autres secteurs et il faudra peut-être mettre en œuvre des politiques procurant des compensations provisoires et des aides à long terme pour accompagner le processus d'ajustement.

Avec l'AACU, l'agriculture a été pour la première fois assujettie à des règles et disciplines multilatérales. Il existe plusieurs raisons qui devraient conduire les décideurs à regarder de très près la position des EET s'ils veulent consolider les acquis limités de l'accord. L'une des raisons tient à l'importance grandissante des EET dans le commerce mondial. Ces pays chercheront à bénéficier d'un accès élargi aux marchés agricoles des pays de l'OCDE et ils prendront une part plus active au processus multilatéral, en faisant clairement entendre leurs préoccupations communes.

La section 3 a examiné les points de convergence et de divergence des EET sur les aspects qui relèvent des trois piliers de l'AACU. Si les intérêts des EET divergent, c'est au départ en raison de leurs différences en ce qui concerne les dotations en ressources et le développement technologique, ainsi que les facteurs structurels fondamentaux (tels que la situation géographique) – c'est-à-dire les facteurs qui, à la base, amènent un pays à échanger tel ou tel produit avec tel ou tel pays. Il existe donc un certain nombre de facteurs généraux qui conditionnent la position d'un pays sur les

questions touchant les échanges agricoles : la balance commerciale nette pour les produits agricoles ; le rôle général de l'agriculture dans l'économie nationale ; les catégories de marchandises faisant l'objet d'échanges internationaux ; l'aptitude du pays à tirer parti des engagements en matière d'accès aux marchés ; les autres engagements commerciaux régionaux ; le statut auprès de l'OMC.

Mais les intérêts des EET convergent aussi dans un certain nombre de domaines importants

Les intérêts des EET convergent néanmoins dans un certain nombre de domaines fondamentaux. Toutes les EET ont avantage à s'intégrer au système commercial mondial et à participer de manière plus efficace à l'OMC ; toutes profiteraient de mécanismes d'action plus transparents et d'une réforme à large assise par opposition à une réforme secteur par secteur.

Chaque pays doit faire des arbitrages entre des objectifs intérieurs concurrents et peser les effets de ses réformes intérieures au regard de celles engagées dans les autres pays

Les questions se rapportant à chacun des trois piliers de l'accord ont été traitées en détail dans les sections 4, 5 et 6. Pour les questions relevant de chacun de ces trois piliers, il existe dans tous les pays trois grands groupes dont les pouvoirs publics doivent prendre les intérêts en compte : les exportateurs, les consommateurs de biens importés et les producteurs confrontés à la concurrence des importations. Pour chacun des piliers aussi, un pays doit en outre faire des arbitrages entre ses objectifs intérieurs et examiner les effets de ses propres réformes au regard de celles entreprises dans d'autres pays. On a déjà passé en revue toute une série de thèmes spécifiques relevant de chacun des trois piliers. L'encadré I.6 récapitule schématiquement les positions des différents groupes.

Questions touchant l'accès aux marchés

Un durcissement des dispositions juridiques de l'OMC régissant l'accès aux marchés pourrait renforcer l'impact d'un futur accord

S'agissant de l'accès aux marchés, la conclusion générale est que, pour qu'un nouvel accord de l'OMC visant à élargir l'accès aux marchés ait un effet véritable, il devra s'accompagner de mesures limitant les possibilités laissées aux pays d'échapper à leurs engagements de réforme. Il faudrait donc à la fois *renforcer* les règles pour s'assurer que les pays ne pourront pas exploiter les diverses échappatoires et les *élargir* de manière à couper court à tout autre moyen de restreindre l'accès aux marchés. Une menace de taille hypothèque les améliorations futures des conditions d'accès aux marchés car les EET parviendront mieux que par le passé à imposer des limites tout en respectant la lettre des règles de l'OMC. Aussi est-il important que les pays de l'OCDE prouvent qu'ils adhèrent eux-mêmes à des règles claires, transparentes et détaillées en matière d'accès aux marchés.

Questions touchant la concurrence à l'exportation

Les intérêts des EET sont essentiellement indirects et se rapportent à l'utilisation de subventions implicites à l'exportation dans les pays de l'OCDE

Pour ce qui est de la concurrence à l'exportation, les questions soulevées par la mise en œuvre de l'AACU concernent en substance les pays de l'OCDE, ces derniers étant à peu près les seuls à faire usage de subventions à l'exportation. De ce fait, les principaux effets des dispositions de l'AACU en matière de concurrence à l'exportation se sont exercés de manière indirecte sur toutes les

Encadré I.6. Notes explicatives relatives aux intérêts des EET

Accès aux marchés

Réduction des droits :	Dans les EET, les exportateurs sont favorables à des réductions tarifaires dans les pays de l'OCDE alors que cet aspect est secondaire dans les EET importatrices nettes. Ces dernières seront favorables ou opposées à des réformes tarifaires selon qu'elles accordent plus de poids aux intérêts des producteurs confrontés à la concurrence des importations ou à ceux des consommateurs.
Réforme des contingents tarifaires :	Il y a conflit d'intérêts entre ceux qui détiennent des contingents et les autres. Vue sous l'angle des réformes intérieures des pays, cette question est plus importante pour les pays en transition que pour les économies émergentes qui ont rarement recours à des contingents tarifaires. Comme dans le cas de la réforme des droits de douane, les intérêts des pays varient selon les poids relatifs attachés aux préoccupations des producteurs et à celles des consommateurs.
Progressivité des droits :	Les réformes opérées dans les pays de l'OCDE intéressent les EET exportatrices.
Restrictions concernant les mesures antidumping :	Cet aspect concerne surtout les EET effectuant des exportations dans les pays de l'OCDE mais il intéresse aussi de plus en plus les échanges entre EET.
Échanges préférentiels :	Comme dans le cas de l'administration des contingents tarifaires, il y a conflit d'intérêts entre ceux qui bénéficient d'arrangements commerciaux préférentiels et les autres.
ECE importatrices :	Les exportateurs des EET pencheraient en faveur de la réforme, sauf si des ECE disposent d'un mécanisme leur permettant de profiter d'un accès préférentiel.

Concurrence à l'exportation

Réductions des subventions à l'exportation :	Les EET exportatrices souhaiteront de nouvelles réductions. Là encore, les intérêts des importateurs nets sont ambigus. Un certain nombre de pays en transition pourraient être contraints de poursuivre leurs efforts de réforme.
Crédits à l'exportation :	Les enjeux des EET à cet égard sont les mêmes que dans le cas des subventions à l'exportation. Quelques EET ont elles-mêmes recours à des crédits à l'exportation.
Aide alimentaire :	Les pays importateurs à faible revenu gagneraient à une réglementation qui resserrerait davantage les conditions auxquelles l'aide alimentaire est dispensée. Mais cela ne serait pas le cas des pays qui bénéficient de subventions implicites.
ECE exportatrices :	Les exportateurs des EET bénéficieraient d'une réforme des ECE exportatrices des pays de l'OCDE, dans la mesure où ces dernières exercent un monopole ou fournissent des subventions à l'exportation au nom de leur gouvernement. Les intérêts des importateurs sont clairs : ils pourraient profiter des subventions ; en revanche, ils pourraient être perdants si les ECE exportatrices jouissent d'un pouvoir de monopole. Les EET ayant mis en place des ECE exportatrices pourraient s'opposer à la réforme.

Soutien interne

Réduction de la MGS :	Les EET exportatrices seront favorables à une diminution de la MGS accordée dans les pays de l'OCDE. Les EET importatrices nettes seront soit pour, soit contre, comme dans le cas d'autres aspects.
Révision de la catégorisation des mesures de soutien :	Les intérêts des EET en la matière dépendent de la mesure dans laquelle toute redéfinition éventuelle des catégories de mesures permettrait de réformer une série aussi large que possible de mesures faussant le commerce. Les pays à faible revenu seront plutôt en faveur de dispositions prenant pleinement en compte leurs besoins de développement tandis que les EET à revenu plus élevé pourraient avoir une position plus proche de celle des pays de l'OCDE.
Mesures d'urgence :	Cet aspect est crucial pour les EET à faible revenu. On peut s'attendre à une opposition à la réforme de la part des EET qui risquent d'être perdantes si les critères d'éligibilité sont fixés sur une base objective.

économies émergentes et la plupart des pays en transition, et ils ont été la résultante des engagements pris par les pays de l'OCDE de moins recourir aux subventions à l'exportation. Au cours du prochain cycle de négociations multilatérales, les conséquences qui rejailliront sur les EET considérées comme un groupe dépendront pour l'essentiel de la mesure dans laquelle les pays de l'OCDE accepteront une nouvelle réduction des subventions à l'exportation et conviendront d'en limiter l'utilisation. Il est important que des changements directs soient apportés aux grandes lignes d'action dans les pays en transition qui continuent de subventionner leurs exportations, et – si les règles régissant la concurrence à l'exportation sont étendues aux mesures visant à réduire les exportations – dans les économies émergentes qui soumettent leurs exportations agricoles à des restrictions.

Questions touchant le soutien interne

Il s'agit avant tout de déterminer si les catégories dans lesquelles sont classées les différentes formes de soutien reflètent correctement le risque de distorsion du commerce

Les mesures de soutien interne sont essentiellement le fait des grands pays de l'OCDE mais elles rejaillissent aussi sur les EET puisqu'elles continuent à fausser le commerce. Comme les pays de l'OCDE ont de plus en plus recours à des mesures entrant dans la catégorie verte, la part du soutien passible de réduction va en se contractant. Dans la mesure où ce soutien fausse le commerce, nombreuses sont les EET qui gagneraient à des dispositions étendant la limitation du soutien interne aux mesures qui sont découplées de la production à la marge.

Remarques finales

La plupart des problèmes de mise en œuvre qui se sont posés sont la résultante des flexibilités inhérentes à l'AACU

Ce document a identifié deux facteurs systémiques qui ont fait que les EET ont été désavantagées par l'AACU. Le premier impact négatif découle de la latitude laissée aux pays d'arrêter eux-mêmes leurs modalités de mise en œuvre de l'accord. En effet, chaque pays a le droit d'interpréter les aspects non précisés d'une prescription légale dans le sens qui sert le mieux ses propres intérêts (tels qu'il les perçoit). Or, certains pays sont en meilleure posture que d'autres à cet égard. Ainsi, quelques-unes des « concessions » supplémentaires accordées aux pays en développement (par exemple, la marge de plafonnement pour la consolidation des droits, une obligation de réduction moindre du soutien et un allongement des périodes de mise en œuvre) ont été contrebalancées, et au-delà, par la flexibilité dont ont usé les pays plus développés de l'OCDE pour interpréter leurs engagements au titre de l'AACU. Cette latitude d'interprétation a été jusqu'à un certain point intentionnelle, une dose de flexibilité étant indispensable pour parvenir à un accord. Mais en principe et d'une manière générale, moins les dispositions juridiques sont ambiguës, plus les conditions de mise en œuvre ont des chances d'être proches dans les EET et dans les pays de l'OCDE. Comme le prochain cycle de négociations commerciales multilatérales abordera un certain nombre de questions nouvelles, la formulation précise des textes juridiques aura pour le

La diversité des positions et des enjeux des EET n'est pas pleinement prise en compte pour ce qui est du droit à bénéficier des dispositions spéciales

Des investissements dans le capital humain et institutionnel pourraient aider bon nombre d'EET à redresser quelques-uns des déséquilibres existant dans les relations commerciales mondiales

moins autant d'importance que les considérations économiques qui les sous-tendent.

Le traitement inégal des pays qu'autorisent les règles de l'OMC constitue le deuxième problème auquel sont confrontées les EET. Par exemple, il n'existe aucun critère objectif du statut de pays en développement alors que tous les pays ne peuvent se prévaloir effectivement de la clause de sauvegarde spéciale. Un autre problème « d'équité », qui ne concerne d'ailleurs pas uniquement les EET, est que les pays qui entreprennent unilatéralement des réformes risquent d'écorner ce qui est perçu comme leur pouvoir de négociation. Dans un environnement où les réformes commerciales apparaissent souvent comme des « concessions », les EET pourraient ainsi renâcler à s'engager dans des réformes de leurs lignes d'action qui, en termes relatifs, seraient pourtant économiquement plus avantageuses que des réformes analogues réalisées dans les pays de l'OCDE.

Maintenant que les enjeux politiques sont revisités et que de nouvelles préoccupations sont prises en compte, les EET auraient indiscutablement tout à gagner d'un développement de leur capital humain et institutionnel. Beaucoup d'entre elles ne disposent pas de suffisamment d'informations de base, statistiques économiques et données douanières par exemple. Souvent, cette fragilité institutionnelle est aggravée par le fait que les EET manquent de certaines catégories de professionnels (statisticiens, économistes et analystes). Les problèmes liés à la précarité de la base de ressources humaines et institutionnelles sont encore amplifiés par le défaut de représentation à l'échelle internationale ainsi que par l'insuffisance de la communication entre les exportateurs nationaux et les représentants et négociateurs internationaux. Outre qu'ils conduiraient à une mise en œuvre mieux équilibrée d'un accord commercial multilatéral, des investissements réalisés dans ce domaine se traduiraient aussi par des avantages économiques plus larges.

Notes

1. Le présent rapport traite des conséquences de la réforme des échanges agricoles pour les pays ne faisant pas partie de l'OCDE. L'expression « économies émergentes et pays en transition » renvoie aux pays qui participent au Forum de l'OCDE sur les politiques agricoles dans les économies non membres : Argentine, Brésil, Chili, Chine, Inde et Afrique du Sud (« les économies émergentes ») ; Albanie, Bélarus, Bulgarie, Croatie, Estonie, Kazakhstan, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Russie, République slovaque, Slovénie et Ukraine (« pays en transition »). Par ailleurs, l'analyse des pays en transition porte sur trois pays qui sont Membres de l'OCDE : République tchèque, Hongrie et Pologne. Certains aspects de l'analyse ont une portée plus large. L'information concernant les pays de l'OCDE est également incluse à des fins de comparaison.
2. Trois ensembles de questions (« piliers ») ont été recensés au cours des débats du cycle d'Uruguay et intégrés au texte de l'AACU : l'accès aux marchés, la concurrence en matière d'exportation et le soutien interne. Cet accord prend également en compte d'autres aspects relatifs à l'agriculture, notamment les règles concernant les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et les obstacles techniques au commerce (OTC).
3. L'examen d'un certain nombre de ces questions s'appuie sur un rapport de référence soumis au Secrétariat par Anania et Carter (2000).
4. L'article 20 de l'AACU stipule déjà que les négociations doivent prendre en compte des « considérations autres que d'ordre commercial ».
5. Sur la base du modèle GTAP du commerce mondial, Hertel *et al.* (1999) estiment qu'une réduction de 40 % du soutien des prix du marché et des subventions nationales se traduirait par un gain de bien-être annuel de 70 milliards de \$US d'ici à 2005.
6. La relation entre commerce et croissance a été explorée dans une étude de l'OCDE « Pour l'ouverture des marchés – Les bénéfices de la libéralisation des échanges et de l'investissement » (OCDE, 1998). L'étude de Krueger (1997) présente également des faits montrant que l'intensification du commerce a concouru à la croissance économique.
7. Entre 1950 et 1996, la production agricole mondiale a triplé alors que les exportations agricoles ont été multipliées par un facteur de 5. Dans le secteur manufacturier, la production a été multipliée par 8.5 et les échanges l'ont été par 31. Ces chiffres donnent à penser que la lenteur de l'expansion des échanges agricoles ne peut être imputée qu'en partie seulement à la diminution de l'importance économique de l'agriculture.
8. L'accord du GATT de 1947 couvrait formellement le secteur agricole. Toutefois, les règles étaient affaiblies par les exemptions au titre des restrictions aux importations (article XI) et des subventions à l'exportation (article XVI), ainsi que par les exemptions par pays, y compris la dérogation accordée aux États-Unis à propos de l'article XI. La résolution d'un certain nombre de cas soumis aux groupes de travail du GATT (y compris la plainte déposée par les États-Unis au sujet de la protection accordée par l'UE à la production de graines oléagineuses) a montré que le GATT avait néanmoins eu un certain impact sur la protection dont bénéficiait le secteur agricole.
9. Helpman et Krugman (1985).
10. Ce point de vue a été soutenu dans l'étude de l'OCDE « Optimiser les bénéfices de l'ouverture des marchés » (OCDE, 1999).
11. Voir, par exemple, Rodriguez et Rodrik (1999).
12. Ces conséquences négatives peuvent être modiques. Par exemple, l'étude de Anderson, Hoekman et Strutt estime que la libéralisation totale des politiques agricoles des pays de l'OCDE ferait croître de 50 % les échanges agricoles mondiaux mais n'entraînerait qu'une hausse de 5 % seulement des prix alimentaires internationaux en termes réels. De même, Valdès et Zietz (1995) ont fait valoir que les prix du blé, du maïs et des céréales fourragères n'augmenteraient que de 4 à 6 %. En bref, l'impact le plus important s'exerce sur les volumes et non sur les prix.
13. L'estimation du soutien aux producteurs (ESP) pour l'ensemble des pays de l'OCDE est tombée de 41 % à 31 % de la valeur de la production agricole entre 1987 et 1997. Il est à noter cependant que cette tendance à la baisse du soutien s'est inversée en 1998 et en 1999, lorsque l'ESP a grimpé à 36 %, puis à 40 %. Le recours de

- plus en plus fréquent à des mesures qui sont découplées de la production à la marge indique que tous les gains résultant d'une diminution de la protection n'ont pas été inversés.
14. L'Argentine, le Brésil, le Chili et l'Afrique du Sud sont tous membres du Groupe de Cairns qui comptait 18 membres en avril 2000 (15 sont des pays en développement). Trois pays (Bolivie, Costa Rica et Guatemala) ont rejoint le groupe en 1999.
 15. Indicateurs de développement de la Banque mondiale (1999).
 16. Lindland (1997), à partir de données de la FAO.
 17. Les droits de douane dépassent 200 % dans les pays suivants : Canada (lait et crème, lait en poudre et beurre) ; Inde (huiles végétales) ; Japon (blé, orge, riz ainsi que la plupart des produits laitiers) ; Corée (orge) ; Norvège (tous les produits sauf le sucre et le tabac) ; Suisse (blé, orge, viande bovine, sucre, beurre et lait en poudre). Ces taux s'appliquent aux quantités hors contingent tarifaire dans les cas où il existe un système de contingents tarifaires ; d'autres sont les équivalents *ad valorem* de tarifs spécifiques. La méthodologie de base est présenté dans *Les régimes douaniers après l'Uruguay Round – Bilan et perspectives* (OCDE, 1999).
 18. Dans ce groupe entrent les pays d'Amérique du Nord et d'Europe occidentale, plus l'Australie, le Japon et la Nouvelle-Zélande.
 19. Ingco (1997).
 20. Par exemple, le modèle d'équilibre général GTAP, tel qu'il est appliqué par Hertel *et al.*, transpose toutes les mesures prises par les pouvoirs publics en restrictions se rapportant aux droits *ad valorem*.
 21. Valdès, A. et A. McCalla (1999).
 22. Il arrive souvent que ces réformes aient un coût à court terme, ce qui peut être une source de tensions politiques et sociales. En outre, le fait d'accepter une baisse du soutien peut souvent apparaître comme la perte d'un « atout » pour des négociations futures. Le caractère délicat du processus d'adhésion à l'OMC tient davantage à ces facteurs qu'aux avantages fondamentaux qui sont en jeu.
 23. Les économies les plus démunies, qui sont fortement tributaires de l'agriculture de subsistance, ne font pas partie de l'échantillon des pays examinés ici. Ces économies étant dépourvues de commerce extérieur, l'accord de l'OMC n'aura concrètement que des effets limités sur elles, qu'elles soient membres ou non de l'OMC.
 24. Les membres de l'OMC qui ne sont pas parties à un ACR sont néanmoins protégés contre les pratiques commerciales déloyales grâce à l'accès NPF aux marchés des membres de l'ACR et à la disposition selon laquelle les membres de l'OMC qui souhaitent modifier leurs engagements en matière d'accès aux marchés doivent offrir une compensation aux membres qui subiraient de ce fait un préjudice.
 25. Les pays non membres de l'OCDE qui ont adhéré dès le début à l'OMC ont tous réclamé le statut de pays en développement, du moins pour certains aspects des engagements qu'ils ont pris durant le cycle d'Uruguay. La Roumanie était l'un des membres originaires du GATT, ce qui explique en partie qu'elle bénéficie du statut de pays en développement contrairement à d'autres pays en transition.
 26. Les économies émergentes exportatrices s'intéressent au premier chef à leurs possibilités d'accès aux marchés de l'OCDE, ainsi qu'aux conditions dans lesquelles elles sont en concurrence avec les exportateurs de l'OCDE sur les marchés mondiaux. Les économies émergentes importatrices sont concernées par les réformes apportées à leurs propres politiques ainsi que par les prix auxquels elles doivent payer leurs importations. Les pays qui n'appartiennent pas à l'OMC (ce qui est le cas des NEI) ne se préoccupent que de ce dernier effet de l'accord. Pour la plupart des PECO, l'effet le plus déterminant de l'accord de l'OMC résiderait dans l'impact de celui-ci sur leurs relations commerciales avec l'Union européenne.
 27. Il s'agit notamment de la clause de sauvegarde spéciale (SGS) qui autorise le dépassement des consolidations tarifaires sous certaines conditions, ainsi que de la clause de « traitement spécial » qui autorise le maintien de mesures non tarifaires pour les importations de riz au Japon, en Corée, et aux Philippines, pour la viande ovine et les produits laitiers en Israël. Depuis, le Japon a opté pour des mesures tarifaires dans le cas du riz.
 28. Parfois, cette indication ne correspond pas au niveau du SH auquel les droits sont prélevés. Dans les cas où plusieurs droits différents sont prélevés à ce niveau d'agrégation, on a choisi le taux du droit le plus couramment appliqué. Les données de base se rapportant à chaque produit figurent dans l'appendice. Elles indiquent le droit minimum effectivement appliqué à ce niveau du SH, ainsi que le taux maximum et le nombre de lignes tarifaires dans la position à 6 chiffres.
 29. Ce tableau a pour principal avantage de donner une couverture plus large des pays en transition. Du point de vue de ces pays, le principal inconvénient tient à l'absence de données comparatives pour l'Union européenne (l'équivalent *ad valorem* des droits non *ad valorem* n'a pas été calculé). Parce que les droits de douane spécifiques sont souvent exclus, les droits indiqués sont fréquemment inférieurs à ceux qui découleraient d'une comparaison entre les droits imposés et le prix mondial (tableau I.3).
 30. Les moyennes arithmétiques peuvent induire en erreur. Mais elles attestent le fait que chaque secteur bénéficie d'un niveau élevé de protection dans un au moins des pays de l'OCDE. A vrai dire, abstraction faite de la

- Chine (qui n'est pas membre de l'OMC), la crête tarifaire dans les pays de l'OCDE dépasse celle des économies non membres quel que soit le produit.
31. Pour instructives que soient les données, elles demandent à être interprétées avec prudence en raison de l'utilisation de périodes de temps différentes pour les droits consolidés et effectivement appliqués. En particulier, le fait qu'un droit effectivement appliqué soit supérieur à un droit consolidé n'implique pas un non-respect des engagements au titre de l'AACU.
 32. D'autres études confirment cette appréciation. A partir d'un échantillon de 42 pays en développement, Michalopoulos (1999) a constaté que le tarif consolidé moyen frappant les produits agricoles était de 59 % alors que le taux moyen effectivement appliqué était de 21 %. Par contre, les droits moyens consolidés et effectivement appliqués sur les produits manufacturés importés étaient respectivement de 42 % et 17 %. Dans le cas des produits agricoles, l'écart entre les droits consolidés et les droits effectivement appliqués tend à diminuer avec l'élévation du revenu national. Finger et Schuknecht (1999) ont eux aussi constaté que, dans les pays en développement, les droits moyens consolidés et effectivement appliqués sur les produits agricoles après le cycle d'Uruguay étaient respectivement de 60 % et 18 %, les moyennes correspondantes étant de 15 % et 14 % dans les pays de l'OCDE. A partir des chiffres de la base de données de l'UE sur l'accès aux marchés, Kazlauskienė et Meyers (1999) ont relevé peu de faits révélant une dilution des droits dans un groupe plus large de pays en transition. L'exception la plus notable est celle de la Roumanie qui a le statut de pays en développement. En Pologne, les droits consolidés sur le sucre et les produits laitiers étaient également nettement supérieurs aux droits effectivement appliqués, encore que ces derniers aient augmenté depuis. Kazlauskienė et Meyers ont aussi relevé peu d'exemples de dilution des tarifs dans les pays ayant rejoint l'OMC après le cycle d'Uruguay (Bulgarie, Estonie et Lettonie).
 33. Les pays peuvent bien évidemment déclarer le même taux de droit pour plusieurs lignes tarifaires, ce que font par exemple l'Argentine et le Brésil.
 34. Le nombre de taux de droits différents dans les diverses lignes tarifaires compte davantage que le nombre de lignes tarifaires proprement dites. Les chiffres en question sont néanmoins significatifs.
 35. Ils sont moins transparents pour les négociants étant donné que les droits payés sont fonction du prix auquel le produit a été échangé.
 36. Le Brésil a ramené à 15 % son taux NPF, ce qui limite la portée de ces contingents tarifaires.
 37. Abbott et Morse (1999).
 38. Tangermann (1995).
 39. L'OMC ne donne aucune définition formelle des pays « développés » ou « en développement ». A l'OMC, ce sont les pays qui demandent à faire partie du groupe des pays en développement, mais ce choix n'est pas nécessairement entériné de manière automatique dans toutes les instances de l'institution.
 40. Shanahan (1997).
 41. L'Inde est l'un des rares pays à avoir invoqué l'exception relative à la balance des paiements pour limiter les importations.
 42. OCDE (1997).
 43. OCDE (1999).
 44. Le Australian Wheat Board a été privatisé en juillet 1999 mais il conserve encore le statut de vendeur unique.
 45. Voir Finger (1993) et Prusa (1998).
 46. La Chine (qui n'est pas actuellement membre de l'OMC) a eu occasionnellement recours à des subventions à l'exportation.
 47. La Lituanie (qui ne fait pas partie de l'OMC) a également eu recours à des subventions à l'exportation durant la période de mise en œuvre de l'AACU.
 48. Par exemple, le titre 1 du Programme PL480 des États-Unis est classé dans la catégorie des programmes d'aide alimentaire mais, dans la pratique, il fonctionne comme un système de crédits à l'exportation.
 49. Les EET suivantes possèdent des entreprises commerciales d'État exportatrices : Argentine, Brésil, Chili, République slovaque et Slovénie. L'Afrique du Sud a récemment réformé ses ECE.
 50. McCorriston et McClaren (2000).
 51. Quelques pays de l'OCDE, dont l'Union européenne entre 1995 et 1997, ont également taxé leurs exportations lorsque les prix mondiaux sont passés au-dessus des niveaux du soutien interne.
 52. Les dispositions de cet article ne s'appliquent pas aux pays en développement, sauf s'ils sont exportateurs nets du produit alimentaire spécifique considéré.
 53. Le fait que les pays en développement importateurs de produits alimentaires sont exclus des dispositions de l'article 12 prend implicitement acte de ce point.

54. L'argument avancé à l'encontre de l'utilisation de la politique commerciale part du principe que le meilleur moyen de poursuivre un objectif économique est de prendre des actions directement ciblées sur celui-ci (Corden, 1974).
55. Le point de savoir si une politique exerce ou non un effet de distorsion sur le commerce est une question d'ordre économique. Du point de vue de la politique commerciale cependant, cette question appelle une réponse juridique. Jusqu'ici, la solution juridique a été de considérer que les politiques qui exercent « des effets nuls ou, au plus, minimales » de distorsion sur le commerce sont celles qui répondent aux critères fixés pour être classées dans la catégorie orange. Pour rompre ce cercle, il faudrait arriver à une définition de référence de la notion de distorsion « minimale » et parvenir à un accord sur une méthode de mesure.
56. Selon Cahill (1997), les paiements compensatoires que l'UE verse aux céréaliers et aux producteurs d'oléagineux n'ont pas eu d'incidences sur la production de blé, de colza et de soja, mais en a eu sur celles de céréales secondaires et de tournesol. Chavas et Holt (1990) ont étudié les incidences des programmes gouvernementaux sur l'offre de terres dans le cas du maïs et du soja aux États-Unis, et en ont conclu que les variables risque et richesse expliquent en grande partie les décisions prises par les agriculteurs américains quant aux superficies cultivées en maïs et en soja. Selon Hennessy (1998), les effets sur la richesse et les questions liées à l'assurance engendrés par de nombreux programmes de soutien mis en place aux États-Unis se traduisent par une augmentation des niveaux optimaux d'intrants, même lorsque ce soutien est censé être découplé.
57. D'un point de vue économique, le gouvernement n'est pas obligé d'acheter le volume total de la production pour maintenir le prix intérieur au niveau souhaité.
58. L'Inde a comparé les prix intérieurs des graines de coton et les prix à la frontière des fibres de coton. Cette méprise a eu des conséquences graves pour le calcul de la MGS car le prix des fibres de coton s'élève à plusieurs fois celui des graines de coton.
59. Cochrane (1979).
60. La situation des revenus dans neuf pays en transition est examinée dans les études par pays correspondantes de l'OCDE. Dans la plupart des cas, le revenu moyen des ménages agricoles est inférieur à celui des ménages non agricoles. On manque souvent de données comparatives pour les économies émergentes, mais l'exode rural laisse supposer une situation similaire.
61. OCDE (1994).
62. Une caractéristique des pays en développement est qu'ils soumettent les exploitants agricoles à l'impôt (Krueger, Schiff et Valdés, 1988).
63. OCDE (1999).
64. Ce point est particulièrement important pour les petites économies à faible revenu et tributaires de l'importation de denrées alimentaires.
65. Schiff et Valdés (1998).
66. Dans cet ordre d'idées, le Comité d'aide au développement s'emploie actuellement à recenser un ensemble de bonnes pratiques à l'intention des donateurs.
67. Des études ont récemment été effectuées par Foroutan (1998) et Sologoa & Winters (1999).
68. Une étude de Finger et Hall (1999) évalue le coût des actions à mener pour redresser quelques-unes de ces insuffisances. À titre d'exemple, l'Union européenne apporte une assistance aux pays d'Europe centrale et orientale dans le cadre de son programme PHARE. Le budget total alloué à la modernisation des services douaniers des dix pays candidats s'est chiffré à 90 millions d'écus pour la période 1990-1997, dont 70 millions ayant fait l'objet de contrats.
69. Hoekman et Mavroidis (1999).

Appendice I

NOMENCLATURE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

La classification des caractéristiques des pays montre l'hétérogénéité des intérêts des EET. La nomenclature présentée ci-après, qui a été mise au point par la Banque mondiale, prend en compte 148 pays en développement et économie en transition, et englobe toutes les EET examinées dans la présente étude, ainsi que six pays Membres de l'OCDE : Corée, Hongrie, Mexique, Pologne, République tchèque et Turquie. Dans le cadre de cette analyse, la nomenclature indique dans quelle mesure les profils des EET en matière d'échanges correspondent à ceux d'un échantillon plus vaste.

Les pays sont classés en fonction d'un certain nombre de caractéristiques :

- **Niveau de revenu** sur la base du système de classification de la Banque mondiale. Les catégories sont les suivantes : pays à faible revenu (PFR), pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) et pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS).
- **Échanges nets de produits alimentaires et agricoles**, selon des sources émanant de la FAO (sur la base d'une moyenne sur trois ans comprise entre 1995 et 1997). Les catégories sont les suivantes : pays importateurs nets de produits alimentaires, pays exportateurs nets de produits alimentaires, pays importateurs nets de produits agricoles et pays exportateurs nets de produits agricoles.
- **Classifications des Nations Unies**. Pays les moins avancés (PMA), pays à faible revenu et à déficit vivrier, pays à économie en transition et petits pays en développement insulaires.

En outre, deux indicateurs clés portant sur la position d'un pays en matière d'échanges agricoles ont été calculés (sur la base d'une moyenne pour la période 1995-97) :

- **Capacité d'importation de denrées alimentaires** – qui représente le rapport des dépenses d'importation de produits alimentaires aux recettes totales d'exportation ; et
- **Échangeabilité des produits agricoles** – qui représente le rapport de la valeur des échanges agricoles (c'est-à-dire la sommes des dépenses d'importation de produits agricoles et des recettes d'exportation de produits agricoles) au PIB agricole.

La capacité d'importation de denrées alimentaires fournit un indicateur grossier de la demande de devises en vue de financer les importations alimentaires, ainsi que de l'alourdissement du coût total des importations alimentaires les années où la production est faible et les prix mondiaux élevés. L'échangeabilité des produits agricoles permet elle aussi de mesurer de façon approximative le degré d'ouverture des échanges agricoles d'un pays et met en évidence l'influence des fluctuations des marchés mondiaux sur les revenus agricoles.

Appendice tableau I.1. Nomenclature des revenus dans les pays en développement et en transition

Classification de l'ONU en fonction des catégories de revenu de la Banque mondiale

		63 PFR	52 PRITI	33 PRITS
58	Pays à faible revenu et à déficit vivrier	58	0	0
26	Pays à économie en transition	6	13	7
29	Petits pays insulaires en développement	5	15	9
105	Pays importateurs nets de produits alimentaires	48	35	22
43	Pays exportateurs nets de produits alimentaires	15	17	11
85	Pays importateurs nets de produits agricoles	30	32	23
63	Pays exportateurs nets de produits agricoles	33	20	10
Classifications des Nations Unies		Classifications de la Banque mondiale		
PMA	Pays les moins avancés	PFR	Pays à faible revenu	
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier	PRITI	Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure	
TRANS	Pays à économie en transition	PRITS	Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure	
	Petits pays insulaires en développement			

Source : Valdès et McCalla (1999).

Les classifications et mesures présentées ci-dessus fournissent certains éclairages révélateurs. Le tableau 1 de l'appendice présente les catégories de revenu selon les classifications des Nations Unies. Les principales conclusions que l'on peut en tirer sont les suivantes :

- La plupart des pays à faible revenu sont également des pays à faible revenu dépendants sur le plan alimentaire.
- La majorité des pays en transition et des pays en développement insulaires entrent dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire, la plupart d'entre eux correspondant à la tranche inférieure.
- 71 % des 148 pays sont des importateurs nets de produits alimentaires, mais 42 % sont des exportateurs nets, parmi lesquels 33 sont des pays à faible revenu.

Le tableau 2 de l'appendice permet de comparer de façon plus détaillée les différentes catégories des Nations Unies :

- Sur les 49 pays les moins avancés, un seul est exportateur net de produits alimentaires, alors qu'un tiers de ces pays sont des exportateurs nets de produits agricoles.
- 80 % des pays les moins avancés sont également des pays à faible revenu dépendants sur le plan alimentaire.
- 22 importateurs nets de produits alimentaires et 25 pays à faible revenu dépendants sur le plan alimentaire sont des exportateurs nets de produits agricoles.
- Deux-tiers des pays importateurs nets de produits alimentaires sont à la fois des importateurs nets de produits alimentaires et des importateurs nets de produits agricoles.

Le tableau 3 de l'appendice montre comment se traduit cette répartition au sein de l'échantillon restreint des EET (échantillon comprenant six pays de l'OCDE et 17 pays non membres de l'OCDE).

- Parmi les 23 EET faisant partie de l'échantillon, aucun n'entre dans la catégorie des pays les moins avancés.
- En outre, seulement deux pays (la Chine et l'Inde) sont classés comme pays à faible revenu, comparés aux 43 % de l'échantillon plus vaste de la Banque mondiale.
- A l'inverse, les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure sont surreprésentés, puisqu'ils constituent plus de la moitié de l'échantillon des EET (comparé à moins d'un quart pour l'échantillon de la Banque mondiale).
- Les pays à faible revenu dépendants sur le plan alimentaire sont sous-représentés, seulement trois d'entre eux étant présents dans l'échantillon de 23 pays par rapport à plus de la moitié dans celui de la Banque mondiale.
- Aucun des 29 petits pays en développement insulaires ne fait partie de cet échantillon, alors que les pays en transition sont les plus nombreux dans l'échantillon plus restreint.
- L'échantillon restreint présente exactement la même composition d'importateurs nets de produits agricoles et d'exportateurs nets de produits agricoles (dont les parts respectives sont de 57 % et 43 %).
- Les importateurs nets de produits alimentaires sont toutefois plus nombreux dans l'échantillon plus large de la Banque mondiale.
- L'échangeabilité des produits agricoles est moindre dans les EET sélectionnées que la capacité d'importation de denrées alimentaires. En fait, le rapport de 0.11 dans les EET pour la capacité d'importation de denrées alimentaires est très éloigné de celui obtenu pour l'échantillon plus important qui est de 0.42.

Appendice tableau I.2. Nomenclature du revenu des pays en développement et en transition

Croisement des références de la classification de l'ONU

Pays les moins avancés	PFRDV	Pays à économie en transition	Petits pays insulaires en développ.	PINPA	PXNPA	PINPAg	PXNPAg	
46	38	0	8	45	1	30	16	Pays les moins avancés
	58	5	5	47	11	33	25	PFRDV
		26	0	18	8	16	10	Pays à économie en transition
			29	20	9	20	9	Petits pays insulaires en développ.
				105	0	83	22	PINPA
					43	2	41	PXNPA
						85	0	PINPAg
							63	PXNPAg
Classifications des Nations Unies				Échanges nets (FAO, Nations Unies)				
PMA	Pays les moins avancés			PINPA	Pays importateur net de produits alimentaires			
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier			PXNPA	Pays exportateur net de produits alimentaires			
TRANS	Pays à économie en transition			PINPAg	Pays importateur net de produits agricoles			
	Petits pays insulaires en développement			PXNPAg	Pays exportateur net de produits agricoles			

Source : Valdès et McCalla (1999).

Appendice tableau I.3. **Nomenclature du revenu des pays en développement et en transition**

Pays selon les classifications de l'ONU et de la Banque mondiale

Catégories	OMC-M	PMA	PFR	PRITI	PRITS	PFRDV	TRANS	SIDC	PINPAg	PXNPAg	PINPA	PXNPA	ind. AT	ind. FIC
12 Pays en transition	5	0	0	9	3	1	12	0	8	4	8	4	0.87	0.16
Albanie				✓		✓	✓		✓		✓		0.20	0.92
Bélarus				✓			✓		✓		✓		0.41	0.09
Bulgarie	✓			✓			✓			✓		✓	0.76	0.06
Croatie					✓		✓		✓		✓		0.76	0.15
Estonie	✓				✓		✓		✓		✓		3.22	0.18
Kazakhstan				✓			✓			✓		✓	0.50	0.04
Lettonie	✓			✓			✓		✓		✓		0.92	0.07
Lithuanie				✓			✓			✓			1.19	0.09
Roumanie	✓			✓			✓		✓		✓		0.25	0.06
Fédération de Russie				✓			✓		✓		✓		0.46	0.11
République slovaque	✓				✓		✓		✓		✓		1.32	0.05
Ukraine				✓			✓			✓		✓	0.44	0.04
5 Économies émergentes	4	0	2	0	3	2	0	0	1	4	1	4	0.39	0.06
Argentine	✓				✓					✓		✓	0.59	0.04
Brésil	✓				✓					✓		✓	0.39	0.10
Chili	✓				✓					✓		✓	0.68	0.05
Chine			✓			✓			✓		✓		0.20	0.04
Inde	✓		✓			✓				✓		✓	0.09	0.05
6 Pays de l'OCDE	6	0	0	0	6	0	3	0	4	2	3	3	0.76	0.06
République tchèque	✓				✓		✓		✓		✓		n.d.	0.05
Hongrie	✓				✓		✓			✓		✓	1.50	0.03
Pologne	✓				✓		✓		✓			✓	0.83	0.08
Turquie	✓				✓					✓		✓	0.33	0.09
République de Corée	✓				✓				✓		✓		0.41	0.04
Mexique	✓				✓				✓		✓		0.71	0.09
12 Pays en transition	42 %	0 %	0 %	75 %	25 %	8 %	100 %	0 %	67 %	33 %	67 %	33 %	0.87	0.16
5 Économies émergentes	80 %	0 %	40 %	0 %	60 %	40 %	0 %	0 %	20 %	80 %	20 %	80 %	0.39	0.06
6 Pays de l'OCDE	100 %	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %	50 %	0 %	67 %	33 %	50 %	50 %	0.76	0.06
33 Choix de Pays en transition et d'Économies émergentes	65 %	0 %	9 %	39 %	52 %	13 %	65 %	0 %	57 %	43 %	52 %	48 %	0.70	0.11
148 Pays en transition et Économies émergentes	66 %	31 %	43 %	35 %	22 %	55 %	18 %	20 %	57 %	43 %	71 %	29 %	0.93	0.42

n.d. Non disponible.

Ind. AT : Indicateur d'échangeabilité des produits agricoles;

Ind. FIC : Indicateur de capacité d'importation de denrées alimentaires.

OMC-M : Pays membres de l'Organisation mondiale du commerce.

Source : Banque mondiale (1999).

- Les pays à faible revenu et les pays importateurs nets de denrées alimentaires sont globalement plus nombreux que fait apparaître un échantillon prenant en compte les acteurs les plus importants (du point de vue du volume des échanges ainsi que des populations touchées). De la même manière, un échantillon plus restreint ne permet pas de rendre pleinement compte de l'ouverture aux échanges agricoles (mesurée par l'échangeabilité des produits agricoles), ni de la capacité des devises à financer les importations alimentaires (mesurée par la capacité d'importation de denrées alimentaires).

Annexe I

Tableau annexe I.1. Importance des droits de douane et moyenne des taux consolidés pour l'agriculture et l'industrie

	% des lignes tarifaires			Moyenne des taux consolidés (1996)		
	Agriculture	Industrie	Ensemble	Agriculture	Industrie	Ensemble
Argentine	100	100	100	32.8	30.6	30.9
Brésil	100	100	100	35.3	29.7	30.3
Inde	97.5	62	67	124.3	59	67.4
Roumanie	100	100	100	98.6	34.4	43.4
République tchèque	100	100	100	13.3	4.5	6.4
Hongrie	91	96.7	95.9	22.2	6.8	9.8
Pologne	97.4	96.1	96.2	52.8	10.6	19.9
Australie	99.9	95.8	96	3.3	10.6	9.7
Canada	100	99.5	99.7	4.6	5.3	5.2
UE-15	100	100	100	19.5	4.1	7.4
Islande	99.6	93.7	95	48.4	10	17.6
Japon	99.5	98.7	98.9	11.7	3.6	5.1
Corée	96.3	90.5	91.3	62.2	11.4	18.3
Mexique	100	100	100	42.9	34.8	35.5
Nouvelle-Zélande	100	100	100	8.7	13.8	13.1
Norvège	100	100	100	123.7	3.4	26
Suisse	99.1	98.7	98.8	51.1	1.9	8.9
Turquie	100	35	46	63.9	40.7	44.1
États-Unis	100	99.9	100	5.5	3.8	4.1

Note : Les moyennes pour l'agriculture sont calculées avec les droits de douane appliqués aux quantités hors contingent, lorsque ceux-ci sont disponibles. Les moyennes sont calculées uniquement sur la base des droits *ad valorem*.

Source : OCDE (1999a) à partir de la banque de données des Mesures de contrôle des échanges (UNCTAD).

Tableau annexe I.2. **Droits de douane de base et taux consolidés (fin de la période de mise en place)
pour certaines économies émergentes et pays en transition**

	Argentine		Brésil		Chili		Inde		Pologne		Hongrie		Rép. tchèque		Rép. slovaque	
	Base	Consolidé	Base	Consolidé	Base	Consolidé	Base	Consolidé	Base	Consolidé	Base	Consolidé	Base	Consolidé	Base	Consolidé
Blé	38	38	45	55	35	31.5	0	100	40	25	50	32	25	21.2	30	25.5
Blé dur	38	38	45	55	35	25	0	100	0	0	50	32	7.3	3	7.3	3
Maïs	38	38	37	55	35	25	0	0	20	12.8	50	32	7	3	20	17
Orge	38	38	45	55	35	25	0	100	0	0	41	32.8	25	21.2	25	21.2
Avoine	38	38	30	55	35	25	0	100	60	38	50	32	25	21.2	25	21.2
Riz	38	38	45	55	35	25	0	0	15	9.6	99	63.4	0	0	0	0
Graines de soja	38	38	35	35	35	31.5	0	100	5	2.5	0	0	0	0	0	0
Graines de colza	38	38	37	35	35	31.5	0	100	45	27	0	0	73	60	72.7	60
Tournesol	38	38	35	35	35	31.5	75	100	15	9	0	0	0	0	48.4	40
Sucre de canne	n.d.	n.d.	55	35	n.d.	n.d.	75	150	120 min 0.53 ECU/kg	96 min 0.43 ECU/kg	80	68	80	68	70	59.5
Sucre betteravier	n.d.	n.d.	55	35	n.d.	n.d.	100	150	idem	idem	80	68	70	59.5	70	59.5
Sucre raffiné	n.d.	n.d.	85	35	n.d.	n.d.	100	150	idem	idem	80	68	70	59.5	70	59.5
Lait	38	38	70	55	35	25	0	100	160	102	80	51.2	35	29	35	29
Lait écrémé poudre	38	38	50	47	35	31.5	100	0	160	102	80	51.2	49.6	37	49.6	37
Beurre	38	38	55	55	35	31.5	100	40	160	102	159	101.8	82	68	81.5	68
Fromage	38	38	70	55	35	31.5	100	40	250	160	105	60	10	9	10	8.5
Animaux vivants	8	6.8	0	0	35	25	140	100	20	13	47	40	115.2	97.5	115.2	97.5
Viande bovine	38	38	25	55	35	25	140	100	30	19	112	71.7	42	34	41.7	34
Viande de porc	38	38	25	55	35	25	140	100	120	76	61	51.9	45.8	38.5	45.8	38.5
Viande de volaille	38	29.6	45	35	35	25	140	85	120	76	61	39	18	15	54.1	43
Agneaux	38	38	25	35	35	25	20	100	100	64	40	25.6	150	104	151.6	110
Laine grasseuse	n.d.	n.d.	20	18	n.d.	n.d.	20	25	60	38	3.8	3	0	0	0	0
Laine dégraissée	n.d.	n.d.	20	18	n.d.	n.d.	140	100	60	38	3.8	3	0	0	0	0
Œufs	n.d.	n.d.	55	35	n.d.	n.d.		150	100 min 164 écus/ 1 000 pces	64 min 105 écus/ 1 000 pces	30	25.5	20	17	20	17

Sources : Calendriers de l'OMC.

Le Brésil a autorisé un plafonnement des droits consolidés qui peut, dans certains cas, être supérieur aux calculs de la période de base. Cependant, il a accepté de mettre ces consolidations en place à dater de 1995 (inclus). Dans ce cas, les données relatives aux droits de douane n'ont pas de signification pratique. Dans les Républiques tchèque et slovaque, plusieurs droits de douane sont parfois appliqués ; le taux présenté est celui qui est appliqué le plus couramment.

Tableau annexe I.3. **Droits de douane *ad valorem* sur les produits alimentaires de base aux prix mondiaux de 1996**Droits de douane calculés pour des lignes tarifaires basées sur des contingents en utilisant les équivalents *ad valorem* des droits de douane appliqués aux quantités hors contingent quand ceux-ci sont disponibles

	Blé	Orge	Sucre	Viande bovine	Viande de porc	Lait écrém. poudre	Lait entier poudre	Beurre	Riz	Tabac	Café
Prix mondial (\$ E.U./millions de tonnes)	216	73	293	1 947	2 719	1 860	1 956	1 917	293	4 130	2 249
Argentine	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35
Australie	CNT	CNT	CNT	CNT	CNT	CNT	CNT	CNT	CNT	25	CNT
Brésil	28	55	35	55	55	47	46	55	55	47	35
Canada	49	58	CNT	27	—	243	243	299	—	—	—
République tchèque	CNT	CNT	CNT	34	39	37	37	68	CNT	CNT	CNT
Union européenne	87	162	147	128	—	100	99	73	—	—	—
Hongrie	26	27	68	72	52	51	51	102	63	58	51
Islande	175	175	175	304	457	488	498	573	175	CNT	CNT
Inde	100	100	150	100	100	0	0	150	0	non lié	133
Japon	234	491	CNT	CNT	—	217	313	502	—	—	—
Corée	CNT	359	CNT	CNT	CNT	CNT	CNT	CNT	5	CNT	CNT
Mexique	67	135	156	CNT	45	83	81	33	36	45	60
Nouvelle-Zélande	CNT	CNT	CNT	CNT	CNT	CNT	CNT	CNT	CNT	CNT	CNT
Norvège	347	318	82	344	363	392	339	343	318	CNT	318
Pologne	64	162	186	19	42	125	119	102	CNT	105	CNT
Roumanie	240	175	180	288	333	248	128	200	120	80	50
Suisse	210	533	257	737	182	215	632	1 058	91	—	14
États-Unis	CNT	CNT	129	26	—	52	62	96	—	—	—

CNT = contingent non tarifaire.

Source : OCDE (1999a).

Les prix mondiaux ont été obtenus comme suit : pour le blé, le prix représente la moyenne 1995/96 du blé tendre d'hiver n° 2, f.a.b aux ports de l'Atlantique des États-Unis ; pour l'orge, il s'agit de la moyenne 1994/95 de l'orge fourrager n° 1, f.a.b Thunder Bay, Canada ; le prix du sucre est le prix journalier de 1995 de l'Association Internationale du Sucre ; le prix du cacao est le prix journalier de l'ICCO pour 1996 ; le prix de la viande bovine est c.a.f en Australie à destination des États-Unis en 1996 ; les prix du lait écrémé en poudre, du lait entier en poudre et du beurre sont f.a.b en 1996, Europe occidentale. Les taux de change utilisés sont des moyennes journalières des taux de change au comptant de 1996. Les parts spécifiques des droits de douane appliqués aux quantités hors contingent ont été converties par les taux de change moyens de la période 1996 et celles correspondant aux parties *ad valorem* parts des droits de douane mixtes ont été calculés comme un pourcentage du prix mondial correspondant.

Tableau annexe I.4. Droits de douane relatifs à la nation la plus favorisée appliqués dans les pays de l'OCDE et dans certains pays en transition et économies émergentes

En équivalent *ad valorem*

Marchés	Blé	Blé dur	Maïs	Orge	Avoine	Riz	Soja	Colza	Tournesol	Sucre canne	Sucre better.	Sucre raffiné	Lait	LEP	Beurre	Fromage	Animaux vivants	Vlande bovine	Vlande porc	Vlande volaille	Vlande agneau	Laine	Oufs	Moyenne
ÉCONOMIES ÉMERGENTES																								
Argentine	13	13	11	13	11	13	11	11	11	23	23	23	17	19	19	19	5	13	13	13	13	11	11	13.71
Brésil	13	13	11	13	11	13	11	11	11	19	19	19	17	30	19	30	5	13	13	13	13	11	11	14.13
Chili	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	9.58
Chine	114	114	114	91	3	114	114	40	15	30	30	30	25	25	50	50	10	45	20	20	23	15	25	46.54
Inde	0	0	0	0	0	0	40	40	40	0	0	40	30	0	30	30	40	10	10	10	10	20	30	15.83
Afrique du Sud	n.d.	0	n.d.	0	0	0	n.d.	10	10	n.d.	n.d.	n.d.	0	n.d.	n.d.	n.d.	0	40	15	0	40	0	0	7.67
Moyenne	30.0	25.0	29.2	21.2	5.8	25.0	37.2	20.3	16.2	16.4	16.4	24.4	16.5	16.8	25.6	23.2	11.7	21.8	13.5	11.0	18.2	11.2	14.5	18.79
PAYS EN TRANSITION																								
Albanie	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	20	10	10	10	10	10	10	20	10.42
Bélarus	5	5	5	5	5	5	5	5	10	1	1	25	15	10	20	15	5	15	15	30	15	20	15	10.50
Bulgarie																								
Croatie																								
Estonie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.00
Kazakhstan	1	0	1	1	1	1	5	5	0	0	0	25	15	10	20	15	5	15	15	25	15	20	15	8.75
Lettonie	25	25	1	75	75	1	1	1	1	0	0	0	30	30	45	45	30	30	45	30	30	1	30	22.96
Lithuanie	30	0	0	30	30	0	0	0	0	35	35	87	20	20	45	30	20	30	30	25	30	0	30	21.96
Roumanie	25	0	30	25	15	10	0	0	30	50	50	50	35	45	45	45	25	40	60	60	19	16	40	29.79
Russie	5	5	5	5	5	5	5	5	10	1	1	25	15	10	20	15	5	15	15	30	15	20	15	10.50
Rép. slovaque																								
Slovénie	5	5	n.d.	5	25	0	0	0	0	17	17	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	10	10	10	n.d.	12	n.d.	0	5	7.12
Ukraine	15	15	10	10	10	10	10	5	2	50	50	50	20	30	30	5	10	20	30	30	30	0	20	19.25
Moyenne	12.1	6.5	6.9	16.6	17.6	4.2	3.6	3.1	6.3	16.4	16.4	30.2	17.8	18.3	26.1	20.0	12.0	18.5	24.4	25.2	18.2	8.7	19.0	14.51
PAYS DE L'OCDE EN TRANSITION																								
Rép. tchèque	27	4	18	23	23	0	0	64	43	72	63	63	31	41	73	9	103	37	41	47	124	0	18	38.50
Hongrie	41	41	41	37	41	10	0	0	0	74	74	74	66	66	131	86	43	92	57	50	33	3	28	45.33
Pologne	20	20	20	20	20	10	4	15	13	40	40	40	40	70	40	35	20	45	60	60	25	30	25	29.67
Moyenne	29.3	21.7	26.3	26.7	28.0	6.7	1.3	26.3	18.7	62.0	59.0	59.0	45.7	59.0	81.3	43.3	55.3	58.0	52.7	52.3	60.7	11.0	23.7	37.83
AUTRES PAYS DE L'OCDE																								
Australie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	n.d.	n.d.	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.23
Canada	80	52	0	100	0	0	0	0	0	0	0	n.d.	248	207	316	253	0	27	0	245	0	0	245	77.09
UE	15	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	9	0	0	0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	9	0	n.d.	1	n.d.	n.d.	0	9	4.30
Islande	55	55	55	55	55	0	0	0	0	0	0	0	30	30	30	30	0	30	30	30	30	0	30	22.71
Japon	20	0	50	0	0	0	0	0	0	n.d.	n.d.	n.d.	25	35	35	31	0	40	4	12	0	0	22	13.05
Corée	5	5	3	30	3	5	5	29	25	3	3	50	40	20	40	38	20	30	25	20	25	1	29	18.92
Mexique	67	67	198	118	10	10	15	0	0	0	0	0	10	128	20	125	18	20	20	240	10	3	46	46.88
Nouvelle-Zélande	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	5	7	0	0	0	0.71
Norvège	n.d.	n.d.	0	n.d.	n.d.	0	0	0	0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0	427	53.38
Suisse	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Turquie	35	n.d.	35	20	n.d.	27	0	24	29	135	135	135	130	130	70	83	70	165	200	65	165	0	70	71.79
États-Unis	3	n.d.	n.d.	n.d.	0	n.d.	0	n.d.	0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	25	0	27	0	n.d.	n.d.	0	n.d.	n.d.
Moyenne	28.0	25.6	37.9	40.4	8.5	4.6	1.8	5.3	4.9	23.0	23.0	31.7	60.4	69.4	63.9	59.4	10.8	37.7	28.5	77.4	28.8	0.4	87.8	31.62

n.d. Non disponible.

Source : Trade Analysis and Information System (UNCTAD). Dernières données disponibles : Albanie (1997), Argentine (1998), Australie (1998), Brésil (1998), Bélarus (1997), Canada (1998), Suisse (1998), Chili (1998), Chine (1998), République tchèque (1996), Estonie (1995), Union européenne (1998), Hongrie (1997), Inde (1997), Islande (1996), Japon (1998), Corée (1996), Kazakhstan (1996), Lithuanie (1997), Lettonie (1997), Mexique (1998), Norvège (1998), Nouvelle-Zélande (1998), Pologne (1996), Russie (1997), Turquie (1997), Ukraine (1997), États-Unis (1997).

Tableau annexe I.5. Différences entre les droits de douane consolidés et ceux qui sont appliqués dans certains pays en transition et économies émergentes

	Argentine			Brésil			Chili			Inde			Pologne			Hongrie			Rép. tchèque		
	Consol.	NPF	Différence	Consol.	NPF	Différence	Consol.	NPF	Différence	Consol.	NPF	Différence	Consol.	NPF	Différence	Consol.	NPF	Différence	Consol.	NPF	Différence
Blé	38	13	25	55	13	42	31.5	10	21.5	100	0	100	25	20	5	32	41	-9	21.2	27	-5.8
Blé dur	38	13	25	55	13	42	25	10	15	100	0	100	0	20	-20	32	41	-9	3	4	-1
Maïs	38	11	27	55	11	44	25	10	15	0	0	0	12.8	20	-7.2	32	41	-9	3	18	-15
Orge	38	13	25	55	13	42	25	10	15	100	0	100	0	20	-20	32.8	37	-4.2	21.2	23	-1.8
Avoine	38	11	27	55	11	44	25	10	15	100	0	100	38	20	18	32	41	-9	21.2	23	-1.8
Riz	38	13	25	55	13	42	25	10	15	0	0	0	9.6	10	-0.4	63.4	10	53.4	0	0	0
Soja	38	11	27	35	11	24	31.5	10	21.5	100	40	60	2.5	4	-1.5	0	0	0	0	0	0
Colza	38	11	27	35	11	24	31.5	10	21.5	100	40	60	27	15	12	0	0	0	60	64	-4
Tournesol	38	11	27	35	11	24	31.5	10	21.5	100	40	60	9	13	-4	0	0	0	0	43	-43
Sucre canne	n.d.	23	n.d.	35	19	16	n.d.	10	n.d.	150	0	150	96 min 0.43 ECU/ kg	40	n.d.	68	74	-6	68	72	-4
Sucre betteraves	n.d.	23	n.d.	35	19	16	n.d.	10	n.d.	150	0	150	idem	40	n.d.	68	74	-6	59.5	63	-3.5
Sucre raffiné	n.d.	23	n.d.	35	19	16	n.d.	10	n.d.	150	40	110	idem	40	n.d.	68	74	-6	59.5	63	-3.5
Lait	38	17	21	55	17	38	25	10	15	100	30	70	102	40	62	51.2	66	-14.8	29	31	-2
LEP	38	19	19	47	30	17	31.5	10	21.5	0	0	0	102	70	32	51.2	66	-14.8	37	41	-4
Beurre	38	19	19	55	19	36	31.5	10	21.5	40	30	10	102	40	62	101.8	131	-29.2	68	73	n.d.
Fromage	38	19	19	55	30	25	31.5	10	21.5	40	30	10	160	35	125	60	86	-26	9	9	0
Animaux vivants	6.8	5	1.8	0	5	-5	25	10	15	100	40	60	13	20	-7	40	43	-3	97.5	103	-5.5
Viande bovine	38	13	25	55	13	42	25	10	15	100	10	90	19	45	-26	71.7	92	-20.3	34	37	-3
Viande de porc	38	13	25	55	13	42	25	10	15	100	10	90	76	60	16	51.9	57	-5.1	38.5	41	-2.5
Viande volaille	29.6	13	16.6	35	13	22	25	10	15	85	10	75	76	60	16	39	50	-11	15	47	n.d.
Viande agneau	38	13	25	35	13	22	25	10	15	100	10	90	64	25	39	25.6	33	-7.4	104	124	-20
Laine	n.d.	11	n.d.	18	11	7	n.d.	10	n.d.	100	20	80	38	30	8	3	3	0	0	0	0
Ceufs	n.d.	11	n.d.	35	11	24	n.d.	10	n.d.	150	30	120	64 min 105 ECU/ 1 000 pces	25	n.d.	25.5	28	-2.5	17	18	-1

n.d. Non disponible.

NPF Nation la Plus Favorisée.

Données provenant des tableaux annexes I.2 et I.4.

Les taux consolidés se rapportent aux engagements à la fin de la mise en œuvre de l'Uruguay Round.

Tableau annexe I.6. Nombre de lignes tarifaires existant au niveau de ventilation à 6 chiffres du système harmonisé

Marchés	Années	Blé	Blé dur	Mais	Orge	Avoine	Riz	Soja	Colza	Tournesol	Sucre canne	Sucre better.	Sucre raffiné	Lait	LEP	Beurre	Fromage	Animaux	Viande bovine	Viande porc	Viande volaille	Viande agneau	Laine	Oeufs	TOTAL
ÉCONOMIES ÉMERGENTES																									
Argentine	1999	2	2	2	4	2	3	2	2	2	1	1	1	2	2	1	4	3	1	1	1	1	3	3	46
Brésil	1999	2	2	2	4	2	3	2	2	2	1	1	1	2	2	1	4	3	1	1	1	1	3	3	46
Chili	1999	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	24
Chine	1998	2	1	1	2	2	2	2	2	2	1	1	3	1	1	1	1	1	1	2	1	1	2	8	41
Inde	1999	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	24
Afrique du Sud	1999	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	25
ÉCONOMIES EN TRANSITION																									
Albanie	1997	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	24
Bélarus	1997	3	1	1	2	1	9	2	2	3	2	2	2	4	4	5	39	12	1	2	3	1	2	4	107
Estonie	1995	3	1	1	2	1	9	2	2	3	2	2	2	4	4	3	33	12	1	2	11	1	2	4	107
Kazakhstan	1996	3	1	1	2	1	9	2	2	3	2	2	2	4	4	3	33	12	1	2	11	1	2	4	107
Lettonie	1997	3	1	1	2	1	9	2	2	3	2	2	2	4	4	5	39	12	1	2	3	1	2	4	107
Lituanie	1997	3	1	1	2	1	9	2	2	3	2	2	2	4	4	5	39	12	1	2	3	1	2	4	107
Roumanie	1999	3	1	1	2	1	9	2	2	3	2	2	2	4	4	5	39	12	1	2	3	1	2	4	107
Russie	1997	3	1	1	2	1	9	2	2	3	2	2	2	4	4	5	39	12	1	2	3	1	2	4	107
Slovénie	1999	3	2	1	3	3	9	2	2	3	2	2	2	4	4	5	39	12	2	2	3	1	2	6	114
Ukraine	1997	3	1	1	2	1	9	2	2	3	2	2	2	4	4	5	39	12	1	2	3	1	2	4	107
PECO MEMBRES DE L'OCDE																									
République tchèque	1999	3	1	1	2	1	9	2	2	3	2	2	2	4	4	5	39	12	1	2	3	1	2	4	107
Hongrie	1997	3	2	1	2	2	9	2	2	3	2	2	2	4	4	5	51	12	1	2	3	1	2	10	127
Pologne	1996	4	1	1	2	1	9	2	2	3	2	2	2	4	4	5	42	12	1	2	3	1	4	4	113
AUTRES PAYS MEMBRES DE L'OCDE																									
Australie	1999	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	2	1	1	1	1	1	2	1	26
Canada	1999	2	2	1	4	1	1	1	1	1	6	2	1	2	2	2	24	1	2	1	3	1	2	5	68
UE	1999	12	8	2	5	1	11	2	2	3	2	2	3	4	4	9	88	43	3	2	3	2	2	4	217
Islande	1996	2	2	2	2	1	2	1	1	1	1	1	8	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	36
Japon	1999	6	2	7	4	2	2	1	1	1	3	2	2	3	10	6	2	3	1	4	1	1	2	3	69
Corée	1999	2	1	3	2	2	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	2	3	35
Mexique	1999	1	1	3	3	2	1	3	2	2	2	2	2	2	2	2	7	4	1	1	1	1	4	3	52
Norvège	1998	1	1	2	1	1	2	2	2	2	2	2	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	4	37
Nouvelle-Zélande	1999	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	25
Suisse	1999	7	7	6	9	7	3	8	16	16	1	1	2	2	1	4	10	4	4	3	2	2	2	2	119
Turquie	1997	3	1	1	2	1	9	2	2	3	2	2	2	4	4	5	44	12	1	2	3	1	5	8	119
États-Unis	1999	2	1	2	2	1	1	1	1	1	4	3	3	2	3	3	50	2	3	1	1	1	12	1	101

Source : Trade Analysis and Information System (UNCTAD).

Tableau annexe I.7. Lignes tarifaires basées sur des contingents agricoles

	Nombre de lignes avec contingents tarifaires		Droits de douane moyens (1996) ²	
	Droits de douane appliqués aux quantités contingentées	Droits de douane appliqués aux quantités hors contingent ¹	Droits de douane appliqués aux quantités contingentées	Droits de douane appliqués aux quantités hors contingent
Argentine	0	0	—	—
Brésil	1	1	15	15
Inde	0	0	—	—
Roumanie	51	47	105	270
République tchèque	63	63	27	49
Hongrie	308	375	21	39
Pologne	512	486	25	56
Australie	8	8	7	27
Canada	83	88	8	203
UE	77	181	8	45
Islande	247	335	51	223
Japon	58	58	20	274
Corée	118	64	21	366
Mexique	50	221	49	41
Nouvelle-Zélande	4	4	0	7
Norvège	272	421	216	239
Suisse	157	382	36	81
Turquie	0	0	—	—
États-Unis	173	58	10	29

1. Fait référence à la fois aux droits de douane appliqués aux quantités hors contingent et aux clauses de sauvegarde spéciales lorsque celles-ci sont applicables.

2. Les moyennes ne sont calculées que sur la base des droits *ad valorem*.

Source : OCDE (1999a).

Tableau annexe I.8. Moyenne du taux de remplissage des contingents par principaux groupes de produits, 1996

	Australie	Canada	Rép. tchèque	Union europ.	Hongrie	Islande	Japon	Corée	Mexique	Nouvelle-Zélande	Norvège	Pologne	Suisse	États-Unis
Céréales			53	46	33	60	92	92	100			42	94	18
Oléagineux		1	39		40	73	55	80				2		100
Sucre			100		46	100		50						8
Produits laitiers	95	94	43	73	36	67	56	70	100		1	0	59	64
Viande		99	53	91	33	24		99	100		47	60	93	59
Œufs		95			0	100		0			13	57	81	
Voissons			41		47	100		98				50	96	
Fruits et légumes			52	65	66	82	96	76	100	54	44	39	95	
Tabac	100				50							12		31
Fibres agricoles							100	67						
Produits transformés					44	76		59	100			77		
Autres produits			100			62	73	41		11		56	100	
Total (1996)	98	89	50	64	51	67	69	76	100	40	42	48	91	56
Total (1997)	90	82	47	68	45	70	70	76		33	63	37	84	55
Total (1998)	91	79	45	66	43	—	67	—	—	27	—	—	90	70

Source : Secrétariat de l'OMC pour les données de 1996 ; OCDE (1999) pour les moyennes 1997.

Tableau annexe I.9. Subventions à l'exportation et engagements relatifs aux réductions par pays

	Valeur des subventions de la période de base	Part des exportations agricoles dans la période de base	Subventions de la dernière année	Variation	
	Millions \$ EU	%	Millions \$ EU	%	
UE (12)	13 274	36.5	8 496	-36	Viande bovine (19 %), blé (17 %), céréales second. (13 %), beurre (13 %), autres produits laitiers (10 %)
Autriche	1 235	107.4	790	-36	Animaux vivants (45 %), blé (14 %), viande bovine (13 %), fromage (12 %)
États-Unis	929	2.5	594	-36	Blé (61 %), lait écrémé en poudre (14 %)
Pologne	774	57.1	493	-36	Préparations de viande (39 %), fruits et légumes (21 %)
Mexique	748	29.1	553	-26	Sucre (76 %), préparations de céréales (21 %).
Finlande	708	98.3	453	-36	Beurre (25 %), céréales sec. (22 %), autres produits laitiers (13 %)
Suède	572	54.8	366	-36	Viande de porc (21 %), blé (21 %), céréales sec. (17 %)
Canada	567	7.2	363	-36	Blé (47 %), céréales sec. (18 %)
Suisse	487	30.4	312	-36	Autres produits laitiers (65 %)
Afrique du Sud	319	21	204	-36	Fruits et légumes (24 %), prép. de céréales (14 %), blé (13 %), sucre (10 %)
Hongrie	312	14.9	200	-36	Viande volaille (30 %), viande de porc (26 %), blé (11 %), fruits et légumes (19 %)
République tchèque	164	35.8	105	-36	Autres produits laitiers (38 %), fruits et légumes (10 %)
Turquie	157	5.6	98	-37	Fruits et légumes (36 %), blé (23 %)
Nouvelle-Zélande	133	3	0	-100	Non disponible
Norvège	112	31.1	72	-36	Fromage (54 %), viande de porc (19 %), beurre (12 %)
Australie	107	1.1	69	-36	Autres produits laitiers (32 %), lait écrémé poudre (27 %), fromage (25 %), beurre (16 %)
Brésil	96	1.1	73	-24	Sucre (65 %), fruits et légumes (30 %)
République slovaque	76	35.8	49	-36	Autres produits laitiers (19 %), prép. de céréales (13 %), viande bovine (13 %)
Roumanie	59	9.5	45	-24	Prép. de céréales (22 %), sucre (19 %), viande bovine (18 %), fruits et légumes (11 %)
Islande	25	75.8	16	-36	Viande ovine (78 %), autres produits laitiers (22 %)

1. Engagements convertis en dollars des États-Unis avec les taux de change moyens de la période 1990-91.

2. La valeur des exportations agricoles de la République tchèque et de la République slovaque n'étant pas disponibles individuellement pour la période de base, leurs parts respectives ont été obtenues en divisant les subventions à l'exportations agrégées par les exportations agricoles agrégées.

Sources : GATT (1994) et FAO AGROSTAT, FAO (1997).

Tableau annexe I.10. **Mesure agrégée de soutien en pourcentage du niveau d'engagement**
Moyenne de 1995 à la dernière année disponible

Pourcentage	Pays
0 à 19	Canada (1996), République tchèque (1998), Hongrie (1995), Mexique (1995), Nouvelle-Zélande (1998), Pologne (1998)
20 à 39	Australie (1997), Brésil (1997) Slovaquie (1998), États-Unis (1997)
40 à 59	Union européenne (1996), Japon (1996)
60 à 79	Norvège (1997), République slovaque (1998), Suisse (1997)
80 à 100	Argentine (1997), Islande (1998), Corée (1997), Afrique du Sud (1997)

Note : dernière année disponible entre parenthèses.

Brésil (1997) et Inde (1996) ont des mesures agrégées de soutien au-dessous du niveau « de minimis ».

Source : OCDE, OMC.

Tableau annexe I.11. **Répartition du soutien aux pays notificateurs**

	Mesure agrégée de soutien %	Catégorie verte %	Catégorie bleu %	Traitement spécial et différencié %	De minimis %
Économies émergentes					
Argentine (1996/97)	26	74	0	0	0
Brésil (1997)	6	81	0	7	7
Afrique du Sud (1997)	44	50	0	0	6
Pays en transition					
République tchèque (1995-98)	21	79	0	0	0
Hongrie (1995)	0	39	0	0	61
Pologne (1995-98)	11	89	0	0	0
République slovaque (1998)	95	5	1	0	0
Slovaquie (1998)	39	61	0	0	0
Pays de l'OCDE non en transition					
Australie (1995-97)	12	88	0	0	0
Canada (1995)	19	51	0	0	30
UE (1995-97)	54	22	23	0	1
Islande (1995-98)	82	16	2	0	0
Japon (1995-96)	53	46	0	0	1
Corée (1995-97)	26	67	0	0	1
Mexique (1995)	17	60	0	24	0
Nouvelle-Zélande (1995-98)	0	100	0	0	0
Norvège (1995-97)	48	18	34	0	0
Suisse (1995-97)	11	89	0	0	0
États-Unis (1995-97)	10	84	4	0	2

Source : OCDE, OMC.

BIBLIOGRAPHIE

- ABBOTT, P. et A. MORSE (1999),
« TRQ Implementation in Developing Countries », communication présentée à la « Conference on Agriculture and The New Trade Agenda in the WTO 2000 Negotiations », Banque mondiale et Organisation mondiale du commerce, Genève, 1-2 octobre.
- ANANIA, G. et C.A. CARTER (2000),
« Issues at Stake in Agriculture for Emerging and Transition Economies in Multilateral Trade Negotiations », rapport établi par des consultants pour le Secrétariat de l'OCDE.
- ANDERSON, K., B. HOEKMAN et A. STRUTT (1999),
« Agriculture and the WTO: Next Steps ». Communication présentée à la Second Annual Conference on Global Economic Analysis, Avernoes Conference Centre, Helnaes, Danemark, 20-22 juin.
- CAHILL, S.A. (1997),
« Calculating the Rate of Decoupling for Crops under CAP/Oilseeds Reform » *Journal of Agricultural Economics* ; 48(3), septembre, pp. 349-78.
- CHAVAS, J.P. et M. HOLT (1990),
« Acreage Decisions under Risk: The Case of Corn and Soybeans » *American Journal of Agricultural Economics*, 72(3), août, pp. 529-38.
- CNUCED (1999),
Rapport sur le commerce et le développement, Genève, 1999.
- COCHRANE, W. (1979),
The Development of American Agriculture: A Historical Analysis, University of Chicago Press, Illinois.
- FAO (1997),
Implementing the Uruguay Round Agreement in Latin America: The Case of Agriculture, Actes de l'Atelier FAO/Banque mondiale, Santiago, Chili, 1995.
- FINGER, J.M. (ed.) (1993),
Antidumping: How it Works and Who Gets Hurt, Ann Arbor : University of Michigan Press.
- FINGER, J.M. et L. SCHUKNECHT (1999),
Market Access Advances and Retreats: the Uruguay Round and Beyond, Document de travail #2232, Banque mondiale, 1999.
- FOROUTAN, F. (1998),
« Does Membership of a Regional Trade Agreement Make a Country More or Less from Protectionist? », World Bank Working Paper, Washington DC.
- HELPMAN, E. et P.R. KRUGMAN (1985),
Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy (Cambridge/Mass. : MIT Press).
- HOEKMAN, B. et P. MAVROIDIS (1999),
« Enforcing Multilateral Commitments: Dispute Settlement and Developing Countries ». Document présenté à la Conférence OMC/Banque mondiale sur les pays en développement et le Cycle du millénaire.
- INGCO, M.D. (1996),
« Tariffication in the Uruguay Round: How Much Liberalisation? » *The World Economy*, (19), 4, juillet.
- KAZLAUSKIENE, N. et W. MEYERS (1999),
« CEEC Interests and Options in the WTO 2000 Negotiations », communication présentée à la conférence Banque mondiale/OMC 1999 *Global Conference on Agriculture and the New Trade Agenda from a Development Perspective*.
- KONANDREAS, P., R. SHARMA et J. GREENFIELD (1998),
The Uruguay Round, the Marrakesh Decision and the Role of Food Aid, paper presented at the Workshop on Food and human Security: the Role of Food Aid and Finance for Food, Lysebu, Oslo, 26-29 avril.
- KRUEGER, A.O. (1997),
« Trade Policy and Economic Development: How We Learn » *American Economic Review*; 87(1), mars, pp. 1-22.

- KRUEGER, A., M. SCHIFF et A. VALDES (1988),
« Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effects of Sectoral and Economy-Wide Policies » *World Bank Economic Review*, vol. 2, n° 3, 255-271.
- KRUGMAN, P. (1994),
Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations, W.W. Norton and Company, New York et Londres.
- LINDLAND, J. (1997) ,
The Impact of the Uruguay Round on Tariff Escalation in Agricultural Products, FAO, ESCP n° 3, Rome, 1997.
- McCORRISTON, S. et D. MACLAREN (2000),
Le commerce d'état sur les marchés agricoles : une analyse conceptuelle, Paris : Organisation de coopération et de développement économiques, COM/AGR/APM/TD/WP(2000)17, février.
- MICHALOPOULOS, C. (1999),
Trade Policy and Market Access Issues for Developing Countries: Implications for the Millennium Round, Working paper, (www.worldbank.org/research/trade/archive.html).
- OCDE (1994),
Ajustement du secteur agricole des pays de l'OCDE, Problèmes et réponses, Paris.
- OCDE (1995),
Le cycle d'Uruguay : évaluation préliminaire des conséquences de l'Accord sur l'agriculture dans les pays de l'OCDE.
- OCDE (1997),
L'Accord d'Uruguay sur l'agriculture et les produits agricoles transformés.
- OCDE (1998),
Pour l'ouverture des marchés : Les avantages de la libéralisation des échanges et de l'investissement
- OCDE (1999a),
Les régimes douaniers après l'Uruguay Round. Bilan et perspectives.
- OCDE (1999),
Optimiser les bénéfices de l'ouverture des marchés.
- OCDE (1999b),
Politiques agricoles : Économies émergentes et pays en transition, Paris.
- OCDE (2000),
Politiques agricoles des pays de l'OCDE 1999 : Suivi et évaluation.
- PRUSA, T.J. (1999),
« On the Spread and Impact of Antidumping », Working Paper 7404, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, octobre.
- RODRIGUEZ, F. et D. RODRIK (1999),
« Trade Policy and Economic Growth: A Sceptic's Guide to the Cross-National Evidence », Discussion Paper n° 2143, Centre for Economic Policy Research, Londres, mai.
- SCHIFF, M. et A. VALDES (1998),
« Agriculture and the Macroeconomy », *Handbook of Agricultural Economics*, Gardner, B. et G. Rausser (éd.), Elsevier Science.
- SHANAHAN, P. (1997),
« Market Access and Contingency Measures », in *The Uruguay Round and Agriculture in Southern Africa: Implications and Policy Responses*, FAO.
- SHARMA, A. (1999),
« Indian Agricultural Trade Liberalisation and the Uruguay Round Agreement », in B. Blarel, G. Pursell et A. Valdes, *Implications of the Uruguay Round Agreement for South Asia: The Case of Agriculture*, The World Bank, Washington DC, et Allied Publishers, New Delhi.
- SOLOGOA, I. et L.A. WINTERS (1999),
« Regionalism in the Nineties: What Effect on Trade? » World Bank Working Paper, Washington DC.
- THORBECKE, E. et J.B.CONDLIFFE (1966),
« World Trade Patterns in Foodstuffs » in *Foreign Agricultural Trade: Selected Readings*, ed. R.L. Tontz, Iowa, State Univ. Press, 1966.
- TIELU, A. et I. ROBERTS (1998),
« Farm Income Support: Implications for Gains From Trade of Changes in Methods of Support Overseas » Canberra : ABARE Current, n° 98.4, août, pp. 1-8.
- VALDES, A. et A. MCCALLA (1999),
Issues, Interests and Options of Developing Countries, paper presented at the Conference on Agriculture and

the New Trade Agenda from a Development Perspective: Interests and Options in the WTO 2000 Negotiation, Genève, 1-2 octobre.

VALDES, A. et J. ZIETZ (1995),

« Distortions in World Food Markets in the Wake of GATT: Evidence and Policy Implications » *World Development*, 23 (6) : 913-926.

Partie II

**OBSERVATION DU SOUTIEN A L'AGRICULTURE
DANS LES ÉCONOMIES EN TRANSITION NON MEMBRES EN 1999**

OBSERVATION DU SOUTIEN A L'AGRICULTURE DANS LES ÉCONOMIES EN TRANSITION NON MEMBRES EN 1999

La partie II est consacrée à l'évolution du soutien agricole en Estonie, Lettonie, Lituanie, Slovaquie, Russie et Roumanie. Il s'agit de six économies en transition non membres dont les politiques agricoles ont été examinées par l'OCDE, y compris le calcul des estimations du soutien à l'agriculture. Ces estimations reposent sur la méthodologie mise au point par l'OCDE et comprennent : l'estimation du soutien aux producteurs (ESP), l'estimation du soutien aux consommateurs (ESC), l'estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG), l'estimation du soutien total (EST) et le coefficient nominal de soutien aux producteurs (CNS) (voir encadré II.1). Après avoir décrit brièvement la situation du secteur agricole et le contexte macro-économique dans ces six pays, cette partie du rapport expose les grandes évolutions des politiques agricoles en 1999, en mettant plus particulièrement en évidence celles qui ont eu une incidence notable sur l'évolution du soutien ; et finalement il présente les principales estimations du soutien pour 1999.

En 1999, le soutien aux producteurs agricoles a marqué un recul en valeur monétaire dans tous les pays considérés dans la présente étude. Les producteurs des économies en transition non membres ont subi les conséquences de la chute des prix mondiaux dans la mesure où leurs gouvernements respectifs n'ont disposé, pour en réduire l'impact sur les marchés intérieurs, que d'une marge de manœuvre étroite en raison des contraintes macro-économiques et de leurs engagements en matière d'échanges. En Russie, en Roumanie et en Slovaquie, la diminution du soutien tel que mesuré s'explique aussi par les dépréciations monétaires – qui se sont traduites par une hausse des prix extérieurs exprimés en monnaie nationale. Cette baisse de la valeur monétaire du soutien s'est traduite par une diminution des ESP en pourcentage dans la majorité de ces pays, excepté en Lituanie et en Lettonie. Dans ces deux derniers pays, la progression de cet indicateur est imputable à une forte contraction de la production agricole avec, à la clé, un soutien ayant bénéficié à des volumes plus restreints.

*Le marasme qui a caractérisé
les marchés agricoles mondiaux
en 1998 s'est prolongé en 1999*

Quelle a été la situation sur les marchés agricoles mondiaux ?

En 1998, les marchés mondiaux de produits agricoles ont connu un profond marasme. En 1997, la fermeté des prix et le niveau élevé du soutien accordé par certains des principaux pays exportateurs se sont traduits par une offre abondante, alors que dans le même temps, les crises économique et financière qui sévissaient en Asie, en Russie et en Amérique latine ont freiné la demande et provoqué un effondrement massif des prix en 1998. Les prix internationaux de certains produits sont tombés à des niveaux non atteints depuis de nombreuses années. En dépit de redressements ponctuels de la demande, les cours mondiaux ont poursuivi leur chute en 1999. Dans le cas des céréales et des oléagineux, le fléchissement des prix est également imputable à l'abondance des récoltes dans plusieurs des principaux pays exportateurs. Les prix de la viande bovine, de celle de volailles et, en particulier, de la viande porcine ont aussi enregistré de fortes baisses. En revanche, contrairement à l'année précédente, les prix des produits laitiers ont généralement connu un mieux en 1999.

Encadré II.1. Mesure et définitions des indicateurs de soutien élaborés par l'OCDE

La méthode mise au point par l'OCDE pour mesurer le soutien à l'agriculture a été révisée en 1998. Il existe désormais quatre indicateurs de soutien : l'estimation du soutien aux producteurs (ESP), l'estimation du soutien aux consommateurs (ESC), l'estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG) et l'estimation du soutien total (EST). En outre, on calcule à partir des ESP et des ESC les coefficients nominaux de soutien aux producteurs (CNS).

Estimation du soutien aux producteurs (ESP) : indicateur de la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles, au départ de l'exploitation, découlant des mesures de soutien à l'agriculture, quelle que soit leur nature, leurs objectifs ou leurs incidences sur la production ou le revenu agricoles. L'ESP mesure le soutien aux agriculteurs financé d'une part par les consommateurs grâce à un relèvement des prix des produits et, d'autre part, par les contribuables par le biais de transferts budgétaires. Il va de soi que la valeur monétaire totale de ce soutien est fonction de l'importance et de la structure du secteur agricole du pays considéré ainsi que de l'unité monétaire utilisée. Le soutien (ESP) exprimé par rapport au nombre d'exploitants agricoles ou de superficie cultivée varie selon les pays en fonction de leurs richesses naturelles ainsi que du nombre, du type et de la taille des exploitations agricoles. En revanche, le soutien exprimé en pourcentage des recettes agricoles brutes (ESP en pourcentage) indique le montant du soutien accordé aux agriculteurs indépendamment de la structure du secteur dans le pays considéré. C'est pour cette raison que l'ESP en pourcentage est l'indicateur le plus approprié pour comparer le soutien entre pays, entre produits et dans le temps.

Estimation du soutien aux consommateurs (ESC) : indicateur de la valeur monétaire annuelle des transferts bruts, au départ de l'exploitation, aux (des) consommateurs de produits agricoles découlant de mesures de soutien à l'agriculture indépendamment de leur nature, de leurs objectifs ou de leurs incidences sur la consommation de produits agricoles. Lorsqu'elle est négative, l'ESC mesure la charge implicite imposée aux consommateurs par les politiques agricoles, depuis l'augmentation des prix jusqu'aux subventions ou autres contributions abaissant les prix à la consommation. L'ESC en pourcentage mesure la taxe implicite (ou subvention lorsque l'ESC est positive) à la consommation liée aux politiques agricoles par rapport aux dépenses alimentaires totales.

Estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG) : indicateur de la valeur monétaire annuelle des transferts bruts aux services d'intérêt général fournis à l'agriculture considérée collectivement, qui découlent des mesures de soutien à l'agriculture indépendamment de leur nature, de leurs objectifs et de leurs incidences sur la production et le revenu agricoles, ou la consommation de produits agricoles. Parmi les mesures prises en compte dans l'ESSG figurent les dépenses publiques consacrées à la recherche, à la commercialisation et à la promotion des produits agricoles, ainsi qu'aux infrastructures utilisées pour les activités agricoles.

Estimation du soutien total (EST) : indicateur de la valeur monétaire annuelle de tous les transferts bruts des contribuables et des consommateurs découlant des mesures de soutien à l'agriculture, déduction faite des recettes budgétaires associées, quels que soient leurs objectifs et leurs incidences sur la production et le revenu agricoles, ou sur la consommation de produits agricoles. Exprimée en pourcentage du PIB (EST en pourcentage), elle indique la charge que représente le soutien total pour l'économie.

Coefficient nominal de soutien aux producteurs (CNS) : rapport de l'ESP exprimée en termes monétaires à la valeur des recettes agricoles brutes totales calculée aux prix mondiaux, soutien budgétaire exclu.

Il ressort de ces différentes définitions que les estimations du soutien mettent en évidence le coût du soutien mesurant les transferts agrégés des consommateurs et des contribuables aux producteurs (ou au secteur agricole). L'accroissement du revenu agricole engendré par ce soutien dépend de l'efficacité des diverses mesures de soutien au regard des transferts (part des transferts revenant *de facto* aux agriculteurs). Plus les déperditions au niveau du système de subventionnement sont importantes, moins les producteurs bénéficieront véritablement du soutien accordé.

Les variations du soutien observées sont imputables à toute une série de facteurs, notamment les évolutions des marchés mondiaux (via les prix extérieurs de référence), la situation macro-économique du pays considéré (en raison des niveaux du taux de change et de la situation budgétaire globale), les fluctuations des prix intérieurs (qui rendent compte, dans une certaine mesure, de la plus ou moins bonne transmission des prix des marchés internationaux au marché intérieur), les changements intervenus dans le soutien budgétaire et, enfin, les conditions météorologiques (qui influent sur les volumes produits), etc.

Comme pour les pays de l'OCDE, il conviendrait de replacer les estimations du soutien calculées pour les économies en transition dans le contexte macro-économique et institutionnel général. Même si leur interprétation appelle de toute évidence une certaine prudence, il importe toutefois de souligner que ces estimations présentent l'avantage de mettre en évidence les besoins de réforme et de permettre un suivi de la progression des pays en transition vers une économie faisant une plus large place aux mécanismes du marché.

Quel a été le contexte macro-économique global ?

Bien que des perspectives d'amélioration se dessinent pour 2000, le ralentissement économique et la récession ont été la règle dans la plupart des pays en 1999

Après le point haut atteint en 1997, la croissance économique s'est considérablement ralentie dans la région de la Baltique. La crise russe de 1998 a frappé de plein fouet les exportations des pays de la région et a été le point de départ du déclin de la production industrielle. Ces effets se sont également fait sentir en 1999, ce qui s'est traduit par un recul du PIB en 1999 de 1.4 % en Estonie, de 4.1 % en Lituanie, et par une légère augmentation de 0.1 % en Lettonie, tandis qu'en Slovaquie, après une période de progression relativement régulière du PIB, la stagnation de la consommation intérieure a entraîné un ralentissement très marqué de l'activité en 1998 et 1999. En Roumanie, la récession s'est poursuivie pour la troisième année consécutive depuis l'application de la stratégie gouvernementale de « thérapie de choc » en 1997. Contre toute attente, la Russie a quant à elle renoué avec la croissance, son PIB ayant augmenté de 3.2 % en 1999, essentiellement grâce à une croissance très sensible de la production industrielle.

Les six pays sont aux prises avec des contraintes budgétaires, certains d'entre eux avec une progression de l'inflation, et plusieurs avec une hausse des taux de chômage

Les trois États baltes ont été confrontés à un alourdissement des contraintes budgétaires en 1999, tandis que la Roumanie, la Slovaquie et la Russie ont mis en œuvre des mesures d'austérité dans le but de réduire leur déficit budgétaire. Selon des estimations préliminaires, la balance des opérations courantes de tous les pays considérés s'est améliorée en 1999, les facteurs en cause variant selon les pays avec, toutefois, une caractéristique commune : les restrictions à l'importation. Le taux de chômage déclaré est en hausse dans la majorité des pays, notamment en Estonie, en Lituanie, en Roumanie et dans la République slovaque. Les taux d'inflation (IPC) ont fléchi dans la région de la Baltique (sauf en Lettonie), conséquence du manque de dynamisme de la demande. Des politiques macro-économiques prudentes ont contribué à maîtriser la hausse des prix en Russie, alors qu'en Roumanie et en Slovaquie, l'inflation a progressé en partie du fait de la dépréciation de la monnaie nationale. En Slovaquie, enfin, l'inflation s'est trouvée accélérée par la déréglementation des prix administrés (carburants, électricité, gaz, logement) ainsi que par le relèvement de la TVA et du droit d'accise pour un certain nombre de produits.

Alors que les États baltes ont conservé des régimes de change fixe, la République slovaque, la Roumanie et la Russie ont vu le cours de leur monnaie se déprécier

En 1999, les États baltes ont conservé des régimes de change fixe, la couronne estonienne étant rattachée à l'euro, le lats letton au DTS et le litas lituanien au dollar. La couronne slovaque, qui avait été mise en flottage en septembre 1998, a chuté jusqu'à la mi-1999, et même si elle s'est raffermie vers la fin de l'année, la dépréciation annuelle de son taux de change nominal a été considérable. En Roumanie également, le taux de change a également enregistré une forte baisse. Quant au rouble, il a chuté de façon spectaculaire juste après la crise d'août 1998. Les autorités russes ont réussi à limiter l'effondrement du taux de change, mais en 1999, le rouble était très faible par rapport à l'année précédente.

Quels ont été les résultats des secteurs agricoles nationaux ?

Les résultats du secteur agricole de la plupart des pays n'ont pas été bons en 1999...

Dans la majeure partie des pays examinés, la production agricole s'est contractée : le recul a atteint environ 4 % en Slovaquie, 9 % en Estonie, 12 % en Lituanie et 19 % en Lettonie. Cette situation est en grande partie la conséquence directe du fléchissement de la demande intérieure comme extérieure. Le ralentissement de l'activité économique qui touche ces pays a entraîné un essoufflement de la consommation intérieure. Les États baltes ont en outre subi directement les effets de l'extrême lenteur de la reprise sur le marché russe. Ces conditions difficiles ont encore été aggravées en Lituanie et en Slovaquie par des conditions météorologiques défavorables (la production céréalière enregistrée dans ce dernier pays n'a jamais été aussi faible depuis 1989). Contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres pays, la production agricole de la Russie a progressé de 2.4 % en dépit du faible niveau qu'elle avait atteint en 1998, année où la récolte de céréales avait été particulièrement médiocre¹.

... la baisse des prix intérieurs s'est en effet poursuivie...

En Estonie, en Lettonie et en Slovaquie, les prix intérieurs à la production ont été à la baisse pour presque tous les produits dont l'ES est calculée. Pour ce qui est des productions végétales (céréales, oléagineux et betteraves sucrières), les prix ont marqué un recul pour la deuxième, voire la troisième, année consécutive dans ces trois pays. Les prix de la viande bovine et de la viande porcine ont fléchi en 1999 dans les trois États baltes et en Slovaquie (alors qu'ils avaient enregistré une hausse l'année précédente dans certains d'entre eux). Dans le cas de la viande de volaille et des œufs, l'évolution des prix est contrastée. Les prix du lait ont continué de dériver dans tous les pays étudiés. Il est important de noter que, parallèlement, le prix extérieur de référence pour le lait, contrairement à ce qui s'est passé en 1998, a progressé en 1999. Les divergences présentées par les prix intérieurs et extérieurs du lait en 1999 ont eu des répercussions importantes sur l'évolution du soutien agricole dans les États baltes. Les prix intérieurs russes et roumains ont également affiché une baisse considérable en 1999, en particulier dans le cas des produits animaux.

... le rétrécissement des marges a été encore plus marqué et les revenus agricoles ont reculé

La hausse des prix du pétrole est en partie responsable du rétrécissement des marges. La fermeté des prix des intrants conjuguée au faible niveau des prix des produits a provoqué un recul marqué des revenus et des trésoreries des exploitations dans les États baltes, en Roumanie et en Slovaquie. En revanche, la Russie a connu certaines évolutions positives : l'effet de substitution des importations a contribué à accroître la demande de produits agricoles locaux, une évolution qui a elle-même permis d'améliorer des termes de l'échange et de réduire la part des grandes exploitations non rentables.

Pour la plupart, les évolutions qu'ont connues les politiques agricoles en 1999 ont tenté de faire face à des conditions de marché difficiles

Quelles ont été les principales évolutions des politiques agricoles ?

Dans l'ensemble, l'évolution du soutien interne et, en particulier, des politiques commerciales des États baltes, de la Slovaquie et de la Roumanie a reflété les tentatives des pouvoirs publics pour contrer les incidences négatives des marchés intérieurs comme extérieurs. Les grandes orientations suivies en 1999 ont été une augmentation de la protection aux frontières pour certains produits ainsi que des subventions à l'exportation, avec, pour plusieurs pays, la mise en place d'aides spécifiques aux producteurs. Par ailleurs, les pays candidats à l'entrée dans l'UE ont adapté leur politique agricole en vue de leur future adhésion. Dans les États baltes, en Roumanie et en Slovaquie, le cadrage des politiques a été marqué par une plus grande compatibilité avec celui de l'UE. En Russie, la politique agricole n'a subi aucune modification majeure à la suite de la crise financière d'août 1998.

i) Soutien interne

Outre les mesures classiques de soutien par les prix...

La **Lituanie** a continué de fixer des prix minimums garantis pour le blé, le colza, le lin, le sarrasin et le lait, et maintenu des versements complémentaires pour ces produits. Depuis 1998, la **Lettonie** intervient sur les prix du blé et du seigle, des subventions (par tonne de produit) sont prévues pour les pommes de terre et l'orge de brasserie. La **Slovaquie** a mis en place un mécanisme d'intervention sur les prix du blé, du maïs et de la viande porcine. En **Russie**, des subventions à la production sont versées pour tous les produits animaux. La **Roumanie** a cessé de réguler les prix depuis la libéralisation économique radicale intervenue en 1997, tandis que l'**Estonie** a maintenu un régime de prix libres pendant toute la période de transition (toutefois, selon un projet de loi de réglementation des marchés agricoles, préparé en 1999 dans le cadre du processus d'adhésion à l'UE, la future politique agricole du pays comprendra des mesures d'intervention sur les prix du marché).

... certains pays ont eu recours à des mesures d'intervention complémentaires

La persistance des contraintes imposées par le marché a poussé à l'adoption de mesures complémentaires **de soutien des prix**. La **Slovaquie** a procédé à des achats supplémentaires de viande porcine à l'intervention fin 1998 et début 1999. La **Lettonie** a mis en place durant le premier semestre de 1999 un système provisoire de paiements en vue de soutenir les prix de la viande de porc, les éleveurs porcins ayant ensuite bénéficié d'un soutien par le biais d'un relèvement des droits à l'importation (se reporter à la section sur les politiques relatives aux échanges). Quant à la **Lituanie**, elle a adopté en 1999 des mesures complémentaires de soutien des prix pour les céréales et les betteraves à sucre.

Les paiements à l'hectare et par tête de bétail ont été relevés...

Les **paiements à l'hectare** et **par tête** de bétail ont pris de l'importance dans plusieurs PECO, signe d'un alignement progressif de leurs politiques sur la Politique agricole commune. En 1999, les crédits budgétaires correspondants ont progressé en **Slovaquie** et en **Estonie**, et de nouveaux types de paiements relevant de cette catégorie ont été mis en place tant en **Estonie** qu'en **Lettonie**. En

... le soutien aux intrants ne connaissant aucun changement majeur...

... et un large éventail d'aides au crédit a été maintenu

Slovaquie, certaines des anciennes subventions aux intrants ont été reconverties en paiements à l'hectare, tandis que les primes à la qualité du lait versées jusqu'ici ont de leur côté été transformées en paiements par tête de bétail. Cette forme de soutien demeure marginale en **Roumanie** où elle consiste en versements relativement faibles pour les bovins à viande, et elle est pratiquement inexistante en **Russie**.

Dans tous les pays considérés, les **subventions aux intrants** étaient essentiellement allouées pour les dotations en capital et les intrants variables (engrais, carburants et eau) ainsi que pour les bonifications d'intérêts. De façon générale, les modalités d'application de ces mesures ont très peu varié par rapport à 1998. Les subventions aux intrants ont été particulièrement importantes en **Roumanie**, où elles ont représenté en 1999 quelque 65 % des dépenses budgétaires totales affectées au secteur agro-alimentaire. Ces subventions ont été allouées en majeure partie aux producteurs roumains par le biais du programme de coupons.

Tous les pays ont poursuivi leurs programmes **d'aide au crédit**, notamment les bonifications d'intérêts et les garanties de crédit. Dans les États baltes, des financements spéciaux ont servi de garantie aux crédits accordés par l'État, en particulier le Fonds de crédit à l'agriculture et à la vie rurale en **Estonie**, le Fonds de garantie de crédit en **Lettonie** et le Fonds de garantie du crédit agricole en **Lituanie**. En 1998, la **Slovaquie** a instauré un nouveau mécanisme de crédit reposant sur un système de récépissés d'entrepôt. En 1999, ce mécanisme a été complété par des bonifications des intérêts dont sont assortis ces prêts. En **Roumanie** et en **Russie**, les pouvoirs publics ont mis des fonds à la disposition des banques privées consentant des prêts au secteur agricole. En 1997, la Roumanie a radicalement réduit les crédits préférentiels alloués par l'État au secteur agro-alimentaire (qui constituaient un volet important du programme général de stabilisation macro-économique) et remplacé l'ancien système de prêts massifs par un fonds renouvelable permettant de distribuer aux producteurs agricoles des crédits préférentiels à court terme. Compte tenu de la médiocrité des taux de recouvrement de ces prêts, le fonds a été quelque peu réduit en 1999. D'un autre côté, le gouvernement roumain a rétabli les prêts préférentiels à moyen et long terme pour la première fois depuis 1996. Pour ce qui est de la **Russie**, elle a poursuivi divers programmes de crédit préférentiel à grande échelle en faveur de l'agriculture qui avaient été mis en place depuis le début de la réforme économique. Les taux de recouvrement de ces prêts ont été extrêmement faibles, d'où l'apparition d'un endettement chronique et en progression rapide des producteurs agricoles. Depuis le début de la réforme, les grandes exploitations ont pu bénéficier de plusieurs opérations de réaménagement de leur dette, la dernière datant de 1996. Fin 1999, il a été décidé d'accorder un nouveau réaménagement de la dette des producteurs. Il est prévu d'effacer des prêts à taux privilégié, d'un montant total de 120 millions de \$US, qui avaient été accordés aux grandes exploitations entre 1991 et 1996.

La plupart des pays devraient accroître leur soutien aux services d'intérêt général

En 1999, les ressources allouées aux **services d'intérêt général** en Estonie, en Lettonie et en Roumanie représentaient environ 40 % de la part du soutien budgétaire distribué directement aux producteurs (contre 60 % en moyenne pour les pays de l'OCDE), cette part étant nettement plus faible en Slovaquie (19 %) et sensiblement plus élevée en Lituanie (90 %) ainsi qu'en Russie (73 %)². La recherche et le développement agricoles, l'enseignement agricole et la mise en valeur des terres ont constitué dans tous les pays des activités majeures financées sur le budget de l'État. A compter de 2000, les trois **États baltes**, la **Slovaquie** et la **Roumanie** recevront de l'UE une très importante aide spéciale de pré-adhésion dans le cadre du Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural (SAPARD). Dans ce contexte, on peut s'attendre à une transformation partielle du soutien aux producteurs en fourniture de services destinés à l'ensemble du secteur agricole. En particulier, le SAPARD permet d'envisager un accroissement des dépenses en faveur du développement agricole, des infrastructures, de la commercialisation et de la promotion des produits agricoles. Pour l'heure, la mise en œuvre du programme se heurte dans la majeure partie des pays aux carences institutionnelles et aux déficits en ressources humaines.

ii) Politiques relatives aux échanges

Les accords multilatéraux et régionaux sont à l'origine d'une libéralisation des échanges à long terme...

La **Roumanie**, la **Slovaquie**, la **Lettonie** et l'**Estonie** sont désormais membres de l'OMC (l'adhésion de ces deux derniers pays à l'OMC datant respectivement d'octobre 1998 et d'avril 1999), tandis que l'adhésion de la **Lituanie** et de la **Russie** est en cours³. Les trois **États baltes**, la **Roumanie** et la **Slovaquie** ont passé avec l'Union européenne des accords d'association. Tous les pays candidats à l'adhésion et l'Union européenne mènent actuellement des négociations visant à libéraliser davantage les échanges de produits agricoles et alimentaires. Les politiques commerciales de ces pays prennent par ailleurs en compte les dispositions de l'Accord de libre-échange des Pays baltes et de l'Accord de libre-échange d'Europe centrale (ALEEC). En tant que pays membre de la Communauté des États Indépendants (CEI), la **Russie** a passé des accords de libre-échange avec les autres pays de la CEI et est également membre de l'Union douanière qui comprend le Bélarus, le Kazakhstan, le Kyrgystan et le Tadjikistan. La Russie a aussi passé un Accord de partenariat et de coopération avec l'Union européenne, au titre duquel les deux parties prenantes s'accordent mutuellement le statut de Nation la Plus Favorisée. Cet accord permet également d'envisager l'éventualité de la création d'une zone de libre-échange entre ces pays.

... mais à court terme, ce sont les tendances protectionnistes qui prédominent dans certains pays...

Étant généralement tenus par des engagements de libéralisation des échanges dans le cadre d'accords multilatéraux et régionaux, la plupart des pays ont utilisé la marge de manœuvre disponible pour protéger les producteurs nationaux des contraintes du marché. Comme en 1998, ils ont eu de nouveau recours à différents types d'accroissement temporaire de la protection aux frontières. En juin 1999, la **Lettonie** a invoqué la clause de sauvegarde et mis en place, en sus du droit de 30 % appliqué jusqu'à présent aux importations de viande

porcine, un droit additionnel de 70 %. Cette mesure temporaire devait couvrir une période de deux cents ans. Cependant, en décembre 1999, la Lettonie a mis en place un système de prix minimal aux importations de viande de porc pour une période de deux ans (environ 1 750 \$US par tonne). Mais cette nouvelle mesure a rapidement dû être supprimée (le 1^{er} juin 2000) en raison notamment des protestations émises par la Lituanie et l'Estonie. Au début de 1999, la **Lituanie** a augmenté les prix de référence pris en compte pour le calcul des droits à l'importation sur toute une série de produits alimentaires importés, toutes provenances confondues⁴, notamment la viande, les produits laitiers et les œufs. L'année précédente, la Lituanie avait augmenté ses droits de douane sur les importations de produits agro-alimentaires en provenance de l'Union européenne. Seule l'**Estonie** a conservé en 1999 un régime complètement libre pour les échanges de produits agro-alimentaires. Toutefois, un changement majeur est intervenu début 2000, époque où, pour la première fois depuis le début de la transition, l'Estonie a institué des droits de douane sur les importations de produits agro-alimentaires. Cette mesure est censée s'inscrire dans le cadre du processus d'harmonisation en vue de l'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne. Les produits visés par cette mesure sont essentiellement ceux qui sont en concurrence avec la production intérieure. Les taux de droit appliqués se situent pour l'essentiel dans la fourchette 20-50 %, les produits les plus lourdement frappés étant les céréales et la viande (mais les droits appliqués à la viande de porc et à la viande de volaille congelée s'élèvent à 10 % seulement). Cependant, ces droits de douane ne s'appliquent pas aux pays avec lesquels l'Estonie a passé des accords de libre-échange, au nombre desquels l'Union européenne, la Lettonie, la Lituanie et l'Ukraine. En 1999, la **Slovaquie** a imposé comme mesures de sauvegarde le contingentement temporaire des importations de blé en provenance de Hongrie, ainsi qu'un relèvement des droits de douane frappant les importations de viande de porc et de sucre blanc et roux en provenance de Pologne. En **Roumanie**, la situation a été quelque peu différente, puisque les droits de douane appliqués aux produits agro-alimentaires ont été réduits deux fois coup sur coup en 1999⁵. La Roumanie a cependant maintenu des prix minimums à l'importation pour la viande de volaille et la viande de porc, ainsi qu'une surtaxe sur toutes les importations, ces deux mesures ayant été mises en place en 1998 (la seconde, qui a été prise pour rétablir la balance des paiements, doit être supprimée progressivement d'ici janvier 2001). Quant à la **Russie**, aucune modification majeure de son régime d'importation n'est intervenue en 1999. La chute vertigineuse du rouble en 1998 a permis de réduire considérablement les pressions sur les importations.

... et les subventions
à l'exportation des produits
sensibles sont maintenues

Les programmes d'aide à l'exportation ont été poursuivis en 1999. La **Lituanie** a ainsi soutenu ses exportations de produits laitiers⁶, et, dans une moindre mesure, de produits à base de viande. De son côté, la **Roumanie** est passée du subventionnement du seul maïs en 1998 à celui du blé, de la viande de porc et de la viande de volaille. Quant à la **Slovaquie**, elle a maintenu ses subventions aux

exportations de produits laitiers (qui absorbent plus des deux tiers du montant total des subventions versées en 1999 pour l'exportation de produits agricoles) et continué d'accorder les aides venant traditionnellement soutenir les exportations de malt.

Quelles ont été les évolutions du soutien en 1999 ?

Contrairement à la situation observée dans les pays de l'OCDE, le soutien aux producteurs a diminué en 1999...

La valeur monétaire des ESP de toutes les économies en transition non membres dont le soutien fait l'objet d'un suivi a diminué, ce qui a eu pour conséquence une baisse des niveaux relatifs du soutien dans la plupart d'entre elles. L'ESP en pourcentage a reculé en Estonie, en Slovaquie, en Roumanie et en Russie, alors qu'il a augmenté en Lettonie et en Lituanie où ce résultat est cependant imputable à une forte chute de la valeur totale de la production agricole, par rapport à laquelle le niveau relatif du soutien est mesuré (tableau II.1 et graphique II.1). De façon générale, cette situation contraste avec celle rencontrée dans les pays Membres de l'OCDE, où le soutien aux producteurs a poursuivi sa progression pour la deuxième année consécutive, l'ESP moyen en pourcentage pour la zone de l'OCDE étant passé de 36 % en 1998 à 40 % en 1999.

... ce qui a conduit à un recul du soutien total accordé à l'agriculture

Le soutien total à l'agriculture (EST), qui comprend le soutien aux producteurs agricoles, les dépenses consacrées aux services d'intérêt général (ESSG) et les subventions budgétaires aux consommateurs, s'est contracté dans la plupart des pays, tant en termes monétaires qu'en pourcentage du PIB (seule l'EST en pourcentage de la Lituanie est en hausse). Cette baisse de l'EST s'explique surtout par la réduction du soutien aux producteurs, mais aussi par une diminution de l'ESSG dans la majeure partie des pays. L'impact des subventions aux consommateurs a été négligeable dans la mesure où ces subventions étaient pratiquement inexistantes en 1999 dans les pays étudiés. Néanmoins, l'EST en pourcentage de tous les pays non membres examinés (à l'exception de la Russie) est demeurée supérieure à la moyenne de 1.4 % calculée pour la zone de l'OCDE, puisqu'elle s'est située dans une fourchette allant de 5.3 % pour la Roumanie à 1.3 % pour l'Estonie en 1999 (graphique II.2). Ces chiffres reflètent en grande partie le faible niveau du développement économique général des pays en transition tel que mesuré par le PIB, ainsi que la part relativement importante de l'agriculture dans le PIB.

Les mesures de politique agricole ont accru les recettes brutes des producteurs, mais dans une moindre proportion que dans les pays de l'OCDE

Comme l'indique le coefficient nominal de soutien aux producteurs (CNS), les recettes brutes des agriculteurs (soutien compris) ont été supérieures à ce qu'elles auraient été en l'absence de toute mesure de soutien. L'apport complémentaire que constitue le soutien pour les recettes des exploitants agricoles a représenté moins de 20 % en Estonie, environ un quart en Lettonie, en Lituanie et en Roumanie, et un tiers en Slovaquie. Toutefois, la valeur imputée de ces gains supplémentaires est sensiblement moins élevée que dans les pays de l'OCDE, où les politiques mises en place ont fait progresser les recettes des agriculteurs de 66 % en moyenne. En Russie, les producteurs agricoles ont subi une baisse de leurs recettes brutes potentielles de 3 % en 1999 (contre une hausse de 18 % en 1998).

Tableau II.1. Estimation du soutien à l'agriculture par pays, 1986-99

	Unités	1986-90	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998p	1999e
Estonie											
Total ESP	mn ML	1 697	2 977	-3 472	-1 504	-552	-19	504	350	1 380	782
	mn \$EU	2 721	1 707	-274	-114	-43	-2	42	25	98	53
ESSG	mn \$EU	25	34	6	10	10	18	13	11	14	12
Estimation du soutien total	mn \$EU	3 829	1 790	-265	-104	-32	16	55	36	112	66
	% PIB	n.c.	n.c.	-25.4	-6.2	-1.4	0.4	1.3	0.8	2.2	1.3
ESP en pourcentage	%	75	59	-97	-32	-10	0	7	5	19	15
CNS à la production		4.00	2.42	0.51	0.76	0.91	1.00	1.07	1.05	1.24	1.17
Lettonie											
Total ESP	mn ML	3 095	7 706	-66 066	-150	22	21	12	18	62	56
	mn \$EU	4 972	13 286	-486	-223	40	40	21	30	106	95
ESSG	mn \$EU	261	1 666	7	6	10	16	11	10	14	8
Estimation du soutien total	mn \$EU	6 676	15 611	-479	-217	49	56	32	40	120	103
	% PIB	n.c.	n.c.	n.c.	-10.0	1.4	1.3	0.6	0.7	1.9	1.6
ESP en pourcentage	%	80	83	-101	-40	6	5	3	4	17	18
CNS à la production		4.96	5.74	0.50	0.72	1.07	1.05	1.03	1.04	1.20	1.23
Lituanie											
Total ESP	mn ML	4 026	-31 937	-120 631	-1 456	-609	2	282	512	1 451	1 375
	mn \$EU	6 484	-918	-733	-335	-153	1	71	128	363	344
ESSG	mn \$EU	479	10	13	18	40	43	52	60	54	55
Estimation du soutien total	mn \$EU	8 840	-907	-720	-317	-113	43	122	188	416	398
	% PIB	n.c.	n.c.	-37.4	-11.9	-2.7	0.7	1.6	2.0	4.0	5.1
ESP en pourcentage	%	77	-262	-124	-37	-15	1	5	7	20	21
CNS à la production		4.26	0.28	0.45	0.73	0.87	1.00	1.04	1.07	1.24	1.27
Slovaquie											
Total ESP	mn ML	31 698	20 825	14 895	13 715	13 517	11 366	7 173	9 328	17 723	16 404
	mn \$EU	1 887	959	585	477	422	383	234	277	503	388
ESSG	mn \$EU	133	121	79	54	62	67	59	55	56	40
Estimation du soutien total	mn \$EU	2 348	1 081	664	531	484	450	293	332	559	428
	% PIB	n.c.	n.c.	n.c.	4.1	3.5	2.6	1.6	1.7	2.8	2.3
ESP en pourcentage	%	50	35	28	26	23	18	11	13	26	25
CNS à la production		2.02	1.53	1.39	1.36	1.30	1.22	1.12	1.15	1.35	1.34
Roumanie											
Total ESP	milliards Lei	86	114	184	1 234	3 427	2 486	4 360	2 343	25 653	25 745
	mn \$EU	5 419	1 490	598	1 624	2 070	1 223	1 414	327	2 890	1 679
ESSG	mn \$EU	289	212	105	148	157	178	88	103	137	88
Estimation du soutien total	mn \$EU	5 709	1 853	1 218	2 163	2 412	1 775	1 892	502	3 040	1 781
	% PIB	n.c.	6.4	6.2	8.2	8.0	5.0	5.4	1.4	8.0	5.3
ESP en pourcentage	%	45	15	8	16	19	10	12	3	25	20
CNS à la production		1.83	1.18	1.09	1.19	1.24	1.11	1.13	1.03	1.33	1.26
Russie¹											
Total ESP	milliards roubles	108	153	-2 785	-5 220	-8 057	28 204	59 212	73 018	40	-16
	mn \$EU	171 527	87 759	-14 467	-5 601	-3 656	6 193	11 556	12 622	4 114	-661
ESSG	mn \$EU	7 606	4 768	362	591	1 002	787	758	2 973	293	444
Estimation du soutien total	mn \$EU	242 859	124 547	-13 721	-4 594	-2 455	6 981	12 314	15 595	4 407	-218
	% PIB	n.c.	n.c.	-13.9	-2.5	-0.9	2.0	2.9	3.5	1.6	-0.1
ESP en pourcentage	%	78	60	-93	-24	-15	16	24	29	15	-3
CNS à la production		4.52	2.50	0.52	0.80	0.87	1.19	1.32	1.40	1.18	0.97

p Provisoire.

e Estimation.

n.c. Non calculé.

ML Monnaie locale.

1. À partir de 1998, toutes les valeurs sont exprimées en roubles renominés (renominés par un facteur de 1 000).

Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC.

Tableau II.1. Estimation du soutien à l'agriculture par pays, 1986-99 (suite)

	Unités	1986-90	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999p
République tchèque											
Total ESP	mn ML	67 786	68 570	37 471	34 939	23 141	14 860	17 368	11 719	28 359	31 793
	mn \$EU	4 864	2 326	1 326	1 198	804	560	640	370	879	919
ESSG	mn \$EU	69	36	35	35	116	119	124	110	106	98
Estimation du soutien total	mn \$EU	5 848	2 362	1 361	1 234	920	679	764	480	984	1 017
	% PIB	3.6	3.1	2.8	2.9	2.7	2.6	2.4	2.4	2.4	2.4
ESP en pourcentage	%	57	52	31	28	20	12	13	9	21	25
CNS à la production		2.31	2.07	1.45	1.38	1.24	1.14	1.15	1.10	1.26	1.33
Hongrie											
Total ESP	mn ML	118 226	53 445	67 499	94 707	138 565	101 185	95 672	73 498	148 376	212 804
	mn \$EU	2 601	715	855	1 030	1 318	805	627	394	692	898
ESSG	mn \$EU	81	73	84	87	90	95	122	92	171	202
Estimation du soutien total	mn \$EU	2 895	835	938	1 118	1 408	900	749	486	864	1 100
	% PIB	6.8	2.5	2.5	2.9	3.4	2.0	1.7	1.1	1.8	2.2
ESP en pourcentage	%	32	11	16	20	24	14	9	7	13	20
CNS à la production		1.48	1.13	1.19	1.26	1.32	1.16	1.10	1.08	1.15	1.24
Pologne											
Total ESP	mn ML	-63	126	3 309	3 774	5 581	7 919	11 870	11 492	13 131	13 067
	mn \$EU	n.c.	119	2 428	2 081	2 455	3 266	4 404	3 507	3 760	3 296
ESSG	mn \$EU	n.c.	488	383	330	428	458	533	507	482	340
Estimation du soutien total	mn \$EU	n.c.	610	2 813	2 413	2 886	3 725	4 939	4 016	4 245	3 639
	% PIB	3.3	0.8	3.3	2.8	2.9	3.5	2.8	2.7	2.7	2.4
ESP en pourcentage	%	-4	1	18	15	18	18	23	22	23	25
CNS à la production		0.97	1.01	1.23	1.18	1.23	1.21	1.29	1.28	1.30	1.33
UE-15											
Total ESP	mn écus	86 162	115 853	97 976	100 610	99 911	100 238	93 248	99 056	109 929	107 416
	mn \$EU	98 298	143 195	126 799	117 847	118 508	131 038	118 367	112 260	122 946	114 450
ESSG	mn \$EU	10 757	17 392	17 947	14 616	8 043	7 677	9 230	8 208	8 282	7 495
Estimation du soutien total	mn \$EU	113 831	166 461	151 308	138 897	131 927	144 125	131 818	124 965	135 570	125 873
	% PIB	2.4	2.5	2.1	2.1	1.9	1.7	1.5	1.5	1.6	1.5
ESP en pourcentage	%	43	51	44	44	42	41	35	38	45	49
CNS à la production		1.76	2.02	1.79	1.79	1.71	1.68	1.55	1.61	1.82	1.95
OCDE-24¹											
Total ESP	mn \$EU	221 461	271 562	259 306	251 888	257 942	253 952	230 634	216 003	248 338	252 249
ESSG	mn \$EU	40 184	59 393	61 675	62 922	55 828	62 479	54 343	49 032	50 336	47 979
Estimation du soutien total	mn \$EU	279 643	354 276	347 009	342 016	340 180	343 680	311 423	291 268	323 962	325 997
	% PIB	2.0	1.9	1.8	1.8	1.6	1.5	1.3	1.3	1.4	1.3
ESP en pourcentage	%	38	41	38	38	36	34	30	31	37	40
CNS à la production		1.62	1.69	1.62	1.61	1.57	1.52	1.43	1.44	1.59	1.66
OCDE											
Total ESP	mn \$EU	249 643	304 129	294 777	287 270	294 351	286 079	263 274	246 167	270 869	282 780
ESSG	mn \$EU	44 179	64 798	67 187	68 712	61 605	68 290	60 518	54 773	54 585	52 267
Estimation du soutien total	mn \$EU	315 326	393 711	389 877	385 110	384 036	382 803	351 802	328 762	352 058	361 493
	% PIB	2.2	2.1	1.9	1.9	1.8	1.6	1.4	1.4	1.5	1.4
ESP en pourcentage	%	39	41	39	38	37	35	31	31	36	40
CNS à la production		1.63	1.69	1.64	1.63	1.59	1.53	1.44	1.45	1.57	1.66

p Provisoire.

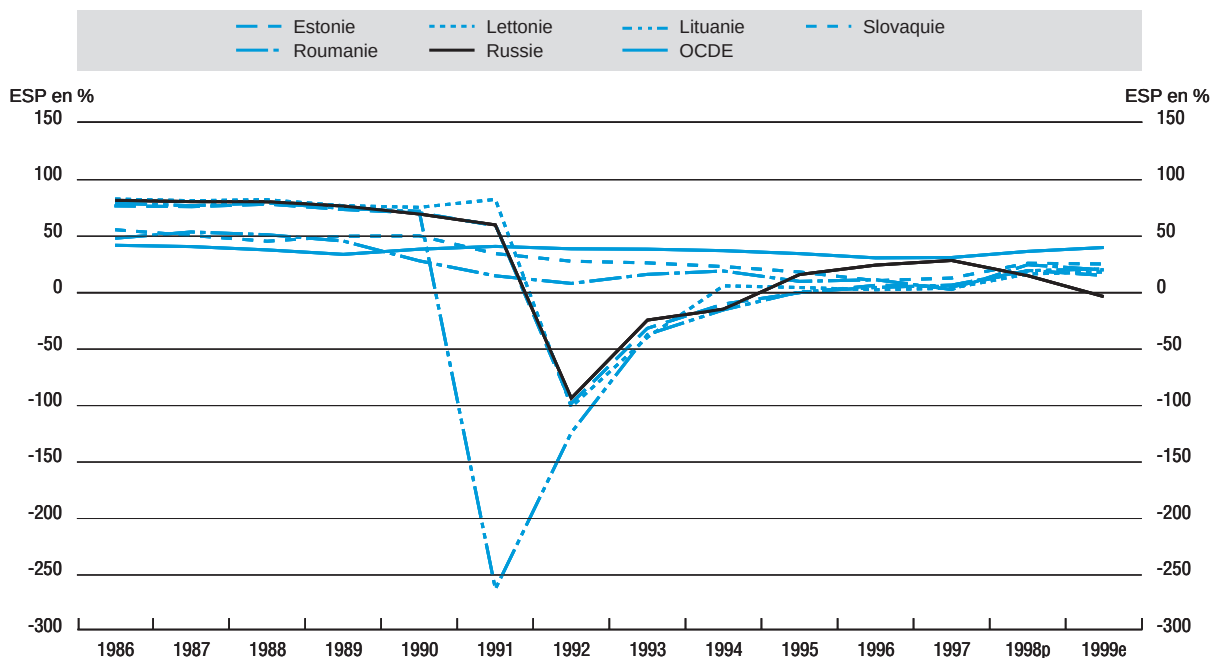
n.c. Non calculé.

ML Monnaie locale.

1. L'OCDE-24 ne comprend pas les plus récents des pays Membres : la République tchèque, la Hongrie, la Corée, le Mexique et la Pologne.

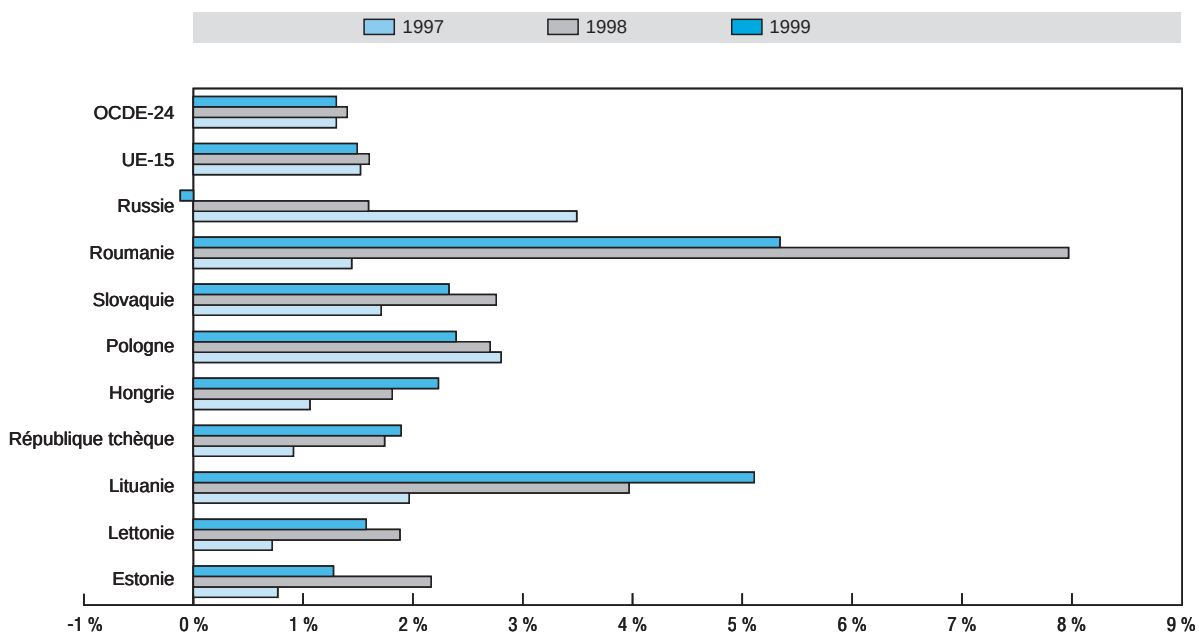
Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC.

Graphique II.1. ESP en pourcentage, par pays et moyenne de l'OCDE, 1986-1999



Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC.

Graphique II.2. Estimation du soutien total, par pays et moyenne de l'UE et de l'OCDE, en pourcentage du PIB



Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC.

Bien que moins élevé, le soutien accordé aux producteurs dans les pays en transition pèse plus lourdement sur leur économie

La comparaison des niveaux de soutien dans les économies en transition non membres et les pays de l'OCDE montre que les non-membres accordent aux producteurs un soutien moins élevé, ce dont témoignent notamment les niveaux plus faibles des ESP en pourcentage calculées pour ces pays. Dans le même temps, le fait que le soutien total représente une plus grande part du PIB signifie qu'il pèse plus lourdement sur l'économie des pays non membres que sur celle de beaucoup de pays de l'OCDE, et ce proportionnellement à l'importance de l'agriculture dans le PIB. La Roumanie, un des PECO où la part du secteur agricole dans le PIB est l'une des plus considérables (16 % en 1999), illustre bien ce constat. Le niveau du soutien aux producteurs, qui y était à peu près équivalent en 1999 à celui enregistré dans les autres pays non membres, a pour l'économie roumaine un coût non seulement supérieur à ce qu'il représente pour les autres PECO, mais bien plus élevé que le coût moyen observé dans les pays de l'OCDE.

Pour quelles raisons les ESP ont-elles baissé en 1999 ?

Le soutien aux producteurs a diminué en raison d'une réduction du SPM ainsi que des paiements budgétaires

Dans tous les pays examinés, le fléchissement de l'ESP totale est imputable à la réduction du SPM et du soutien budgétaire (graphique II.3). Le soutien aux producteurs financé sur le budget a diminué d'environ 25 % en Estonie et en Lettonie, et d'environ 10 % en Lituanie et en Slovaquie. Les paiements budgétaires versés aux producteurs ont chuté en termes nominaux en Roumanie et en Russie, et ce malgré les taux d'inflation élevés enregistrés dans ces pays.

En Russie et en Roumanie, la réduction du SPM s'explique en grande partie par la faiblesse de la monnaie nationale...

Différents facteurs expliquent le recul du SPM dans les différents pays examinés. En **Russie**, c'est essentiellement l'effondrement du rouble qui est responsable de la baisse du soutien aux prix du marché. Sous l'effet de la dépréciation du taux de change, les prix internationaux exprimés en roubles ont connu une hausse très sensible (même si ces prix, en dollars, étaient en baisse), ce qui a abouti à un soutien total des prix du marché négatif en 1999. Le facteur taux de change a également été important pour la **Roumanie**, où le leu s'est lui aussi très fortement déprécié en 1999.

... dans les États baltes par une baisse du soutien des prix du lait...

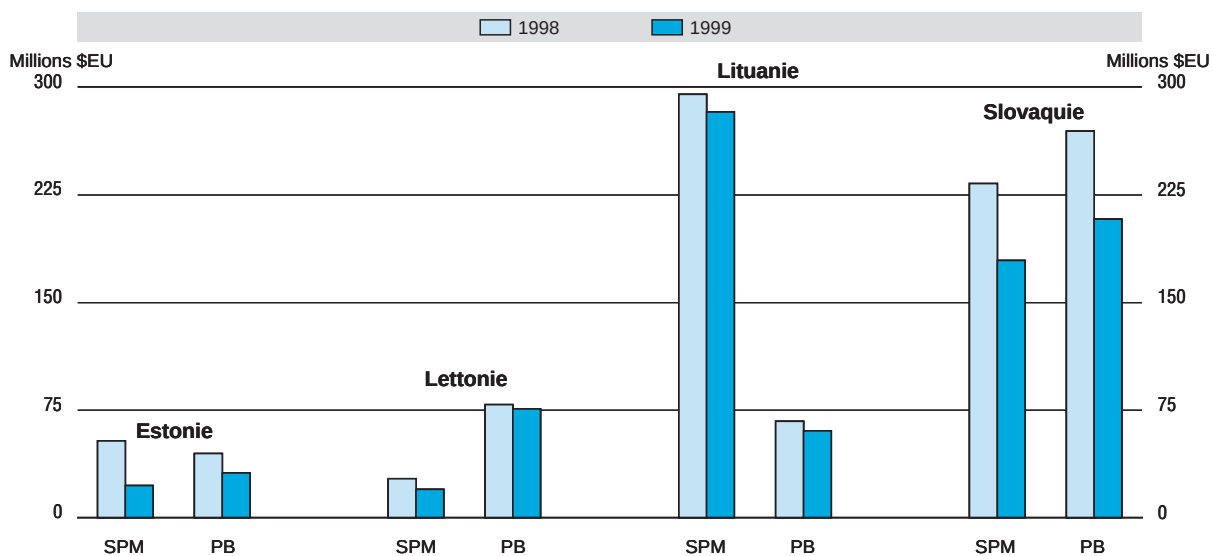
En **Estonie**, **Lettonie** et **Lituanie**, pays affichant des taux de change relativement stables, la réduction du soutien des prix du marché est essentiellement à mettre au compte des fluctuations relatives des prix intérieurs et des prix de référence. Il est à noter qu'en Estonie et en Lettonie, le SPM a progressé pour la plupart des produits pour lesquels une ESP est calculée, un résultat imputable à une baisse des prix intérieurs généralement plus faible que celle des prix extérieurs de référence pour des produits similaires. Néanmoins, c'est la chute du SPM pour le lait qui a eu la plus forte incidence sur le niveau global du soutien des prix en raison de l'importance de ce produit dans la production totale. En ce qui concerne la **Lituanie**, la baisse du SPM total est en partie due à l'évolution des prix du lait, mais aussi à la réduction du SPM pour certains autres produits importants comme la viande bovine et la viande de volaille.

... et en Slovaquie par toute une série de facteurs

Comme dans le cas de la Russie et de la Roumanie, la dépréciation du taux de change a influé sur la réduction du soutien des prix du

Graphique II.3. Évolution du soutien des prix de marché et des paiements budgétaires

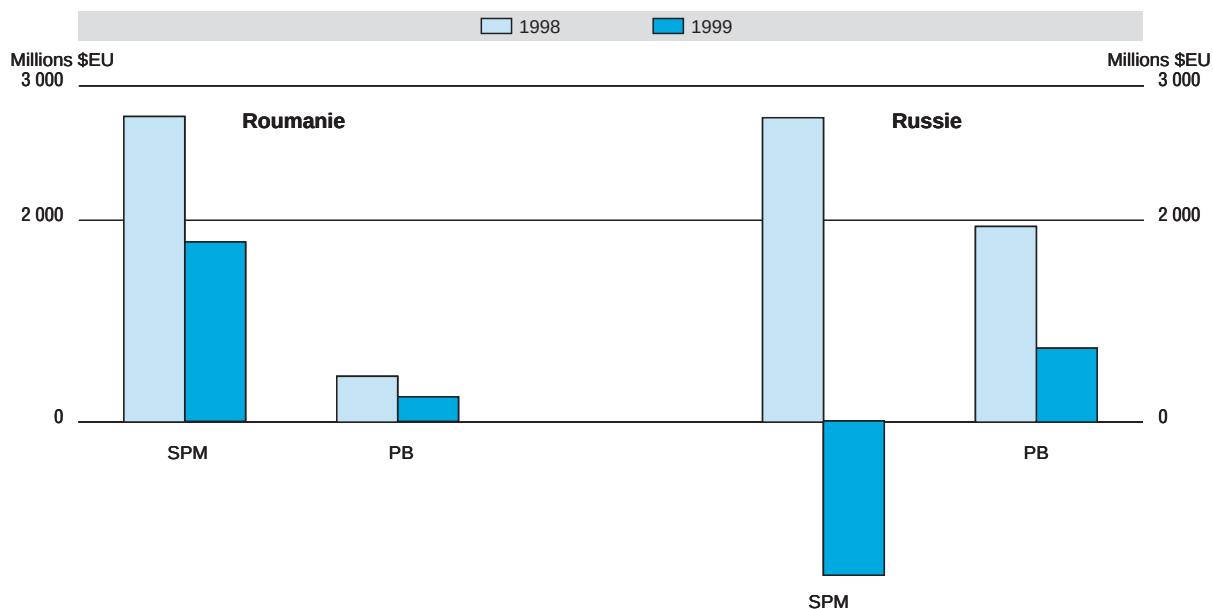
Graphique II.3a. Les États baltes et la Slovaquie



Note : SPM – Soutien des Prix du Marché ; PB – Paiements Budgétaires.

Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC.

Graphique II.3b. Roumanie et Russie



Note : SPM – Soutien des Prix du Marché ; PB – Paiements Budgétaires.

Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC.

marché agrégé en **Slovaquie**. Par ailleurs, à l'instar de ce qui s'est passé dans la région de la Baltique, le facteur prix du lait a également joué dans ce pays. De plus, la réduction du SPM de l'orge, qui est l'une des principales grandes cultures de la Slovaquie, est venue contribuer à la chute du SPM total.

Alors que l'évolution des ESP des différents pays pour les productions végétales est contrastée, on constate une diminution des ESP des productions animales dans la quasi-totalité des pays

L'évolution des ESP en pourcentage des productions végétales varie d'un pays à l'autre, mais pour les productions animales, la baisse est quasi générale (tableau II.2 et tableau II.3). En 1999, le soutien aux producteurs est surtout allé au secteur de l'élevage en **Slovaquie** et en **Roumanie**, les éleveurs de ces pays recevant plus de 70 % des transferts totaux. Dans les **États baltes**, le soutien a été accordé pratiquement pour moitié au secteur de l'élevage et pour

Tableau II.2. ESP en pourcentage pour les productions végétales

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998p	1999e
Blé									
Estonie	90	3	-8	-1	1	1	14	33	33
Lettonie	95	-36	-34	-13	-4	1	6	18	22
Lituanie	-211	-66	-39	-44	-7	-1	1	8	29
Slovaquie	33	12	24	20	-13	-25	0	22	11
Roumanie	42	29	36	40	-5	17	-5	15	23
Russie	81	-89	-25	-37	-21	5	7	-25	-20
Maïs									
Estonie	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Lettonie	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Lituanie	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Slovaquie	30	34	29	16	14	1	12	2	-5
Roumanie	20	15	43	15	-12	1	6	10	21
Russie	85	-55	-3	38	27	39	31	39	41
Céréales secondaires									
Estonie	83	-28	-21	-15	16	12	15	42	37
Lettonie	95	-32	-47	-10	-19	-4	4	21	25
Lituanie	-166	-52	-18	-30	-6	9	14	26	26
Slovaquie	22	10	35	29	1	-19	5	34	11
Roumanie	22	-24	44	30	-12	17	0	27	30
Russie	74	-15	-28	-35	-40	12	9	-28	-59
Oléagineux									
Estonie	n.c.	19	-4	-22	16	-2	-3	10	38
Lettonie	77	9	-20	-45	-33	-25	-8	63	20
Lituanie	-171	49	-106	-48	-12	7	-11	-5	-5
Slovaquie	34	20	5	-21	7	3	3	-4	7
Roumanie	-10	-15	5	-9	-17	-4	-28	-29	-47
Russie	59	-71	-105	-56	-5	-15	-32	-61	-49
Sucre (équivalent raffiné)									
Estonie	nc	4	15	35	-49	-110	n.c.	n.c.	n.c.
Lettonie	96	39	44	49	43	39	49	58	67
Lituanie	-86	52	43	28	40	43	50	60	75
Slovaquie	68	60	47	34	29	35	44	54	46
Roumanie	70	56	63	61	50	55	53	57	73
Russie	70	12	49	26	34	48	52	49	35
Production végétale									
Estonie	84	-21	-18	-12	13	10	14	38	36
Lettonie	95	-24	-36	-3	-4	1	10	28	32
Lituanie	-169	-40	-16	-28	0	8	13	23	35
Slovaquie	35	21	28	20	0	-9	8	22	10
Roumanie	28	14	39	26	-8	7	1	9	15
Russie	77	-42	-20	-30	-16	10	9	-21	-28

p Provisoire.

n.c. Non calculé.

Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC.

Tableau II.3. ESP en pourcentage pour les productions animales

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998p	1999e
Lait									
Estonie	60	-80	-29	-12	8	20	20	29	9
Lettonie	84	-133	-43	-10	-3	-4	-3	14	-5
Lituanie	-568	-195	-82	-71	-20	-18	-11	8	-9
Slovaquie	48	42	47	40	40	37	43	52	39
Roumanie	22	-8	10	36	42	40	37	57	45
Russie	63	-133	-38	-22	36	38	42	37	10
Viande bovine									
Estonie	57	-243	-56	-40	-60	-42	-64	-49	-29
Lettonie	88	-241	-188	-46	-32	-22	-41	-24	-1
Lituanie	-177	-232	-87	-40	-31	-24	-15	4	-4
Slovaquie	49	40	1	4	12	6	2	10	17
Roumanie	-19	30	-51	-49	-27	-44	-58	2	-41
Russie	64	-169	-55	-60	-26	0	28	-20	-39
Viande de porc									
Estonie	30	-169	-34	19	-4	-9	-20	5	21
Lettonie	68	-92	27	53	28	14	6	0	36
Lituanie	-215	-110	22	51	36	33	28	39	50
Slovaquie	20	17	20	23	21	15	-5	14	34
Roumanie	-4	-2	7	22	20	12	-40	13	-16
Russie	26	-205	7	24	34	33	24	20	19
Viande de volaille									
Estonie	37	-86	10	32	43	40	33	29	43
Lettonie	53	-207	29	52	50	39	43	43	54
Lituanie	-215	-67	30	60	57	52	55	57	55
Slovaquie	26	28	24	21	32	28	22	25	23
Roumanie	15	27	-8	34	36	29	23	41	42
Russie	34	-157	25	45	62	56	59	53	41
Œufs									
Estonie	61	-105	-59	-18	12	10	20	21	35
Lettonie	73	-95	17	31	48	32	43	46	48
Lituanie	-363	-87	-26	5	25	15	23	17	27
Slovaquie	18	29	20	19	31	18	25	29	32
Roumanie	6	7	-3	29	48	32	39	52	30
Russie	35	-185	-25	24	52	46	53	42	26
Productions animales									
Estonie	51	-123	-38	-9	-3	6	2	15	11
Lettonie	79	-141	-41	9	7	4	2	13	13
Lituanie	-309	-169	-47	-11	2	3	6	20	17
Slovaquie	35	30	25	25	27	22	16	28	32
Roumanie	4	8	-3	21	28	22	4	36	23
Russie	52	-161	-25	-8	28	32	38	25	7

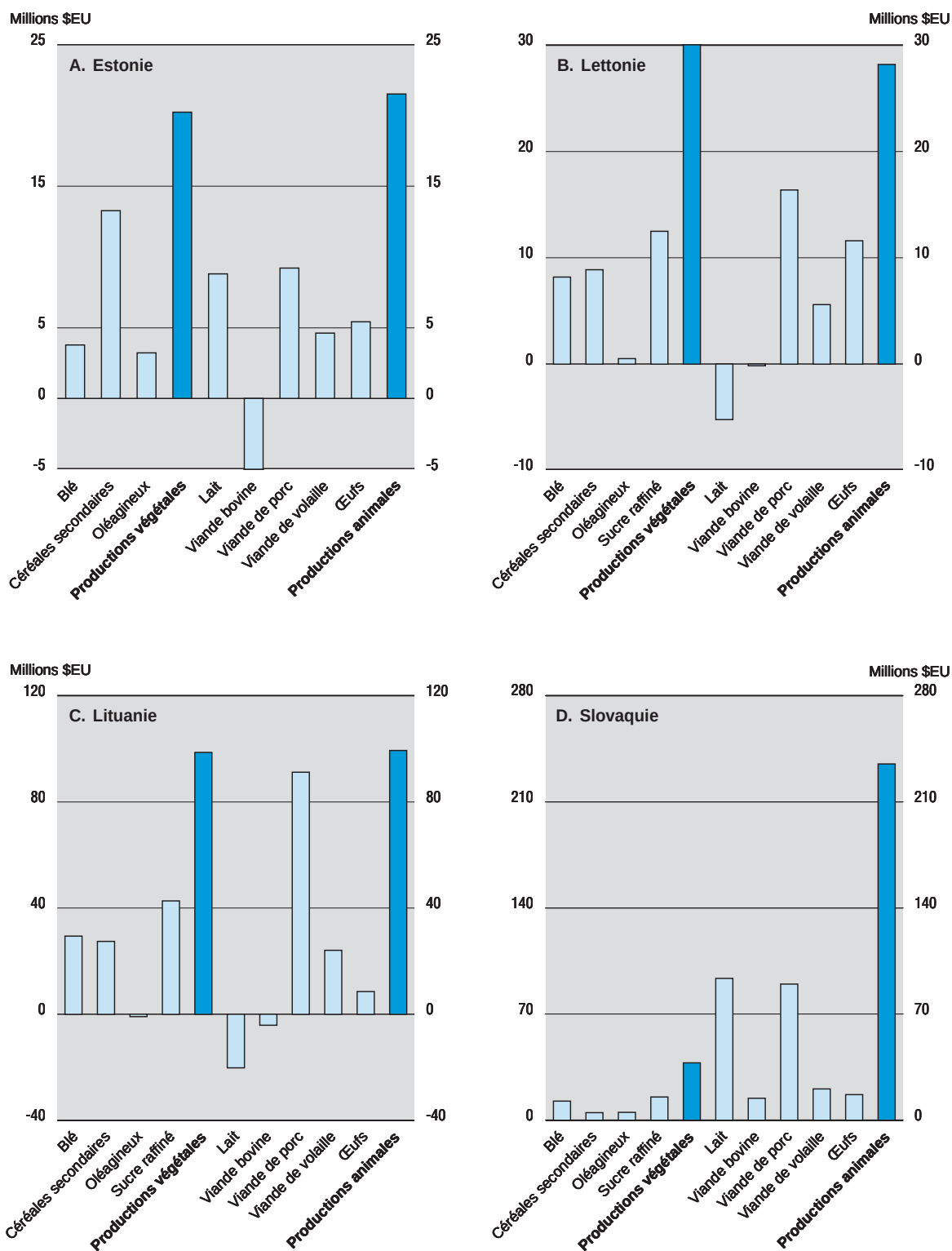
p Provisoire.

n.c. Non calculé.

Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC.

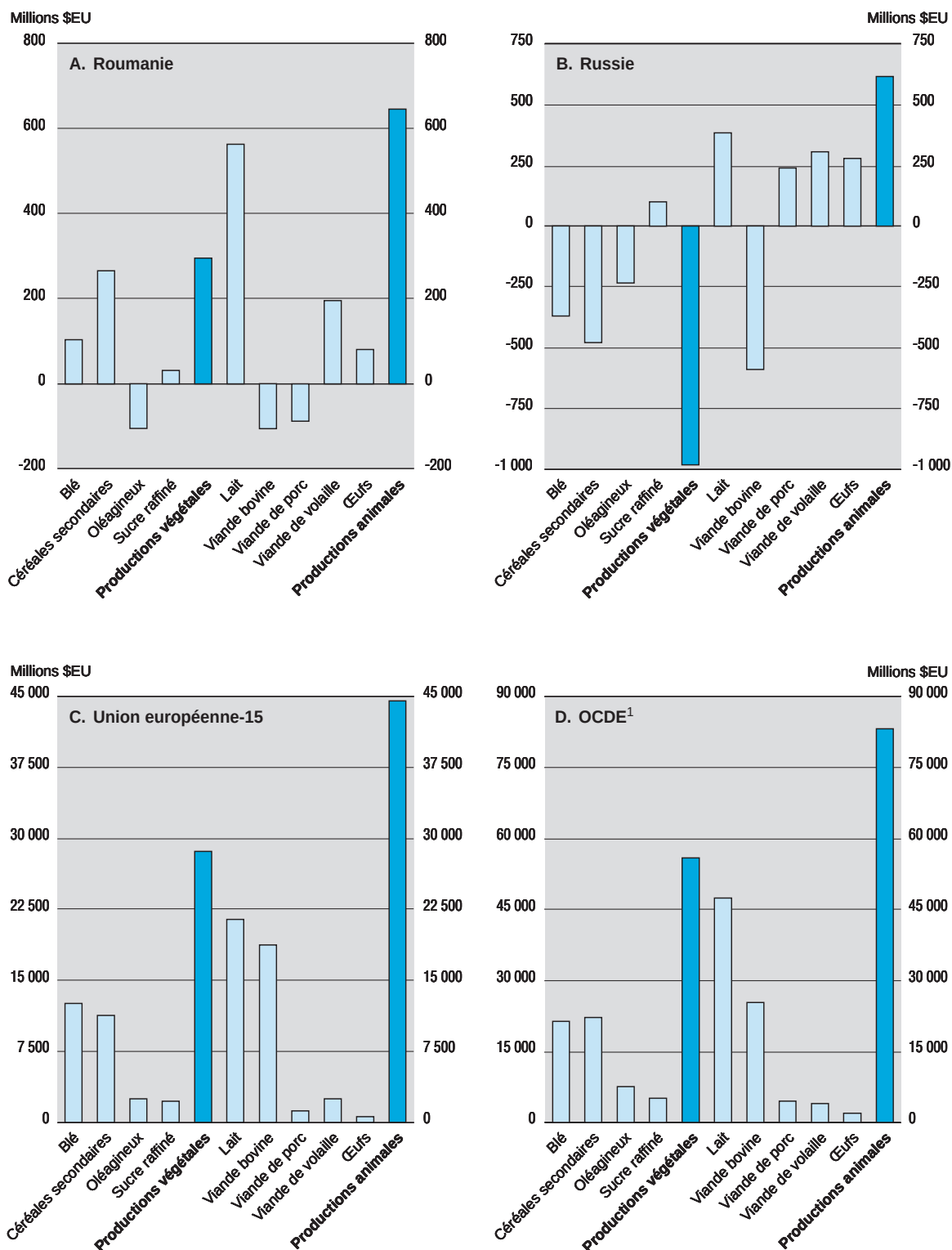
moitié à celui des cultures. En **Russie**, les éleveurs ont bénéficié d'une subvention implicite, alors que pour le secteur des productions végétales, on observe des transferts négatifs. Dans tous les pays, ce sont le lait, la viande porcine, les céréales et le sucre qui reçoivent la plus grande part du soutien (graphique II.4).

Graphique II.4a. ESP par produit, 1999



Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC.

Graphique II.4b. ESP par produit, 1999



1. OCDE-24, à l'exclusion du Mexique, de la Corée, de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque.
Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC.

Notes

1. On trouvera une vue d'ensemble plus détaillée de la situation en Russie dans la partie III.
2. Dans le cas de la Russie, cette part varie considérablement d'une année à l'autre.
3. Voir partie I.
4. Initialement, cette mesure s'appliquait également à l'Estonie et à la Lettonie, mais suite à des protestations véhémentes de la part de ces pays, ils ont été exemptés de ce nouveau mécanisme de calcul des prix de référence.
5. Il s'agit en fait de la nouvelle étape de réductions tarifaires, démarrée en 1997, conformément aux obligations de la Roumanie vis-à-vis de la Banque mondiale dans le cadre du prêt à l'ajustement structurel de l'agriculture.
6. En raison de contraintes budgétaires, la Lituanie a arrêté d'accorder des subventions au dernier trimestre de 1999.

Partie III
PROFILS PAR PAYS

PROFILS PAR PAYS

1. Brésil

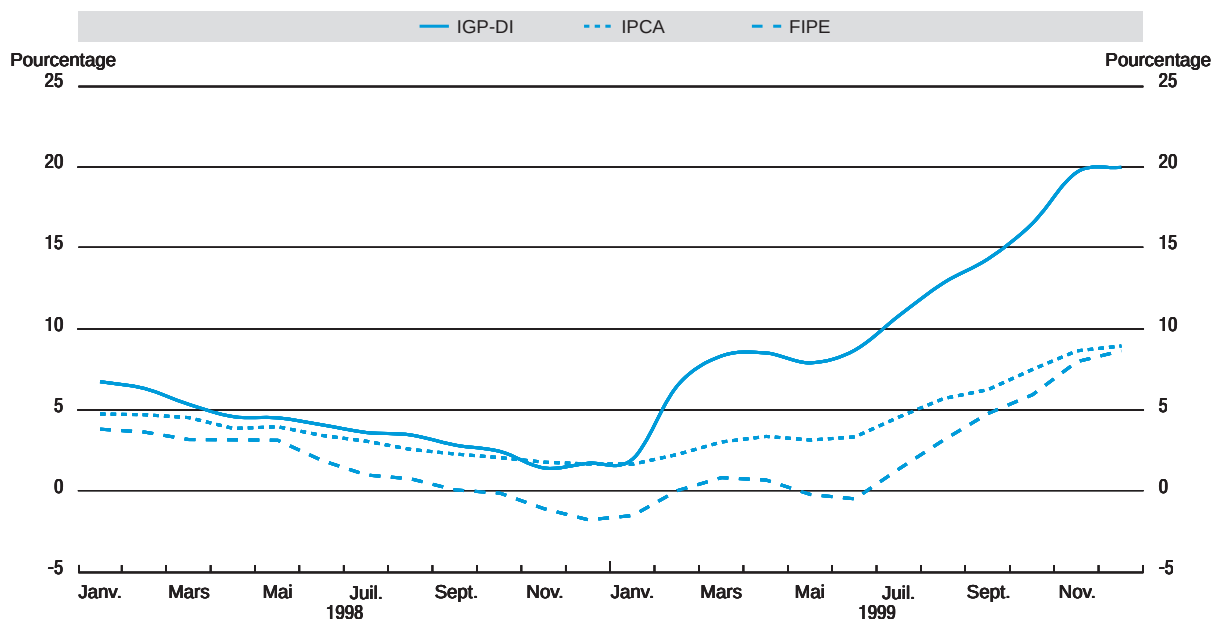
Situation macro-économique

La forte dévaluation du real brésilien a été l'événement économique le plus important de l'année 1999 dans ce pays. Le 15 janvier, la Banque centrale a décidé de mettre fin au taux de change fixe et laissé flotter le real, en optant pour un système dans lequel le taux de change est en grande partie déterminé par les mécanismes du marché. Bien qu'il s'agisse d'une mesure spectaculaire, la dévaluation a été la conséquence logique d'une série de difficultés, à l'intérieur et à l'extérieur. Au plan national, l'État de Minas Gerais a annoncé en décembre 1998 qu'il suspendait le remboursement de sa dette envers le gouvernement fédéral. Au plan international, le Brésil a été particulièrement touché par les crises asiatique et russe, compte tenu de son double déficit commercial et budgétaire. En conséquence, l'économie a pâti d'une « crise de confiance » caractérisée qui s'est traduite par une brusque augmentation des sorties nettes de capitaux et des pressions accrues sur le taux de change. En réaction, les taux d'intérêt ont été portés à 40 %, voire davantage en termes réels, mais les sorties de capitaux se sont encore accélérées. Les investisseurs ayant constaté que les sorties de capitaux étaient de moins en moins affectées par la hausse des taux d'intérêt, une offensive spéculative de type classique a été lancée contre le real. A la suite d'une baisse des réserves de change atteignant 1 milliard de \$US par jour, la Banque centrale a décidé, le 15 janvier 1999, d'élargir la marge de fluctuation du real puis, finalement, a dû se résoudre à laisser flotter la monnaie.

L'année 1999 a été marquée par une profonde transformation de la situation macro-économique au Brésil. Pendant la plus grande partie de 1998, le niveau élevé des taux d'intérêt a eu pour effet de freiner la croissance intérieure, qui est restée au-dessous de 1 % sur l'ensemble de l'année. Parallèlement, il a permis de maintenir les taux d'inflation à 3.8 %. La forte dévaluation intervenue le 15 janvier 1999 a radicalement modifié la situation macro-économique. Les taux d'intérêt ont baissé et la croissance a repris. Cependant, la tendance est allée de pair avec une progression des taux d'inflation, particulièrement forte durant le deuxième semestre de 1999. Pour l'année 1999 tout entière, l'inflation mesurée par l'IPCA a atteint 8.94 %, sans dépasser la fourchette de 6 à 10 % visée par les autorités. Les indices IPC-FIPE et IGP-DI affichaient respectivement 8.64 et 19.98 % en fin d'année (graphique III.1.1). En moyenne, le taux annuel moyen d'inflation pour 1999 (moyenne arithmétique de ces trois indices) s'est établi à 12.52 %. Les taux prévus pour l'année 2000 sont moins élevés. Les perspectives de baisse de l'inflation se fondent sur la faible probabilité que les pressions inflationnistes de 1999 se reproduisent en 2000. A l'inverse, l'appréciation du real, qui paraît vraisemblable, pourrait contribuer à modérer les prix à l'importation et à orienter l'inflation à la baisse. Toutefois, dans le même temps, les prix intérieurs à la consommation pourraient être stimulés par une éventuelle hausse des cours internationaux des produits de base, notamment du pétrole.

Dans l'ensemble, les performances de l'économie ont dépassé les attentes, surtout si l'on se réfère aux perspectives pessimistes qui se dessinaient immédiatement après la crise financière et économique du début de 1999. S'agissant de la croissance du PIB, par exemple, au lieu de la diminution prévue de 2 % en moyenne, une augmentation de 0.8 % a pu être enregistrée. Le chômage s'est maintenu à 7.6 % environ sur toute l'année, ce qui constitue un résultat remarquable au vu de la morosité de l'économie. Il a même reculé vers la fin de 1999 et, selon l'Institut brésilien de la statistique (IBGE), était descendu à 6.3 % en décembre, contre 7.3 % en novembre.

Graphique III.1.1. Les taux d'inflation remontent à partir de la fin 1999



Note : IGP-DI : Indice général des prix, production domestique. IPCA : Indice des prix de gros à la consommation. FIPE : Fundação Instituto de pesquisas Economicas.

Source : BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

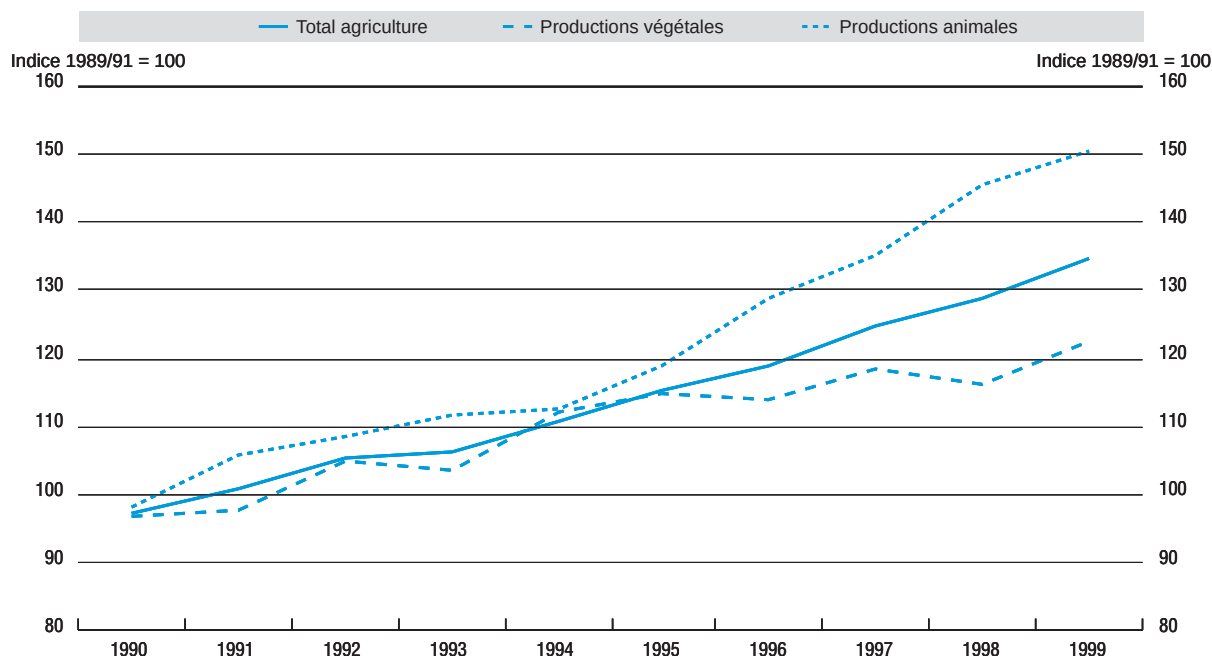
La balance commerciale est demeurée globalement déficitaire pour la cinquième année consécutive. Toutefois, le déficit commercial a sensiblement diminué grâce à la forte dévaluation du real. En 1999, il était descendu à 1.2 milliard de \$US, alors qu'il atteignait 6.5 milliards de \$US en 1998. En effet, les exportations ont augmenté de 6 % et elles ont largement compensé la diminution de près de 15 % des importations. Parallèlement à la réduction du déficit commercial, le déficit de la balance des opérations courantes a diminué et a été entièrement couvert par des investissements étrangers directs de 29 milliards de \$US. Le budget s'est également redressé. Pour l'année 1999, le Brésil est parvenu à enregistrer un excédent primaire de 21.5 milliards de reals, ce qui représente 2.1 % du PIB. Le solde budgétaire global est cependant resté négatif, à un niveau estimé à 96.1 milliards de reals, soit 10.1 % du PIB. En l'absence de dévaluation, le solde budgétaire aurait été de 56.3 milliards de reals, soit 5.6 % du PIB.

Situation du secteur agricole et agro-alimentaire

L'agriculture a comme auparavant joué un rôle important dans le PIB total en 1999. Le secteur agricole primaire a représenté approximativement 11 % du PIB et employé 25 % de l'ensemble de la population active. Compte tenu des activités en amont et en aval, la part du secteur atteint 35 % du PIB total. Aux prix de 1989-91, la production agricole totale a enregistré une augmentation de 5.7 % par rapport à l'année précédente, largement imputable à la croissance vigoureuse de l'élevage et aux récoltes exceptionnelles de céréales (de riz, en particulier) et d'oranges. Au cours de la décennie, la production agricole totale a progressé de près 40 % aux prix de 1989-91. Cet accroissement s'explique en grande partie par l'essor du secteur de l'élevage dont la taille, à la fin des années 90, avait augmenté de 50 % par rapport au début de la décennie (graphique III.1.2).

D'après l'IBGE, la production céréalière a atteint au total 82.5 millions de tonnes en 1999, contre 75.1 millions de tonnes en 1998 (soit une augmentation de 9.8 %). La production de riz, en particulier, a

Graphique III.1.2. La production agricole a augmenté rapidement au cours des années 1990



Source : Basé sur les estimations de la FAO.

progressé de plus de 50 %. Cette progression doit être relativisée par la maigre récolte de 1998, due à des conditions de végétation médiocres. L'approvisionnement insuffisant de 1998 a provoqué un relèvement des prix à la production et généralement suscité un accroissement des superficies cultivées et des quantités d'intrants pour 1999. Cette augmentation des superficies et l'utilisation accrue d'intrants, conjuguées à des conditions climatiques excellentes, se sont traduites par une récolte sans précédent de riz en 1999.

Tableau III.1.1. Brésil : productions végétales
(principales cultures, 1997-1999)

	1997	1998	1999*
	1 000 tonnes		
Coton	832	1 217	1 166
Riz	9 290	7 796	11 762
Café	2 341	3 380	3 252
Haricots	2 991	2 184	2 615
Maïs	34 601	29 297	32 178
Soja	26 431	31 357	30 906
Blé	2 441	2 222	2 363
Sucre de canne	337 195	338 348	333 318
Tabac	620	510	623
Oranges	19 517	19 539	20 688
Cacao	285	282	207
Total	436 544	436 132	439 078

* Données provisoires.

Source : IBGE/CEPAGRO – LSPA.

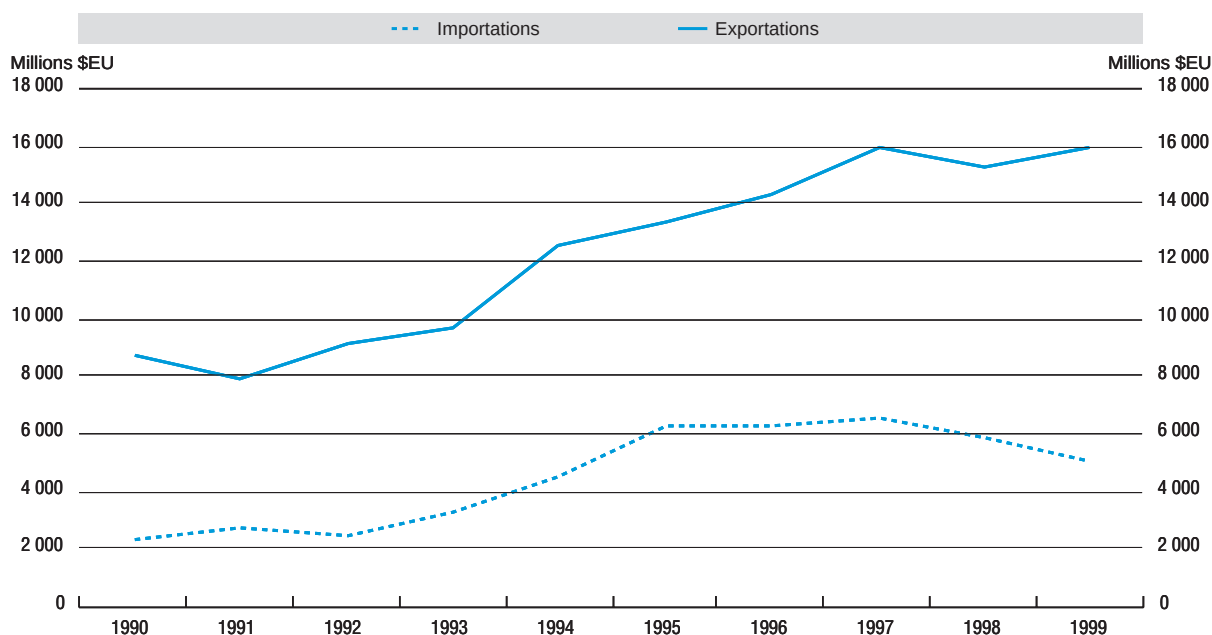
Développement : ministère de l'Agriculture/Secrétariat aux Politiques agricoles.

Les exportations agricoles ont atteint de nouveaux records, en volume et en valeur. Ce résultat est d'autant plus remarquable que les prix des produits de base ont été peu élevés sur les marchés internationaux en 1999. Les exportations agricoles ont augmenté de 3.5 %, si l'on se réfère au dollar, passant de 17.1 à 17.7 milliards de \$US entre 1998 et 1999. Dans le même temps, les importations agricoles ont chuté de 27.8 %, pour descendre à 4.7 milliards de \$US (contre 6.5 milliards de \$US en 1998), et se sont traduites par un excédent commercial agricole sans précédent de 13.0 milliards de \$US, soit une augmentation de 22.6 % par rapport à 1998 (excédent de 10.6 milliards de \$US).

La structure des exportations a également évolué. Si le soja et les produits dérivés sont demeurés au premier rang des cultures d'exportation, les recettes correspondantes ont diminué d'environ 1 milliard de \$US en 1999, puisqu'elles sont descendues à 3.7 milliards de \$US contre 4.7 milliards de \$US en 1998. Bien que d'une manière générale, les volumes exportés n'aient pas changé, ce bilan tient au niveau peu élevé des cours internationaux des fèves et tourteaux de soja qui a prévalu pendant une grande partie de l'année 1999. L'orientation à la baisse des prix des produits de base s'est également fait sentir dans le cas des exportations de café. L'augmentation sensible observée, en volume, pour le café en grains (+28 %) comme pour le café soluble (+17 %) a été plus que compensée par les effets de la baisse des prix à l'exportation. Le résultat net a été une légère diminution des recettes d'exportation, qui sont passées de 2.5 à 2.4 milliards de \$US entre 1998 et 1999.

Si la situation à l'exportation est restée morose pour la production végétale, les recettes d'exportation ont considérablement augmenté pour la production animale. L'exportation de viande, en particulier, a contribué à l'excédent commercial record enregistré en 1999, soit 1.9 milliard de \$US contre 1.58 milliards de \$US en 1998. Les exportations de viande bovine non transformée ont progressé de 86 % en volume et de 60 % en \$US. Comme tous les biens exportables, la viande a bénéficié de la dévaluation. Mais surtout, les exportations de viande ont été dynamisées par le renforcement des normes sanitaires. Les exportations de viande bovine ont été notamment favorisées par la désignation de nou-

Graphique III.1.3. Les surplus du commerce agricole s'accroissent en raison de la dévaluation sévère du *real*



velles zones épargnées par la fièvre aphteuse dans les États méridionaux du Brésil. Cette situation a permis de conquérir de nouveaux marchés tels que l'Égypte, l'Iran, et Israël. Les exportations de viande de volaille ont aussi augmenté, dans des proportions cependant moindres que pour la viande bovine. En 1999, elles ont représenté 893 millions de \$US, contre 753 millions de \$US en 1998. En volume, l'augmentation a été encore plus spectaculaire (+30 %). Comme dans le cas du bœuf, les exportations de volaille ont trouvé un certain nombre de débouchés, notamment le Canada. Par ailleurs, les exportations vers des marchés traditionnels tels que l'Égypte et l'Iran, sur lesquels les exportateurs brésiliens n'avaient pu s'imposer pendant 10 ans, ont repris un mouvement ascendant.

Le secteur du sucre et de l'alcool a été particulièrement touché par la baisse des prix mondiaux des produits de base consécutive aux crises asiatique et russe. Alors que la dévaluation opérée au Brésil a permis de vendre une plus large part de la production de sucre qui va en augmentant, l'accroissement des quantités écoulées a été largement compensé par la diminution des prix. En 1999, les volumes de sucre exportés ont progressé de 45 %, mais le niveau des recettes, soit 1.9 milliard de \$US, est demeuré plus ou moins inchangé par rapport à 1998. Le coup de pouce a été donné par l'augmentation des achats réalisés par quelques nouveaux clients. A eux seuls, la Russie et le Proche-Orient ont absorbé plus de 70 % des exportations de sucre non raffiné du Brésil.

Bien que la dévaluation de la monnaie ait stimulé les exportations agricoles, le total des importations agricoles a diminué ou marqué le pas pour les produits importés ayant une faible élasticité. Le blé est resté le principal produit importé. Les prix intérieurs du blé ont baissé, parallèlement aux cours mondiaux, et les importateurs n'ont pas été incités par ailleurs à en acquérir de plus grandes quantités (graphique III.1.3).

Les ventes d'outillage agricole sont dans une large mesure demeurées inchangées en 1999. L'industrie brésilienne a vendu 24 047 machines agricoles, contre 24 157 en 1998. Les tracteurs à roues ont représenté 78 % du volume total commercialisé.

Réforme agraire

La volonté du gouvernement de mener à bien la réforme agraire ne s'est pas démentie en 1999. Les politiques en vigueur suivent deux grands axes. Le premier est le nouveau régime d'impôt foncier, qui favorise l'attribution de terres agricoles à de nouveaux occupants en facilitant les modalités de transfert et d'accès. Le régime fiscal a été revu en 1997 de manière à prendre mieux en compte les problèmes liés à la spéculation et à la concentration des terres agricoles au profit d'un petit nombre de propriétaires terriens. Les taux d'imposition élevés qui frappent les grandes superficies improductives incitent les propriétaires à les exploiter ou à les mettre en vente. Le deuxième axe comporte un certain nombre de dispositifs de crédit. Des prêts bonifiés sont proposés aux agriculteurs pour leur permettre de se doter de l'infrastructure indispensable dans l'optique d'une colonisation rurale économiquement viable. Ils contribuent à financer la construction d'habitations, de routes, d'entrepôts, d'écoles, de centres de soins et la création de coopératives. Le principal programme en la matière, PROCERA, a été suspendu en 1999 et fusionné avec le PRONAF (Programme national de renforcement de l'agriculture familiale). L'initiative qui en résulte, pour un « Nouveau monde rural » vise à rassembler les nouveaux colons du programme PRONAF et les agriculteurs déjà installés dans le cadre du programme INCRA. En outre, les groupes visés par le PRONAF ont été reclassés en quatre groupes différents. Il s'agissait notamment de déterminer un groupe (groupe A) pouvant solliciter des prêts à des taux extrêmement favorables. Toutefois, d'autres groupes ont obtenu l'accès à des crédits d'équipement qui leur permettent de contracter des emprunts assortis de conditions plus intéressantes que celles du dispositif de crédit antérieurement prévu par le PRONAF.

Le décret 3027 du 13 avril 1999 a apporté une autre réforme importante. Il a réglementé le « Crédit foncier » et instauré une ligne de crédit de l'État fédéral à l'intention des agriculteurs de manière à faciliter l'acquisition de propriétés rurales et la mise en place d'équipements communaux (infrastructure) essentiels pour le développement des zones rurales. Les prêts sont limités à 40 000 reals par famille, remboursables sur 20 ans, dont un délai de grâce de 3 ans pendant lequel les taux sont bonifiés. Seules les familles très démunies peuvent prétendre à ce type de prêt. En 1999, 182 millions de reals ont été

affectés au total à ce programme. Le montant devrait augmenter rapidement durant les années à venir, et atteindra normalement un total de 350 millions de reals en 2000.

Soutien intérieur

Programmes de crédit rural

Les dispositifs de crédit rural bonifié sont un élément essentiel des politiques de soutien intérieur au Brésil. Le PRONAF est le plus important (voir encadré III.1.1). Des crédits à taux d'intérêt bonifié sont accordés aux petites exploitations familiales – propriétaires, fermiers et métayers. Les petites associations et coopératives de production en bénéficient également. Les prêts peuvent être utilisés pour financer les coûts variables (correspondant en particulier aux semis et aux récoltes), ainsi que les investissements dans les machines et les infrastructures. En 1999, le PRONAF a été mis sous la responsabilité du ministère de la Réforme agraire. Ce transfert vise à aider de façon plus efficiente et plus souple les petits exploitants ayant récemment bénéficié de l'attribution de nouvelles terres dans le cadre du programme de réforme agraire. Au début de novembre 1999, des prêts d'un montant de 1.72 milliards de reals avaient été consentis à 718 000 familles.

Soutien des prix du marché

La forte dévaluation du real a eu pour effet de dynamiser les prix intérieurs, et la plupart des produits de base n'ont pas nécessité d'intervention directe sur le marché. Jusqu'à une période récente, le soutien des prix passait par un système d'enchères, le programme PEP (« Premio de Escoamento da Produção »). Or seuls le coton et le riz ont été visés par ce programme en 1999. Dans le cas du coton, certaines opérations ont fait intervenir des enchères visant la vente et le rachat de contrats d'option. Des contrats portant sur 131 000 tonnes de coton ont été établis, mais compte tenu des opérations de rachat, ce dispositif n'a bénéficié au total qu'à un volume de 3 491 tonnes. Dans le cas du riz, produit de base de l'alimentation brésilienne, l'intervention gouvernementale a été bien plus énergique. Le niveau très bas des prix consécutif à la récolte exceptionnelle de 1999 a conduit à subventionner des quantités plus importantes pour soutenir les prix intérieurs. Sur les 19 218 contrats établis, les pouvoirs publics ont dû en honorer 14 267, soit l'équivalent de 120 000 tonnes de riz.

Évaluation et perspectives

En 2000, l'économie brésilienne devrait se relever de la crise économique de la période 1998-99 et de la dévaluation de la monnaie décidée en 1999, moins draconienne qu'on ne l'escomptait initialement. Les prévisions indiquent une croissance du PIB avoisinant 3.0 à 3.5 % et une stabilisation de l'inflation autour de 6.0 à 7.0 %. Dans le domaine agricole, les autorités compétentes ont rendu public un programme visant à remédier plus efficacement à l'un des problèmes chroniques des exploitations brésiennes : une offre satisfaisante de crédits abordables. Ce « Programme à l'intention des entrepreneurs ruraux du Brésil » (« Programa Brasil Empreendedor Rural ») a été mis en route le 19 janvier 2000. Il vise à accroître l'intérêt du secteur privé et des investisseurs étrangers pour le financement du secteur agricole en vue d'améliorer et de moderniser les conditions de commercialisation, de stockage et d'assurance agricole qui prévalent dans ce pays. Le programme comprend 15 nouvelles mesures particulières, notamment la création d'un Crédit foncier, l'intégration des Banques coopératives au groupe d'établissements qui ont accès aux crédits bonifiés du Trésor, ou à d'autres lignes de crédit dans le cadre du PRONAF. S'ajoutent de nombreuses mesures visant à promouvoir et à favoriser les investissements destinés à l'infrastructure de transport et de commercialisation. On peut citer un nouveau dispositif amélioré de classement des produits (par catégories de qualité) applicable aux cultures, une nouvelle version de la loi sur le stockage, des mesures visant à réduire les frais de port et à accélérer les exportations, ainsi que le « Cedula de Produto Rural Exportação » (CPR-E), qui fait prévaloir l'élaboration d'instruments de gestion des risques, notamment la vente à terme directe par les producteurs et les coopératives sur les marchés extérieurs.

Encadré III.1.1. Éléments fondamentaux des programmes de soutien intérieur au Brésil

1. Programme gouvernemental de prêts pour les produits de base (EGF) : ce programme facilite l'accès des exploitants et coopératives agricoles aux crédits de type commercial. Ces crédits sont gagés sur les produits agricoles livrés à des entrepôts accrédités. Le montant maximum du crédit ne peut dépasser 70 % de la valeur des produits en entrepôts, valeur qui est calculée sur la base du prix minimum des divers produits. Le taux d'intérêt annuel porté par les prêts consentis par ce programme aux exploitants agricoles est actuellement de 8.75 %.

2. Programme gouvernemental de prêts pour les produits transformés : ce programme fonctionne de la même manière que le précédent destiné aux exploitants agricoles mais s'adresse uniquement aux transformateurs de produits agricoles dans le cadre du programme des prix de soutien minimums. Le financement est plafonné à 50 % de la capacité de production des transformateurs et ces derniers sont tenus de verser aux producteurs un prix qui soit au moins égal au prix minimum fixé par l'État. Comme dans le cas précédent, le taux d'intérêt de ces prêts est de 8.75 % par an.

3. Billets à ordre pour le monde rural (CPR) : le CPR offre une autre source de financement à l'industrie agro-alimentaire. Ce programme revêt une importance toute particulière étant donné que dans le dispositif destiné à l'agro-alimentaire et aux coopératives (le programme n° 2 ci-dessus), le montant du prêt est plafonné à 50 % de la capacité de production des transformateurs. Techniquement, le CPR est un dispositif de billets à ordre liés à un engagement par les exploitants/coopératives de livrer leurs productions. Seuls en bénéficient le riz, le coton, le blé et le maïs. En outre, les transformateurs doivent apporter la preuve qu'ils ont versé aux producteurs un prix au moins égal au prix minimum. Comme dans les cas précédents, les crédits portent actuellement un taux d'intérêt annuel de 8.75 %.

4. Programme d'acquisition des produits par l'État (AGF) : ce programme offre des crédits aux exploitants qui vendent directement leurs produits au gouvernement fédéral. Les produits éligibles sont le coton, le riz, les haricots, le maïs et le manioc. Les produits doivent être livrés dans des entrepôts accrédités, lavés, séchés et triés. La Société nationale d'approvisionnements alimentaires (CONAB), instance relevant du ministère de l'Agriculture (comme la CCC aux États-Unis) achète les produits au prix minimum fixé pour chaque catégorie de produits.

5. Programme d'enchères subventionnées (PEP) : en principe, le PEP fonctionne sur le même modèle que le programme de paiements compensatoires au titre des prêts (« loan deficiency programme » – LDP) aux États-Unis. Comme il l'a été indiqué dans les rapports précédents, le gouvernement s'emploie à soutenir les prix agricoles par un système d'intervention « à la marge », c'est-à-dire qu'il achète aux grossistes et aux transformateurs la différence entre le prix prévalant sur le marché et le prix minimum fixé pour un produit donné. Le programme PEP n'est disponible que pour le blé, le maïs et le caoutchouc. L'État organise des enchères publiques pour établir la prime revenant aux acheteurs d'un produit donné. Ces acheteurs se mettent en rapport avec des producteurs désireux de vendre leur production au prix de soutien minimum fixé. Les coûts éventuels du transport des biens jusqu'au lieu de destination finale est à la charge de l'acheteur.

6. Contrats à option : le gouvernement fédéral propose, par l'intermédiaire de la CONAB, un prix pour les récoltes de la campagne suivante, prix auquel les produits éligibles (blé, maïs, riz et coton) peuvent être vendus au gouvernement. Ces contrats ont pour point de départ le début de la campagne et viennent à échéance au moment de la campagne suivante. Ainsi, la période de remboursement coïncide avec le moment où l'offre se raréfie et où les prix sont censés remonter de nouveau. Le prix d'exercice de l'option est fixé au-dessus du prix minimum correspondant. La CONAB prend à sa charge l'écart éventuel entre le prix d'exercice et le prix à terme.

7. Équivalence en produits : dans le cadre du programme de soutien des exploitations familiales (PRONAF), les petits producteurs bénéficient d'un accès à des crédits sur la base du concept d'équivalence, c'est-à-dire que les exploitants remboursent leurs emprunts en livrant une quantité équivalente de produits. La valeur des produits livrés est calculée sur la base du prix minimum fixé par le gouvernement. Comme le PEP, ce dispositif ne s'adresse qu'à un petit nombre de produits, notamment le coton, le riz, le maïs et le blé. Le taux d'intérêt des prêts consentis aux petites exploitations familiales est actuellement très faible, 5.75 %, c'est-à-dire qu'il est fortement subventionné même si les crédits sont limités en volume.

8. Le système de la BNDES : toutes les formes d'aide à long terme destinées aux producteurs et aux transformateurs de produits agricoles sont centralisées par la BNDES (Banque brésilienne pour le développement économique et social) et par l'Agence spéciale pour le financement de l'industrie (FINAME). Ces deux organismes constituent ce qui est appelé le « système BNDES ». Celui-ci n'est pas propre à l'agriculture : en effet, il vise à promouvoir d'une manière générale le développement économique et social en encourageant des investissements à long terme dans l'industrie, les infrastructures, l'agriculture, le commerce et les services.

2. Chine

Situation macro-économique

En 1999, la croissance économique de la Chine s'est ralentie pour la quatrième année consécutive. La progression du PIB en termes réels n'a pas dépassé 6.6 %, contre 7.6 % en 1998, 8.8 % en 1997 et 9.9 % en 1996. Toutefois, ce tassement a été essentiellement observé pendant le premier semestre de 1999 et peut être en grande partie attribué aux prolongements des mesures de relance par voie budgétaire adoptées en 1998, à un recul des exportations nettes et à la morosité persistante de la consommation privée et de l'investissement non étatique. Le revirement de tendance qui a marqué le deuxième semestre de 1999 a été déclenché par la progression des exportations nettes de marchandises et l'augmentation de la production industrielle résultant d'une rallonge budgétaire. Les prix à la consommation et les prix de détail ont continué à baisser d'une année sur l'autre et, en dépit d'une modération du mouvement de repli ces derniers mois, les pressions déflationnistes freinent encore l'activité économique, en particulier dans le secteur non étatique.

L'excédent commercial a brusquement chuté durant le premier semestre de 1999, les importations ayant sensiblement progressé tandis que les exportations demeuraient précaires. L'accroissement des importations tient largement à l'augmentation des déclarations effectuées auprès des autorités douanières, due à l'intensification de la répression de la contrebande. Les exportations ont commencé à se redresser à partir de juillet, sous l'effet d'une demande plus forte des pays de l'OCDE et d'autres économies asiatiques. Étant donné que beaucoup de celles-ci se relèvent rapidement de la crise de 1998, les exportations devraient rester dynamiques en 2000. Les exportations devraient également ressentir les bienfaits de diverses mesures telles que le relèvement des abattements au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). On peut donc penser que la balance des opérations courantes est demeurée positive en 1999, même s'il faut s'attendre à un excédent moins important qu'en 1998. L'investissement étranger direct a par ailleurs reculé de 10 % environ durant le premier semestre de 1999. Cette évolution ne modifie pas sensiblement la situation confortable de la balance des paiements chinoise, dont témoignent les réserves en devises du pays, qui s'élèvent au total à quelque 150 milliards de \$US.

Au plan de l'action gouvernementale, il faut doser judicieusement les mesures de relance et de freinage. La grande difficulté consiste à relancer l'économie tout en menant à bien les réformes du secteur des entreprises d'État qui s'imposent pour conserver le potentiel de croissance à long terme du pays. Aussi les autorités ont-elles adopté un certain nombre de mesures budgétaires et monétaires expansionnistes, passant par une hausse des salaires versés aux fonctionnaires, des projets d'infrastructure ambitieux et une baisse des taux d'intérêt. Jusqu'à présent, ces mesures n'ont généralement pas permis de réaliser les objectifs affichés. En particulier, le niveau des dépenses des consommateurs et des investissements non étatiques est demeuré peu élevé. Parallèlement, la réorganisation des entreprises d'État s'est traduite par une aggravation du chômage et des problèmes sociaux. Autrement dit, maintenir les engagements en faveur de la réforme des structures et des entreprises d'État sans compromettre les objectifs de croissance élevée et de plein emploi demeurera le principal défi pour l'année 2000.

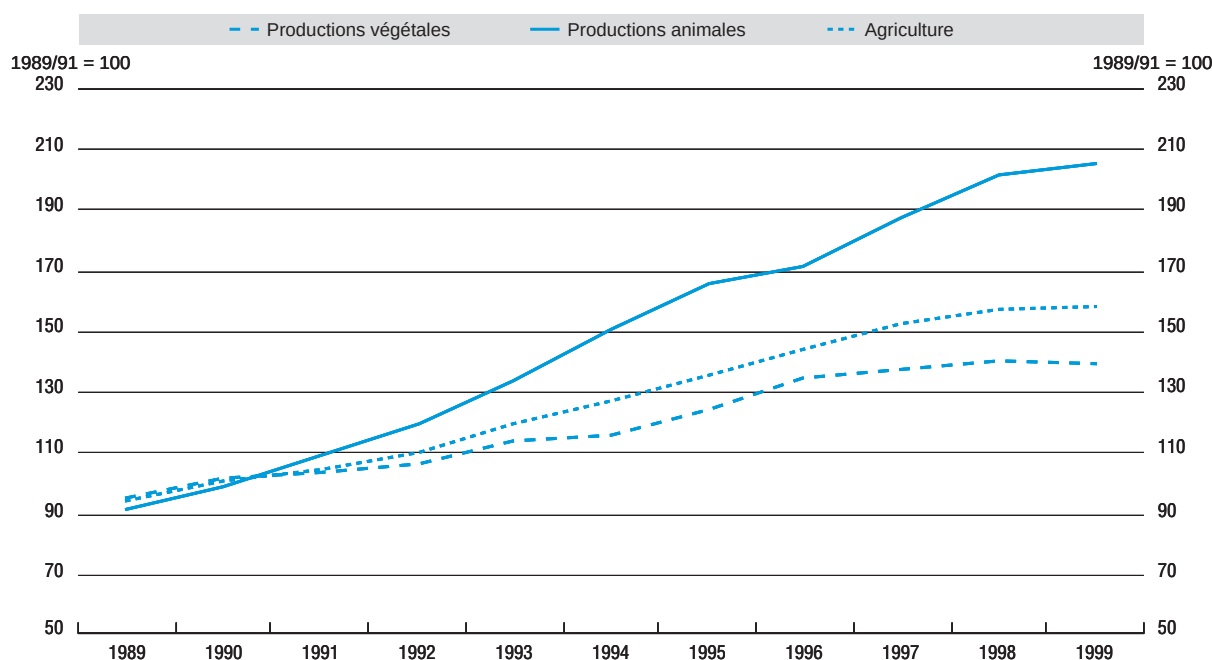
Situation du secteur agricole et agro-alimentaire

Après la forte croissance observée pendant plus de deux décennies, la production totale du secteur agricole a commencé à se stabiliser. Ce ralentissement a été dans une large mesure provoqué par la baisse de la production végétale. La production de grains a plus particulièrement diminué, en grande partie sous l'effet d'une baisse des prix dans ce domaine. La décision de mettre fin aux prix garantis et de réduire les stocks devrait encore faire reculer les superficies ensemencées en grains. Au demeurant, les premières estimations indiquent une diminution de 6 % environ des emblavures de blé pour l'année 2000. Une nouvelle réduction de la production de grains devrait s'ensuivre en 2000, à moins que des conditions météorologiques exceptionnelles ne se répercutent sur les rendements.

Alors que la production végétale est en perte de vitesse, la production animale prend une importance croissante. Celle-ci a pratiquement doublé durant les années 90 (graphique III.2.1), et il y a tout lieu de penser que l'abandon progressif des cultures au profit de l'élevage va se confirmer. Tout d'abord, la demande de grains, culture qui l'emporte sur toutes les autres, se caractérise par des élasticités faibles, voire négatives, par rapport aux revenus, tandis que les consommateurs continuent à consacrer une part appréciable de leurs revenus complémentaires aux produits de l'élevage. Parallèlement, les prix en termes réels des grains ont baissé et les problèmes structurels affectant cette filière (petites exploitations dispersées, système de stockage et de distribution inefficace et industrie de transformation dépassée) n'ont pas permis de compenser la baisse des prix par une augmentation de la productivité. L'élevage devrait quant à lui bénéficier du mouvement qui se dessine en faveur d'unités de production plus grandes et plus efficaces, notamment dans le cas du porc. Enfin, dans la perspective de l'adhésion à l'OMC, le gouvernement se heurtera à des difficultés toujours plus grandes pour maintenir la politique de remplacement des importations appliquée aux grains. Peu à peu, on devrait assister à un relâchement des pressions administratives et à une diminution des incitations économiques en faveur de la production de grains.

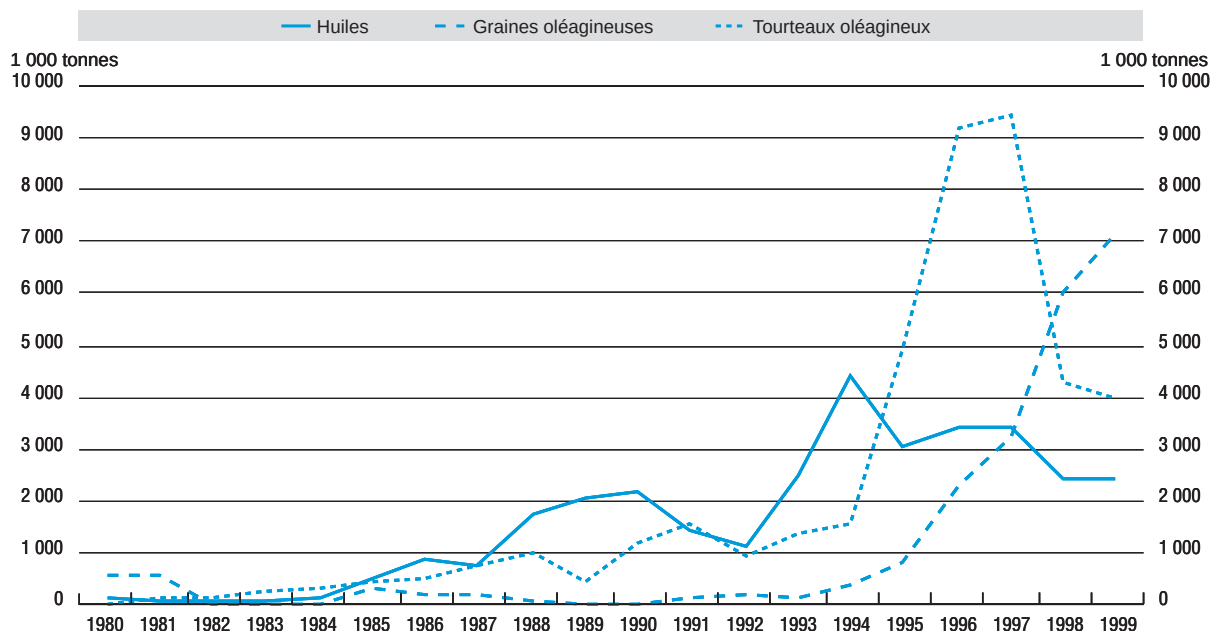
S'agissant des oléagineux, la situation ne cesse d'évoluer. En cinq ans seulement, ce pays est devenu le plus grand importateur mondial de graines oléagineuses. Les quantités importées ont augmenté, passant de 0.8 million de tonnes en 1995-96 à 8.2 millions de tonnes, d'après les estimations, en 1999-2000. Les importations de graines oléagineuses progressent aux dépens des importations de tourteaux et d'huiles. C'est ainsi que les importations d'huile de soja, qui représentaient 1.65 million de tonnes en 1997-98, devraient descendre à 0.7 million de tonnes en 1999-2000. On prévoit que les importations de tourteaux de soja vont chuter plus encore et ne dépasseront pas 500 000 tonnes, contre 4.2 millions de tonnes en 1997-98 (graphique III.2.2). Cette réorientation des importations de produits dérivés au profit des graines oléagineuses est largement imputable à l'action gouvernemen-

Graphique III.2.1. La croissance globale de la production agricole se nivèle en 1999



Source : Basé sur les estimations de la FAO.

Graphique III.2.2. Les importations de graines oléagineuses continuent d'augmenter, alors que les politiques restreignent les importations de tourteaux et d'huiles



Source : USDA.

tale et aux mesures visant à protéger l'industrie chinoise de la trituration. Les importations de tourteaux de soja ont été limitées à partir du début de 1999 par la mise en œuvre d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 13 %. La Chine a également tenté de parer aux importations d'huiles alimentaires en limitant le nombre de licences d'importation et en réprimant la contrebande de ces produits. Par ailleurs, la Chine devrait importer 5.0 millions de tonnes de fèves de soja durant l'année commerciale 1999-2000, soit 24 % de plus que l'année précédente. L'abaissement des obstacles aux échanges et les engagements pris en matière d'accès au marché dans le cadre de l'adhésion à l'OMC pourraient encore stimuler les importations non seulement de fèves, mais aussi d'huile. Les importations de tourteaux, en revanche, ne devraient pas ressentir les effets de la libéralisation des échanges pour un certain nombre de raisons. Premièrement, les droits de douane appliqués aux tourteaux sont déjà peu élevés, et aucune autre réduction n'est envisagée. Deuxièmement, l'augmentation des importations de fèves se traduira par une intensification des activités de trituration en Chine et, de ce fait, par une offre de tourteaux oléagineux plus importante. Troisièmement, les réformes et la baisse des prix affectant les grains à l'intérieur pourraient contribuer – à la marge – au remplacement d'une partie de la valeur énergétique de la ration alimentaire des animaux apportée à l'heure actuelle par des tourteaux relativement bon marché.

Les caractéristiques fondamentales de l'élevage sont demeurées inchangées dans ce pays en 1999. Le porc occupe toujours une place de choix, puisqu'il représente 80 % de la consommation totale de viande. Du côté de l'offre, l'évolution vers des unités de production plus grandes et plus efficaces s'est confirmée. Une part croissante de la production est assurée par des foyers spécialisés ou par des élevages industriels, qui tirent parti des économies d'échelle et des techniques de production modernes. Toutefois, du fait de cette évolution, la filière porcine chinoise pourrait être exposée à des fluctuations de prix cycliques, d'autant plus que le recul de l'intervention gouvernementale sur le marché des grains risque de favoriser les variations de prix des produits fourragers. L'importance croissante des

unités de production porcine à grande échelle se répercutera également sur l'utilisation d'aliments composés pour animaux. Il faut s'attendre à une progression des besoins totaux de grains et de tourteaux de soja. La demande supplémentaire pourrait être satisfaite par une augmentation de la production intérieure et des importations. La rapidité et l'ampleur de la réforme des politiques, selon qu'elle vise les échanges ou le soutien intérieur, détermineront l'importance relative des deux sources, autrement dit la part des importations de grains et celle de la production sur place.

Ajustement structurel

La nécessité de réformer les « entreprises de bourgs et de villages » devrait entraîner d'importants changements structurels. Celles-ci ont joué un rôle central dans le développement rural en Chine depuis plus de 20 ans. Ces entreprises ont permis de développer des coopératives et représentent l'une des grandes innovations qui ont marqué la première phase de réforme, à une époque où les marchés étaient inexistantes et la propriété privée idéologiquement inconcevable. Ces entreprises demeurent une source de revenus essentielle pour les administrations locales et emploient une grande partie de la population active non agricole dans les zones rurales. En 1993, elles assuraient encore 27 % de la production industrielle nationale.

Un certain nombre d'éléments indiquent que les entreprises de bourgs et de villages ont été mises en difficulté par les modifications rapides des structures intervenues en Chine rurale. Leur contribution à la croissance s'est moins fait sentir, leur nombre a diminué et leur rôle d'absorption de la main-d'œuvre rurale excédentaire s'est atténué. Divers facteurs sont à l'origine des problèmes rencontrés par les entreprises de bourgs et de villages. i) Ces entreprises produisent essentiellement des biens de consommation de qualité médiocre, et ont souvent réagi trop tard et trop timidement à l'apparition d'une catégorie de consommateurs aisés. ii) Les modalités de financement et de contrôle de ces entreprises, ainsi que leurs structures de gestion, ont peu à peu révélé un manque de souplesse face aux innovations technologiques et aux choix d'investissement qui s'imposaient. iii) Dans le même temps, la concurrence des activités exercées en dehors du secteur public en milieu urbain s'est avivée, à mesure que s'intensifiaient les pressions résultant de la réforme des entreprises d'État. iv) Les préventions des instances publiques contre les entreprises de bourgs et de villages compromettent leur accès aux moyens financiers voulus. Par exemple, alors que ces entreprises représentent encore une part estimée à 28 % du PIB total, elles bénéficient de 8 % seulement des prêts bancaires. Les entreprises de bourgs et de villages sont néanmoins appelées à prendre une importance grandissante à l'avenir : leur rôle social, notamment dans la régulation de la main-d'œuvre rurale pléthorique, devrait progresser à la faveur du changement structurel dans le secteur agricole et de la réorganisation des entreprises d'État. Le défi consistera à accroître la viabilité des entreprises de bourgs et de villages tout en maintenant et en développant leurs fonctions non économiques.

La réforme de la fiscalité en milieu rural pourrait également modifier la situation politique. A l'heure actuelle, les producteurs agricoles sont soumis à quatre catégories de taxes, prélèvements et frais. Ces taxes constituent un fardeau important pour les exploitations familiales, d'autant plus que n'étant pas directement proportionnelles au niveau de revenus, elles peuvent réduire ceux-ci de façon importante. Ces quatre catégories comprennent :

1. *La part gouvernementale ou fédérale*, relativement faible proportionnellement à l'ensemble des taxes, tout au moins en ce qui concerne les revenus agricoles.
2. *Les prélèvements au niveau du bourg*, qui sont dus au titre des « Cinq programmes unifiés » (cinq *Tongchou*) : éducation, dépenses sociales, planning familial, transports publics (collectifs) et dépenses militaires.
3. *Les prélèvements au niveau du village*, qui sont dus au titre des « trois contributions » (trois *Tiliu*) et qui représentent des contributions aux fonds publics de réserve, au financement des services publics ainsi qu'à d'autres frais administratifs.
4. *Les frais, prélèvements et amendes divers*, qui doivent être payés à d'autres institutions gouvernementales à différents niveaux hiérarchiques.

L'ensemble de ces diverses taxes et prélèvement représentent une charge considérable et en en constante augmentation pour les fermiers (« le fardeau des paysans »). En contrepartie, le gouvernement a déclaré en 1991 que l'ensemble des taxes des catégories 2 et 3 (« trois Tiliu » et « Cinq Tongchou ») ne devrait pas excéder 5 %. Mais comme ces mesures ne touchaient que deux des quatre catégories de taxes, l'efficacité de leur contrôle sur le volume global des impôts s'est avéré très limité. Pour rester dans la limite des 5 %, certains frais appartenant à la catégorie 4 ont été augmenté alors que certains articles imposables dans les catégories 2 et 3 ont été reclassés dans la catégorie 4. Ces mesures ont eu pour conséquence d'augmenter les charges dues par les agriculteurs, alors que les sommes dues au titre des « trois Tiliu » et des « cinq Tongchou » diminuaient.

Soutien intérieur

Depuis 1994, le « système de responsabilité des gouverneurs » constitue le principal programme d'action de ce pays dans le domaine des grains. Il s'agissait à la fois de proposer des incitations économiques et d'exercer des pressions administratives sur les agriculteurs afin qu'ils cultivent davantage de grains et emploient plus d'engrais que dans le cadre d'un marché libre. Ce programme d'action a provoqué une utilisation excessive d'intrants (en particulier d'engrais azotés) à grande échelle, aggravé les problèmes d'environnement existants et accentué les problèmes administratifs liés au système chinois de stockage et de distribution des grains. Il a conduit à des niveaux de production de grains sans précédent et permis à la Chine, l'un des principaux pays importateurs nets de grains au milieu des années 90, de devenir exportatrice nette de grains à la fin de la décennie. La priorité accordée à la production et aux achats publics de grains a également suscité un certain nombre de problèmes dans le système de stockage et de distribution du pays. Les stocks de grains n'ont cessé d'augmenter pour atteindre des niveaux difficiles à gérer tandis que la qualité médiocre des grains stockés empêchait de plus en plus leur réintroduction dans le circuit de consommation. Il a par ailleurs fallu maintenir un appareil administratif toujours plus lourd, caractérisé par un manque d'efficacité et exposé à des accusations de fraude et de détournement des subventions.

En 1998, la Chine a pris une première initiative visant à réformer la filière des grains, appelée « quatre séparations et un perfectionnement ». Comme indiqué dans les rapports précédents, ces réformes n'ont généralement pas répondu aux attentes et étaient d'ailleurs vouées à l'échec. Elles ont cherché à traiter les symptômes sans s'attaquer sérieusement aux problèmes de fond des grains en Chine (surproduction, lacunes du système de stockage et de distribution) créés par les programmes d'action antérieurs. Les premiers projets de réforme prévoyaient même des mesures de nature à renforcer le contrôle de l'État sur le système national des grains. Ces mesures englobaient le rétablissement du monopole des stations de grains et une réglementation plus rigoureuse de l'activité des négociants privés.

Si le « système de responsabilité des gouverneurs » pour les grains demeure un cadre d'action privilégié, de nouveaux efforts ont été déployés en 1999 pour réformer la filière des grains en Chine. Ce train de réformes inédit pourrait déboucher sur des transformations plus profondes et plus étendues qu'à la suite des actions engagées précédemment. Avant tout, les réformes visent à remédier au déséquilibre fondamental qui caractérise les grains dans ce pays. Parmi les nouvelles mesures, on peut citer la réduction du soutien de l'État et des prix pratiqués pour les achats publics de riz, de blé et de maïs de qualité inférieure produits dans le cadre des quotas fixes. À partir de l'année 2000, les prix de soutien de l'État et les achats publics seront supprimés pour le blé de printemps cultivé dans certaines provinces septentrionales. Les prix de soutien disparaîtront également pour certaines provinces situées au sud du Yangzi. En outre, la Chine a entrepris de résorber ses stocks de grains considérables en vendant du blé et des céréales secondaires à l'intérieur du pays et en écoulant du maïs sur le marché international. Mises en œuvre de façon concluante, ces réformes représenteraient aussi une étape préparatoire importante vers l'adhésion de la Chine à l'OMC.

Les réformes devraient par ailleurs affecter à moyen terme la position commerciale nette de ce pays en matière de grains. Certains facteurs laissent supposer que la Chine demeurera exportatrice nette de grains mais d'autres permettent de penser qu'elle redeviendra importatrice nette comme au

milieu des années 90. Les principales raisons pour lesquelles il est probable que la Chine demeurera un exportateur net de premier plan sont les suivantes :

- La consommation alimentaire de grains est de plus en plus proche du niveau de saturation. Une part croissante de la population a largement accès à des aliments de base tels que le riz et les produits dérivés des grains, et la demande ira en diminuant dans ce domaine à mesure qu'augmentera la proportion de consommateurs à hauts revenus.
- La résorption envisagée des stocks compensera vraisemblablement le recul escompté de la production de grains. Étant donné les quantités stockées par la Chine, elle contribuerait à réduire les importations nécessaires et pourrait – les années marquées par d'abondantes récoltes – dynamiser les exportations de grains. Cet effet pourrait même se faire sentir pendant plus d'une décennie.
- Les investissements consacrés à la recherche agronomique et à l'infrastructure d'irrigation sont à l'origine d'une montée en puissance de la production de grains peu susceptible d'être tempérée rapidement, même en cas de diminution du soutien direct et des aides liées à la production accordés aux producteurs de grains. Du fait qu'un long délai sépare ces investissements et la stimulation de la production qui en résulte, bon nombre des effets découlant des investissements passés devraient se concrétiser au moment où les réformes de fond visent à maîtriser la croissance de la production.

Toutefois, il y a aussi lieu de croire que les réformes de 1999 peuvent accroître les besoins d'importation de la Chine, voire mettre fin à sa situation d'exportatrice nette. Plusieurs raisons sont avancées ci-après.

- En pratique, il peut s'avérer difficile de résorber largement les stocks de grains. Premièrement, la qualité d'une grande partie de ces stocks laisse à désirer du fait que les exploitants étaient seulement tenus de réaliser des objectifs quantitatifs pour remplir leur quota de livraison sans avoir à respecter des conditions rigoureuses de qualité. Pour l'essentiel, les stocks de riz correspondent à des variétés hâtives de qualité médiocre pour lesquelles la demande solvable est inexistante ou très faible. Par ailleurs, les stocks de grains résultent en majorité de mesures d'intervention prises très tôt et s'accumulent en fait depuis si longtemps que leur recyclage, même à des fins d'alimentation animale, sera problématique. Deuxièmement, les stations de grains publiques ne tiennent guère à supporter les pertes financières qu'entraînerait une réduction non subventionnée des stocks. Étant donné la baisse de prix des grains, les stocks existants devraient être vendus au-dessous de la valeur comptable, et les stations seraient contraintes d'abandonner une part de leurs disponibilités à court terme. Troisièmement, compte tenu de la piètre qualité des grains mis en réserve, la décision d'abaisser le niveau des stocks risque fort de déclencher simultanément l'importation de grains de qualité supérieure en vue d'obtenir un mélange acceptable pour la fabrication d'aliments du bétail et la transformation.
- En dépit des investissements à long terme axés sur l'obtention de variétés à haut rendement et l'infrastructure, les agriculteurs devront tenir compte du nouveau système incitatif découlant des réformes de 1999. La baisse de prix des grains, la réduction du soutien et la disparition des quotas de livraisons obligatoires à l'État devraient se traduire par une régression des superficies plantées en grains. On note déjà une diminution de 6 % des plantations de blé d'hiver pour l'année 2000. Les superficies consacrées au maïs et au riz devraient également diminuer. À plus longue échéance, l'insuffisance des réserves d'eau dans les plaines du Nord de la Chine interdira sans doute toute nouvelle expansion de la production.
- Le recul de l'intervention gouvernementale sur le marché des grains, conjugué à la réduction impérieuse des stocks de grains, pourrait donner un élan décisif au changement structurel en faveur de l'élevage industriel en Chine. La nécessité de réintroduire les réserves accumulées par le passé dans la filière des grains à des prix inférieurs pourrait accélérer l'évolution vers une production porcine fondée sur l'emploi de grains. Les possibilités d'utilisation accrue de grains pour l'alimentation animale sont considérables. Actuellement, près de 80 % de la production porcine est encore assurée de façon « artisanale », les animaux étant nourris par les ménages à l'aide de restes. Le remplacement progressif par un système fondé sur des aliments composés favoriserait la

demande de produits fourragers et pourrait ainsi contribuer à une augmentation des importations de céréales secondaires.

Pour apprécier l'effet net de ces réformes, il faut procéder à une analyse quantitative englobant les incidences à la fois immédiates et plus lointaines, ainsi que les répercussions probables de l'arrivée prévue de ce pays à l'OMC. Un travail de ce type a été entrepris au moyen du modèle *Aglink* de l'OCDE et les résultats sont récapitulés à l'appendice II.

Cadre d'action international

L'accession prévue de la Chine à l'OMC devrait constituer le plus grand facteur de changement du cadre d'action international pour l'agriculture. Si les négociations portant sur des protocoles bilatéraux avec les principaux partenaires commerciaux de la Chine ont été concluantes, le calendrier et les conditions relatifs à l'entrée de la Chine sont encore à préciser. Cependant, selon toute vraisemblance, l'accord final sera signé durant le deuxième semestre de l'année 2000, et les conditions d'adhésion seront proches de l'arrangement négocié entre les États-Unis et la Chine en novembre 1999. Celui-ci prévoit notamment les dispositions suivantes :

- *Droit d'importer.* Pour un grand nombre de biens, le droit d'importer sera étendu, au-delà des organismes d'État, à toute entité non gouvernementale. La Chine est convenue d'introduire ce droit de façon progressive sur une période de trois ans. Les échanges portant sur certains biens, tels que le blé, le maïs, le riz, le coton et l'huile de soja, continueront à passer par des entreprises commerciales d'État. Toutefois, des engagements viseront à mettre fin au monopole de celles-ci en allouant une proportion minimum des contingents d'importation à des entités autres que les entreprises commerciales d'État.
- *Consolidations tarifaires.* La Chine s'engage à supprimer toutes les barrières non tarifaires, seuls les droits de douane pouvant affecter les importations. Les autres dispositions, notamment les mesures d'inspection et d'essai et les taxes intérieures, seront conformes aux règles de l'OMC. Tous les droits de douane sont consolidés aux niveaux actuels, de nombreux produits bénéficiant d'une réduction. Des réductions annuelles seront opérées à partir de l'année 2000 et se poursuivront, pour la plupart des biens, jusqu'en 2004, époque à laquelle le tarif agricole moyen sera ramené à 17 %.
- *Administration des contingents tarifaires.* Des contingents tarifaires sont mis en place pour les principales marchandises commercialisées en grandes quantités, notamment le blé, le maïs, le riz, le coton et l'huile de soja. Pour ces biens, une quantité donnée sera soumise à un droit d'entrée peu élevé (ne devant pas dépasser 10 %), le droit étant plus élevé pour les importations supplémentaires. Les contingents devraient prendre effet en 2000, et les quantités visées augmenteront chaque année jusqu'en 2004. Aucune prescription relative au niveau minimal des achats n'est prévue, mais les contingents tarifaires font l'objet de disciplines précises veillant à ce que les décisions d'importation obéissent à des critères commerciaux, et non pas politiques. Une partie du contingent tarifaire est réservée à l'importation par des entités autres que les entreprises commerciales d'État.
- *Subventions à l'exportation.* La Chine s'engage à ne pas accorder de subventions à l'exportation pour les produits agricoles.
- *Soutien intérieur.* La Chine s'engage à plafonner et à réduire les subventions intérieures qui faussent les échanges.

Évaluation et perspectives

Après avoir longtemps enregistré des taux de croissance à deux chiffres, l'économie chinoise a amorcé un mouvement de décélération ces quatre dernières années. Du fait de ce ralentissement, le gouvernement est confronté à un double défi : maintenir le rythme des réformes dans le secteur d'État tout en évitant une envolée du chômage. Il a surtout réagi par un accroissement systématique des investissements publics et par une réduction des taux d'intérêt. Les investissements publics visent

essentiellement à améliorer l'infrastructure et sont mieux répartis entre les régions, de manière à englober l'arrière-pays sous-développé. Cette évolution semble annoncer une nouvelle stratégie globale de développement, marquant l'abandon progressif d'un modèle de croissance tourné vers l'extérieur et tiré par les exportations au profit d'un développement plus général du marché intérieur dans son ensemble.

Un nouveau train de réformes a été lancé en 1999 dans le domaine des grains. Il a pour principal objectif de rétablir le rôle des prix pour équilibrer l'offre et la demande et de préparer l'agriculture chinoise dans la perspective de l'adhésion du pays à l'OMC. Les grandes mesures visent notamment la baisse des prix administrés et la réduction progressive des stocks de grains. La possibilité et le degré de résorption de ces stocks dans les années à venir sont difficiles à prévoir. Du point de vue de l'action gouvernementale, il faut noter que la constitution d'importants stocks de grains a été un pilier essentiel de la stratégie chinoise en matière de sécurité alimentaire. Par conséquent, l'ampleur de la réduction des stocks relève largement d'un choix politique. Au plan économique, l'abaissement du niveau des stocks serait facilité si les cours mondiaux étaient moins élevés. La Chine pourrait alors écouler une partie des stocks actuels de grains sur les marchés mondiaux, comme l'ont montré les exportations de maïs en 1999. Dans l'ensemble, la qualité médiocre des stocks de grains porte à croire que les réserves existantes ne peuvent être recyclées que partiellement et à l'intérieur du pays. Elle n'est guère susceptible de répondre aux exigences des consommateurs à l'échelle internationale.

Appendice II

L'entrée anticipée de la Chine dans le système d'échange multilatéral : implications pour les marchés des céréales et des oléagineux

Introduction

La Chine est désormais entrée dans un processus d'intégration croissante au système d'échanges international. Le modèle *Aglink* de l'OCDE a permis d'analyser les principales questions que pose l'intégration de la Chine dans les marchés agricoles en général et le marché des céréales et des oléagineux en particulier. Cette analyse contient un aperçu des régimes actuels du commerce extérieur et des marchés intérieurs, une description succincte des réformes probables dans le contexte de l'intégration croissante de la Chine dans le système de commerce multilatéral et une évaluation des effets de ces réformes sur les marchés des céréales et des oléagineux en Chine et dans les pays de l'OCDE.

L'environnement politique actuel

La Chine est passé du statut d'importateur net à celui d'exportateur net de céréales

Au cours des quatre dernières années, la Chine est passée du statut d'importatrice nette à celui d'exportatrice nette de céréales. Un des facteurs qui ont le plus contribué à cette amélioration du taux d'autosuffisance a été l'adoption en 1994 d'un ensemble de mesures destinées à stimuler la production céréalière, connues sous le nom de système de « responsabilité des gouverneurs ». Même si les systèmes d'entreposage et de distribution des céréales ont été réformés en avril 1998, ce système reste le principal instrument de régulation de l'économie céréalière chinoise. Ce régime vise à inciter les agriculteurs à produire plus de céréales et à utiliser plus d'engrais qu'ils ne le feraient dans un marché libre au moyen d'incitations et de mesures administratives. Elle a encouragé les agriculteurs à privilégier les cultures exigeant beaucoup de terres, comme les céréales et les oléagineux, pour lesquelles la Chine ne bénéficie d'aucun avantage comparatif, tout en les dissuadant de développer les productions horticoles à forte intensité de main-d'œuvre pour lesquelles elle possède au contraire un avantage comparatif. Cette politique a non seulement éloigné la production de toute considération économique, mais a fait apparaître des problèmes environnementaux et aggravé ceux qui existaient déjà par l'utilisation excessive d'intrants (en particulier d'engrais azotés), l'épuisement des eaux souterraines et l'érosion des sols (OCDE, 1999a).

Moins d'intervention gouvernementale sur le marché chinois des oléagineux

L'intervention des pouvoirs publics est moins marquée dans le secteur des oléagineux. Ceux-ci, ainsi que leurs produits dérivés, ne sont pas compris dans le « système de responsabilité des gouverneurs » et le régime des échanges dans le secteur des oléagineux est relativement libéral. Depuis cinq ans, la réforme du régime commercial et le régime interne libéral ont suscité une croissance rapide des importations d'oléagineux, de tourteaux et d'huiles végétales, principalement de fèves de soja, de leurs produits dérivés ainsi que d'huile de palme.

Les importations de céréales et d'oléagineux font l'objet de toute une série de mesures tarifaires et non tarifaires dont les plus importantes sont des restrictions quantitatives, les droits de douane, la taxe à la valeur ajoutée (TVA), les ristournes de TVA et les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). Les entités chinoises de commerce d'État contrôlent et réglementent totalement le commerce des céréales et dans une moindre mesure celui des graines oléagineuses et des produits dérivés. Du fait qu'elles détiennent le monopole des achats et des ventes de céréales, elles déterminent aussi bien la direction que le volume des échanges de céréales. Dans ces conditions, la réduction des obstacles tarifaires n'aura guère d'effet si le pouvoir de ces entités n'est pas lui aussi réduit. Le rôle joué par les entreprises commerciales d'État et la question de l'allocation des licences d'importations seront donc des points importants à négocier en vue de tout accord commercial futur avec la Chine, notamment lors de l'allocation de contingents tarifaires à des négociants privés afin de leur permettre de bénéficier de la baisse des droits de douane et des quotas d'importation. La réduction du rôle des entreprises commerciales d'État sera essentielle pour que la réduction des obstacles au commerce ait un effet pratique en libérant les flux commerciaux. L'encadré III.2.1.1 donne un aperçu du rôle des entités de commerce d'État, des institutions impliquées et des problèmes qui se posent.

La libéralisation des échanges requiert une diminution du rôle des entreprises de commerce d'État

Le 1^{er} avril 1996, la Chine a annoncé qu'elle appliquerait un système de contingents tarifaires au blé, au maïs et au riz. Toutefois, les règles régissant l'administration de ces contingents n'étaient pas publiées et le volume des contingents n'était pas annoncé. Les contingents et licences d'importations de céréales sont attribués par le Conseil d'État, dont les ordres sont gérés par une entité de commerce d'État, la COFCO (Compagnie chinoise d'import-export de céréales, d'huiles et de produits alimentaires, autrefois connue sous le nom de CEROILS). Les exportations sont assujetties à un système de licences, également attribuées par le Conseil d'État et gérées par la COFCO. En 1996, la Chine a annoncé qu'elle appliquerait un système de contingents tarifaires aux graines oléagineuses. Toutefois ce système n'a jamais pris effet et les licences d'importation, d'ailleurs faciles à obtenir, ont continué à déterminer les flux commerciaux. Les importations de fèves de soja sont autorisées et sont frappées d'un droit de douane de 3 % et d'une TVA de 13 %. La TVA est calculée sur la valeur CAF du produit, droit de douane compris. Pour les tourteaux, le droit de douane est de 5 % et la TVA de 13 % ; le système de contingent n'est pas plus appliqué aux tourteaux qu'il ne l'est aux fèves de soja, mais une licence d'importation est nécessaire. Quant aux importations d'huiles de soja, elles sont assujetties à un régime de contingentement, à un droit de douane de 13 % et à une TVA de 13 %. En dehors de la COFCO, seules cinq compagnies commerciales sont autorisées à importer de l'huile de soja.

Les exportations de céréales continuent à bénéficier de subventions indirectes à l'exportation

Autrefois, les principales mesures de promotion des exportations étaient des subventions directes aux exportations et la ristourne de la TVA. Les subventions directes des exportations ont été supprimées le 1^{er} janvier 1991 et, en 1997, la Chine a donné à un Groupe de travail de l'OMC l'assurance qu'elle n'y aurait plus recours. Toutefois, les exportations céréalières peuvent bénéficier de subventions indirectes en ce sens que les entités de commerce d'État peuvent acheter à bas prix sur le marché intérieur les céréales du quota de livraisons obligatoires et les revendre sur le marché mondial à des prix inférieurs à ceux qui sont pratiqués sur le marché intérieur. Cette subvention est en fait à la charge des producteurs de céréales, du fait qu'ils doivent vendre à bas prix à l'État une certaine proportion de leur production – le quota.

En 1994, le gouvernement a commencé à élargir le champ d'application de la TVA à l'ensemble des marchandises tant de production nationale qu'importées. Le taux de la TVA varie entre 13 et 17 % ; les pouvoirs publics ont de plus en plus recours à des taux variables pour gérer tant les importations que les exportations. Les ristournes et remises de TVA sont aussi utilisées pour réguler les importations, pour stimuler ou décourager certaines productions ou même pour favoriser certaines provinces.

Modifications envisagées des régimes commercial et intérieur de la Chine

Des réformes globales comprenant des réductions tarifaires, la réforme des politiques internes et une croissance du PIB en hausse...

L'intégration de la Chine dans les marchés internationaux des céréales et des oléagineux modifiera profondément les possibilités d'accès au vaste marché de ce pays. Les réformes comprendront des réductions tarifaires, l'augmentation des contingents d'importation et la mise en place de réglementations sanitaires et phytosanitaires plus transparentes et contestables. Pour ce faire, il serait nécessaire de restreindre le pouvoir des entités de commerce d'État, dont le rôle était prédominant, ainsi que de permettre aux commerçants du secteur privé d'avoir accès aux contingents tarifaires. De plus, l'ensemble des performances économiques de la Chine devrait connaître une embellie, ce qui se traduirait par un accroissement du pouvoir d'achat des consommateurs et donc stimuler d'autant la consommation de produits alimentaires et d'aliments pour animaux. En fait, l'ouverture des frontières aura probablement pour effet de rendre intenable le système des politiques de remplacement des importations (c'est-à-dire le « système de responsabilité des gouverneurs ») et créera probablement de nouveaux besoins d'importations.

Le modèle *Aglink* de l'OCDE a permis d'évaluer les répercussions possibles de ces réformes. Lors d'un processus de simulation, on a introduit un régime de contingent tarifaire pour le blé, le riz et les céréales secondaires, autorisant l'accès de 22 millions de tonnes avec des droits de douane minimum, mais maintenant des droits prohibitifs sur les quantités en excès du quota. Pour les autres produits, les droits de douane ont été abaissés en moyenne de 50 %. Enfin, on a estimé que le taux de croissance du PIB augmentait d'un point en raison de la libéralisation des échanges et que le « système de responsabilité des gouverneurs » était progressivement éliminé sur une période de 5 ans. La période de mise en place des réformes politiques est considérée comme devant s'étendre jusqu'à l'an 2005.

... conduiraient à une augmentation notable des importations de céréales et de graines oléagineuses

Le scénario de réforme intégrée du régime commercial et du régime interne montre que le marché chinois des céréales et des oléagineux pourrait présenter un important potentiel de croissance au cours des cinq prochaines années. Pour le blé et les céréales secondaires, les prix mondiaux augmenteraient d'environ 10 \$US la tonne et les importations atteindraient le niveau du contingent tarifaire en 2001 et 2003-04 respectivement. Pendant le reste de la période de mise en œuvre, le contingent tarifaire convenu continuerait à limiter de façon contraignante les impor-

Encadré III.2.1.1. Commerce d'État en Chine : institutions, procédures et problèmes

Les institutions

La Commission nationale de planification et de développement établit un plan annuel d'importations et d'exportations de céréales (blé, riz et maïs). Cette planification est menée en accord avec le Conseil d'État (qui est l'organe administratif suprême) et avec le ministère du Commerce extérieur et de la coopération économique (MOFTEC). Après des consultations ultérieures avec les organisations officielles intéressées, notamment le ministère de l'Agriculture, le ministère du Commerce intérieur et l'Agence nationale des réserves céréalières, un projet définitif est proposé au Conseil d'État. Lorsque celui-ci a approuvé le projet, les objectifs d'importations et d'exportations sont transmis au MOFTEC, qui confie l'exécution des opérations commerciales à la COFCO. La COFCO est l'entité la plus visible, mais ce n'est qu'un agent qui exécute les ordres d'importation ou d'exportation, et qui prélève les céréales dans les Bureaux des grains ou leur en transfère*.

Les procédures

Pour les importations céréalières, le MOFTEC donne à la COFCO l'instruction d'acheter des quantités déterminées et de les transférer aux Bureaux des grains à des prix comptables fixés. Ces prix sont généralement basés sur les prix moyens des livraisons obligatoires du même type de céréales pratiqués dans cinq grandes villes et sont indépendants des prix effectivement payés à l'importation (Crook *et al.*, 1999). La COFCO négocie alors un contrat avec un fournisseur étranger et organise l'expédition et la livraison dans un port désigné, le dédouanement et l'inspection sanitaire et phytosanitaire. L'Agence nationale des réserves céréalières et les Bureaux locaux des céréales transportent alors les céréales vers les entrepôts et les moulins. Les exportations de céréales sont gérées selon une procédure analogue. C'est le MOFTEC qui vend la quantité de grains prescrite dans le plan annuel. Les Bureaux provinciaux achètent la quantité à exporter à un prix prédéterminé, qui est le prix fixé pour les livraisons obligatoires dans la province exportatrice, majoré d'une marge couvrant les coûts de manutention et d'une prime de qualité. La procédure d'exportation est similaire à la procédure d'importation. Après approbation du Conseil d'État, l'Agence nationale des réserves céréalières décide la répartition des contingents d'exportations entre les Bureaux des grains, qui s'occupent des aspects logistiques. L'approbation est transmise conjointement à la MOFTEC, qui donne alors ordre à la COFCO de négocier les prix avec les acheteurs étrangers.

Problèmes

Le principal but de cette hiérarchie est de contrôler totalement le commerce extérieur des céréales et en particulier d'isoler l'économie céréalière nationale des variations de prix sur le marché international. Dans l'ensemble, il permet à la Chine de maîtriser son commerce intérieur et international de céréales et d'assurer l'approvisionnement alimentaire de sa population. Il est aussi à l'origine de problèmes considérables.

- Du fait du grand nombre d'organismes participant au commerce de céréales et de la répartition compliquée des responsabilités, le système est trop lourd pour répondre efficacement aux variations brutales des marchés internationaux. Par exemple, quand en mai et juin 1996, le cours mondial du maïs a monté tandis que les prix intérieurs baissaient, les provinces du Nord-Est auraient pu réaliser des bénéfices considérables en exportant, mais les ministres et organismes compétents ont mis plusieurs mois à s'entendre pour modifier le plan annuel d'exportation. Le cours mondial était alors retombé en dessous des prix intérieurs.
- Le manque d'intégration entre les organismes responsables de la commercialisation sur le marché intérieur et les organismes de commerce extérieur est une autre source de problème. Comme on l'a vu, la COFCO, qui est responsable des exportations de céréales, achète les produits aux Bureaux des grains à un prix fixé qui est basé sur le prix pratiqué au niveau des provinces pour le quota de livraisons obligatoires, lequel était souvent inférieur au cours du marché, si bien que la COFCO continuait à exporter des céréales même quand les prix intérieurs sur le marché libre étaient remontés bien au-dessus du cours mondial. Ainsi, pendant le deuxième semestre de 1994, elle a exporté 9 millions de tonnes de maïs au cours mondial de 85 \$US alors que le prix intérieur était de 120 \$US. Ce maïs exporté avait été payé au prix du quota, soit environ 65 \$US (Tuan et Cheng, 1999).

Encadré III.2.1.1. Commerce d'État en Chine : institutions, procédures et problèmes (suite)

Ces exemples font ressortir plusieurs problèmes dont souffre le système chinois de commerce de céréales à savoir : i) les entités de commerce d'État ont des procédures trop longues pour pouvoir profiter des fluctuations des marchés internationaux ; ii) les marchés et les prix intérieurs sont plus déstabilisés qu'autre chose par leurs interventions du fait qu'elles ne se produisent pas au moment voulu ; iii) il sera difficile de maintenir le système de commerce d'État tel quel dans le contexte d'un marché céréalier ouvert. S'il est néanmoins maintenu, les entités de commerce d'État continueront à déterminer la quantité et la nature des importations et des exportations de céréales, de sorte que les avantages de la libéralisation du marché ne se feront guère sentir. À l'inverse, si la Chine élimine le régime de licences, réduit les obstacles tarifaires et ouvre les contingents tarifaires à des négociants privés, le système actuel de commerce d'État n'aura plus de raison d'être.

* Les Bureaux des grains gèrent la commercialisation des céréales au niveau provincial, de la préfecture et de la région. Par l'intermédiaire des stations locales, ils achètent des quantités déterminées à l'avance de céréales (livraisons obligatoires) à des prix fixés à l'avance (prix fixé pour les livraisons obligatoires).

tations de blé et de céréales secondaires car les importations hors contingent seraient sujettes à des droits prohibitifs. Ce caractère contraignant du contingent tarifaire influera aussi sur l'évolution des prix. L'accroissement rapide des importations fera monter brutalement les prix mondiaux, qui commenceront à plafonner lorsque les contingents tarifaires atteindront leur niveau maximum et seront entièrement utilisés.

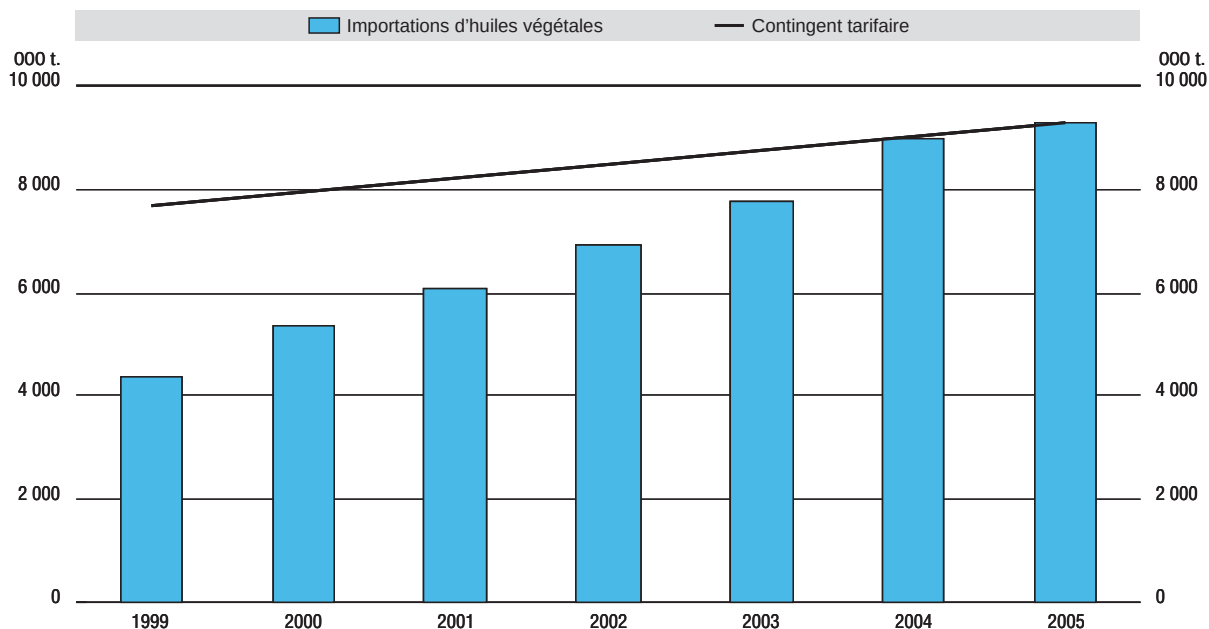
Dans ce scénario, on a postulé un contingent tarifaire contraignant global pour toutes les céréales secondaires. Mais en fait, seules les importations de maïs seront limitées par le contingent tarifaire tandis que les importations d'autres céréales secondaires seront seulement assujetties à un droit de douane uniforme (par exemple un droit de 9 % *ad valorem* pour l'orge). Le niveau du contingent tarifaire admis comme hypothèse a été calculé proportionnellement au contingent de maïs, sur la base de la part du maïs dans les importations au cours des cinq dernières années. Étant donné le degré élevé de substitution entre les diverses céréales secondaires dans l'alimentation animale, les contingents maximaux proportionnels pour l'ensemble des céréales secondaires seront peut-être moins contraignants qu'on ne l'a admis et l'augmentation des importations d'orge et d'autres céréales secondaires pourra rendre inopérant le plafond d'importations de céréales secondaires admis comme hypothèse.

Et tirer les prix mondiaux des huiles végétales à la hausse

La réforme des échanges et des politiques internes serait également favorable au marché international des oléagineux : les prix des huiles végétales pourraient augmenter de 180 \$US la tonne et ceux des graines oléagineuses d'environ 30 \$US. Comme pour les céréales, l'effet d'une réforme simultanée de la politique commerciale et du régime interne serait que les contingents tarifaires appliqués aux huiles végétales (qui sont les seuls produits contingentés du secteur des oléagineux) imposeraient une limite contraignante aux importations. Mais cette contrainte est peut-être surestimée car le contingent tarifaire utilisé a été calculé proportionnellement au contingent d'huile de soja. Étant donné la forte substitution des huiles végétales, il est probable que d'autres huiles végétales, se substitueront en partie aux importations d'huiles de soja⁷. Les principaux effets sur les marchés internationaux et chinois des graines oléagineuses sont récapitulés aux graphiques III.2.1.1 et III.2.1.2.

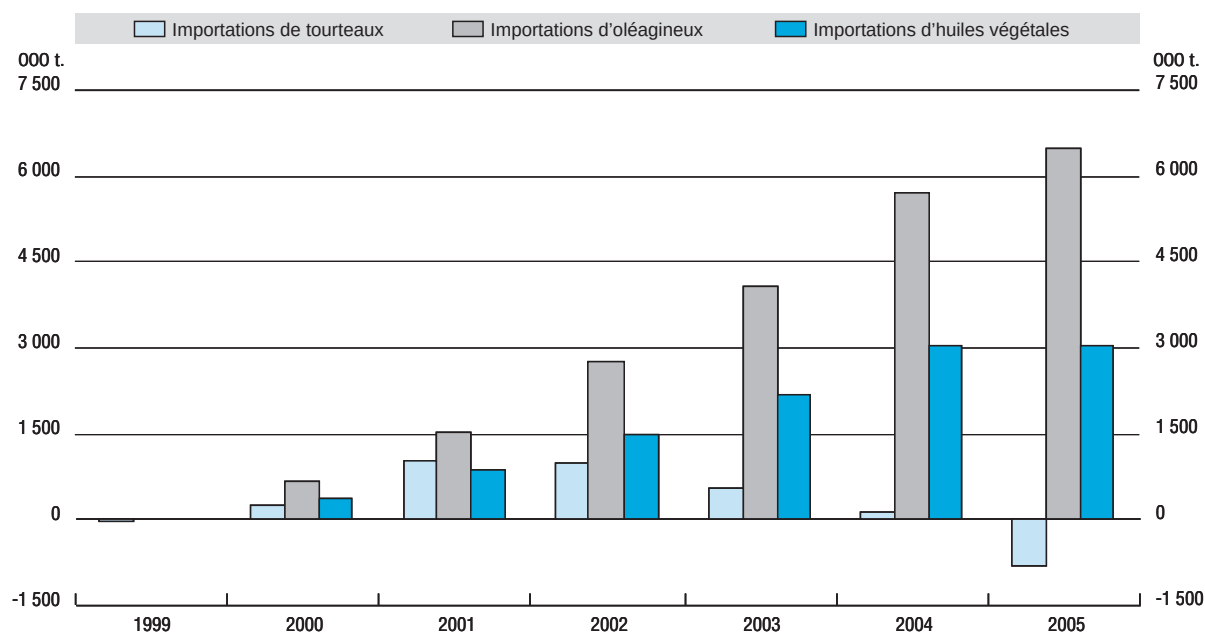
Les effets sur le marché chinois du riz sont faibles. Cela tient essentiellement à ce que la demande de riz en Chine est devenue inélastique tant par rapport aux prix que par rapport aux revenus. Dans les zones rurales, la propension marginale à consommer davantage de riz quand les revenus augmentent baisse depuis une vingtaine d'années tandis qu'en ville, la hausse des revenus s'accompagne d'une baisse de la demande globale. La variation nette des importations chinoises sera donc négligeable, indépendamment de l'évolution des incitations économiques pour les consommateurs. L'impact sur les marchés internationaux sera plus marqué. Mais il sera essentiellement dû à des effets de substitution avec le blé et les céréales secondaires sur les marchés internationaux. La hausse du cours mondial du blé et des céréales secondaires fait monter le prix du riz : là où l'élasticité-prix de la demande est plus élevée, les hausses du prix du blé et des céréales secondaires entraînent un déplacement de la demande des consommateurs en faveur du riz, ce qui fait augmenter tant la demande que les prix de ce produit sur les marchés internationaux. Le tableau III.2.1.1 récapitule les principaux effets sur les prix et les quantités tant pour les céréales que pour les oléagineux.

Graphique III.2.1.1. Les contingents tarifaires appliqués aux huiles végétales contraignent les importations



Source : Secrétariat de l'OCDE.

Graphique III.2.1.2. Les importations de graines et d'huiles oléagineuses augmentent mais celles de tourteaux stagnent



Source : Secrétariat de l'OCDE.

Tableau III.2.1.1. **Résumé des résultats des différents scénarios de libéralisation**

		I. Réforme de la politique des échanges, augmentation de la croissance des revenus et réforme des politiques intérieures	II. Politiques des échanges, pas de contingent tarifaire sur le blé, augmentation du PIB et réforme des politiques intérieures	III. Politiques des échanges, pas de contingents tarifaires, augmentation du PIB et réforme des politiques intérieures
		Évolution en 2005 par rapport au scénario de référence		
Céréales				
Importations de blé par la Chine	Millions de t.	3.26	3.26	11.93
Prix mondial du blé	\$ EU/t.	10.67	14.39	20.91
Importations de riz par la Chine	Millions de t.	0.03	0.02	0.02
Prix mondial du riz	\$ EU/t.	14.53	17.53	19.69
Importations de céréales sec. par la Chine	Millions de t.	6.96	15.51	13.90
Prix mondial des céréales secondaires	\$ EU/t.	10.74	15.65	16.67
Oléagineux				
Importation d'oléagineux par la Chine	Millions de t.	6.47	6.03	5.49
Prix mondial des graines oléagineuses	Monde, \$ EU/t.	35.57	41.35	41.39
Importations de tourteaux par la Chine	Millions de t.	-0.79	0.60	-0.10
Prix mondial des tourteaux	Monde, \$ EU/t.	1.23	12.68	9.68
Importations d'huiles végétales par la Chine	Millions de t.	3.04	3.04	3.04
Prix mondial des huiles végétales	Monde, \$ EU/t.	183.35	157.44	165.15

Mais la variation nette des importations de riz demeurerait très modeste

Le caractère contraignant des contingents tarifaires de céréales soulève deux autres questions à savoir :

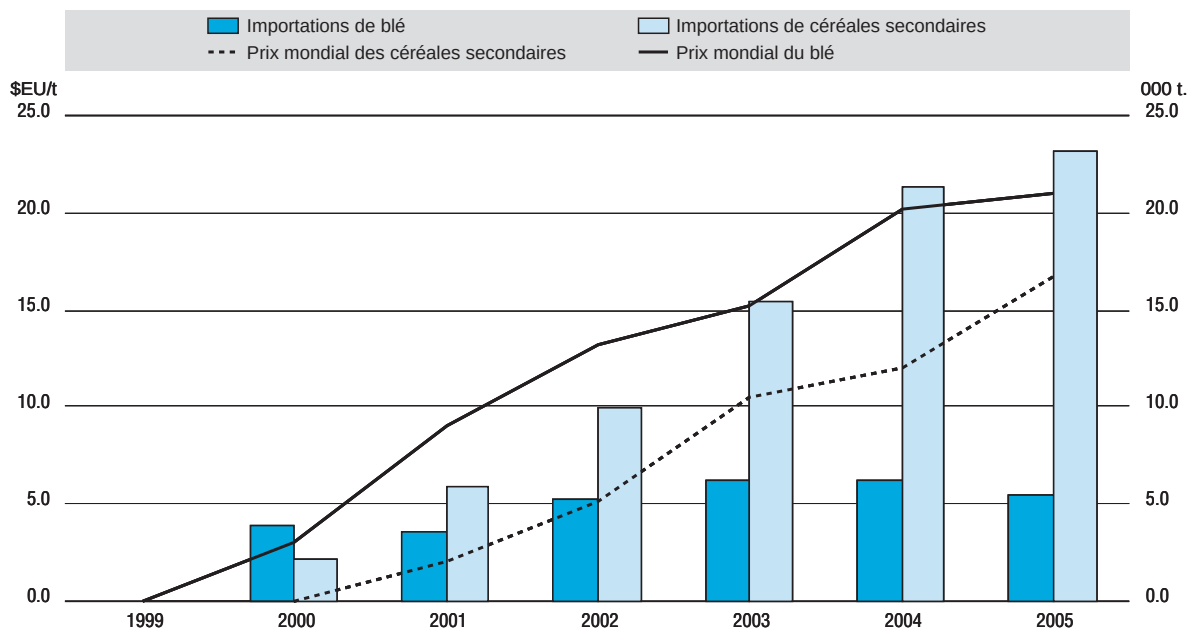
- Si les contingents de céréales secondaires n'étaient pas contraignants, qu'en résulterait-il pour les importations ? Les exportateurs vendraient à la Chine de l'orge et d'autres céréales secondaires dès que le contingentement des importations de maïs limiterait leurs exportations de maïs vers la Chine.
- Si le régime commercial ne comportait aucune restriction quantitative, qu'en résulterait-il pour les importations ? Les résultats obtenus avec la première variante suggèrent qu'avec un contingent tarifaire d'environ 15 millions de tonnes (calculé proportionnellement au contingent de maïs de 4.5 à 7.2 millions de tonnes), ce volume serait encore de quelque 10 millions de tonnes inférieur aux 22 millions de tonnes qui seraient importées dans un régime de libre échange. Le relèvement des contingents de céréales secondaires aurait aussi un effet marqué sur la variation des prix mondiaux. Le libre échange ferait monter non seulement le prix des céréales secondaires, mais aussi celui du blé, ce qui indique qu'il existe un degré élevé de substitution entre le blé et les céréales secondaires sur les marchés internationaux. L'absence de restrictions des importations de céréales secondaires ferait monter de près de 5 \$US la tonne le cours mondial du blé, même si le niveau des importations de blé restait limité par le caractère contraignant du contingent.

Une libéralisation totale des échanges augmenterait les importations de 26 millions de tonnes

Dans la deuxième variante, on a voulu évaluer l'impact d'une libération complète du commerce du blé et des céréales secondaires (le droit de 3 % appliqué aux importations contingentées étant toutefois maintenu). Si on prend comme hypothèse un régime de libre-échange et une réforme du régime interne du blé et des céréales secondaires, les importations totales de céréales augmenteraient d'environ 26 millions de tonnes, répartis entre 14 millions de tonnes de céréales secondaires et 12 millions de tonnes de blé (graphique III.2.1.3) et le volume des importations totales de céréales atteindrait alors 40 millions de tonnes.

On notera que cette simulation ne suppose aucune autre contrainte et que les variations de la production de la consommation et des échanges résultent uniquement des variations des incitations économiques (variations des prix des intrants et de la production ainsi que des revenus des consommateurs). Par exemple, le modèle ne prend pas en compte le fait que les infrastructures de transport ne sont pas suffisantes pour absorber des importations supplémentaires. On estime que la capacité de manutention des céréales des ports chinois est de l'ordre de 30 millions de tonnes par an. Certains analystes estiment que de nouveaux investissements dans la capacité portuaire permettraient d'avoir rapidement raison de ce goulet d'étranglement, mais le manque de moyens de transport interne pour les céréales pourrait lui aussi devenir un facteur limitant. L'augmentation des coûts de transport de céréales jusqu'aux zones isolées de l'intérieur de la Chine pourrait faire monter les prix à la consommation à des niveaux tels que la production intérieure deviendrait compétitive même en l'absence de protection à la frontière et de subventions des engrais ou de l'eau. D'autres réformes pourraient avoir des effets analogues, par exemple une modification

Graphique III.2.1.3. Une libéralisation complète des échanges augmenterait les importations de céréales de 26 millions de tonnes



Source : Secrétariat de l'OCDE.

de la politique chinoise de stockage des céréales. Une réduction graduelle des vastes réserves intérieures de céréales, par exemple, pourrait remplacer une bonne partie des importations de céréales projetées.

La Chine devrait cultiver moins de céréales et d'oléagineux et plus de légumes

La possibilité de maintenir les mesures restantes pendant une période de transition de 5 ans devrait permettre à la Chine d'appliquer graduellement les réformes et de choisir un régime qui aboutirait à une structure de la production conforme à ses avantages comparatifs. Étant donné l'abondance de main-d'œuvre et le manque d'eau et de terres, la Chine devrait réduire sa production de céréales et d'oléagineux, très gourmands en terre et en eau, et privilégier plutôt des productions à plus fort coefficient de main-d'œuvre, telles que les cultures maraîchères, pour lesquelles elle jouit d'un avantage comparatif. Elle pourrait ainsi gagner sur tous les tableaux, car cela serait bénéfique à la fois pour son économie et pour ses ressources naturelles parce que cela lui permettrait d'économiser de l'eau et de protéger ses terres agricoles marginales.

En résumé, pour les pays de l'OCDE, la réforme du marché chinois a des implications potentielles très importantes pour les échanges de céréales et d'oléagineux. Le programme de réformes des échanges devrait, tel qu'il se présente, accroître les pressions internes sur les décideurs politiques, rendre plus difficile le maintien des politiques internes et entraîner probablement une réforme des politiques internes. Une décomposition des effets possibles montre que l'augmentation des importations de blé sera due pour 50 % aux des réformes internes, alors que dans le cas des céréales secondaires ce seront 80 % qui seront imputables à ces réformes. Toutes les analyses d'évaluation et de prévisions présentées confirment que les réformes internes qui devraient accompagner la poursuite de la libéralisation des échanges auront des effets largement positifs.

3. Inde

Situation macro-économique

A la suite des élections générales de septembre-octobre 1999, le BJP et ses alliés ont formé un nouveau gouvernement qui a immédiatement entrepris des réformes institutionnelles et structurelles

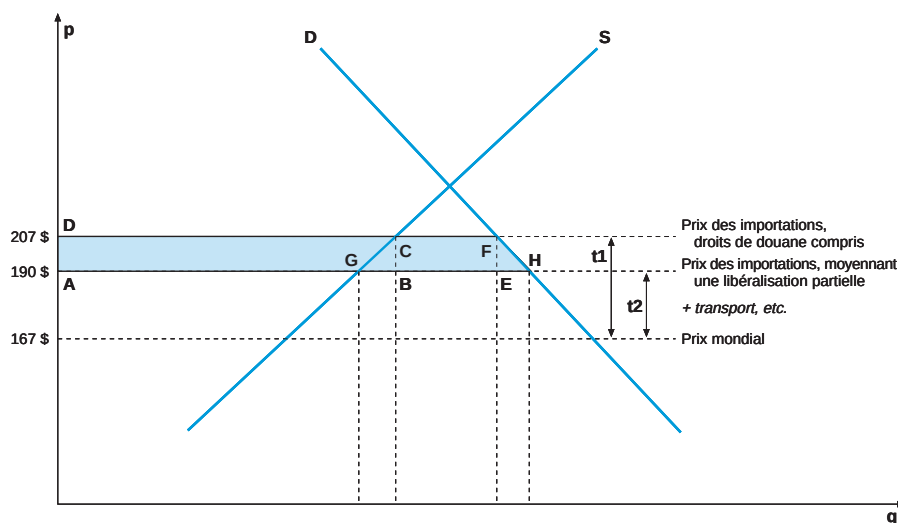
Encadré III.2.1.2. Libéralisation des échanges et sécurité alimentaire en Chine ?

Les répercussions de la libéralisation des échanges agricoles sur la sécurité alimentaire nationale sont une source d'inquiétude pour les décideurs politiques de nombreux pays. Deux sujets font notamment partie de ces préoccupations : les conséquences de l'abaissement des mesures aux frontières sur les prix intérieurs des produits alimentaires et celles de l'intégration des variations des prix domestiques à un marché mondial unique.

1. Quelle sera l'évolution des prix alimentaires ?

On prévoit que l'abaissement des droits de douane et l'élargissement des contingents d'importations, augmenteront l'accès aux approvisionnements en produits alimentaires étrangers à des prix inférieurs et/ou à des variétés améliorées. Une première étude quantitative semble indiquer qu'il se produira une tendance marquée à la baisse des prix intérieurs des céréales. Si la réduction des droits de douane est celle qui a été envisagée dans les négociations relatives à l'accession à l'OMC, les prix intérieurs du blé, par exemple, diminueront de 8 % (17 \$US la tonne) par rapport au scénario de référence correspondant à l'absence de libéralisation (graphique 1). Les prix en vigueur en Chine resteront néanmoins supérieurs aux prix mondiaux de 165 \$US la tonne, en grande partie à cause des distorsions qui subsistent dans la politique intérieure. Les avantages pour les consommateurs pourraient donc être encore plus élevés, notamment si la réforme de la politique commerciale se doublait d'une réforme de la politique nationale agricole. Au total, la seule réduction des droits de douane frappant les céréales alimentaires procurerait aux consommateurs des ressources supplémentaires de 4.5 milliards de \$US. C'est là une contribution non négligeable à leur capacité d'acheter des produits alimentaires et donc d'améliorer la sécurité alimentaire des ménages.

Graphique 1. Réductions tarifaires qui abaisseront le prix du blé pour les consommateurs intérieurs



2. Comment les avantages se répartiront-ils entre les consommateurs chinois ?

Un accroissement de la rente du consommateur est une condition nécessaire mais non suffisante pour améliorer la sécurité alimentaire. Ce qui importe également, c'est de savoir comment ces avantages se répartissent entre les divers segments des consommateurs. Il ressort des statistiques disponibles qu'en Chine, la répartition du revenu est très inégale. Les 10 % les plus riches de la population, par exemple, disposent de plus de 30 % du revenu total (ligne 1 du tableau 1) alors que les 10 % les plus pauvres doivent vivre avec seulement 2.2 % du revenu. En même temps, les 20 % les plus riches n'ont consacré que 42 % de leur revenu aux achats de produits alimentaires, alors que les dépenses alimentaires du décile le plus pauvre représentent 59 % de son revenu total. Les parts des dépenses relatives sont encore plus polarisées pour les denrées de consommation courante. Si les 20 % les plus riches ne consacrent qu'environ 12 % de leur revenu aux achats de céréales, ceux-ci entrent pour près de 19 % dans les dépenses de denrées alimentaires

Encadré III.2.1.2. **Libéralisation des échanges et sécurité alimentaire en Chine ? (suite)**

des 10 % les plus pauvres de la population (ligne 3 du tableau 1). On peut en déduire que ce sont les consommateurs les plus pauvres qui bénéficieraient probablement le plus d'une baisse des prix des céréales, en particulier, et des prix des denrées alimentaires d'une manière générale.

Tableau 1. **Répartition du revenu et dépenses alimentaires en Chine**

	Ligne n°	Décile inférieur	Quintile inférieur	Deuxième quintile	Troisième quintile	Quatrième quintile	Cinquième quintile	Décile supérieur
Pourcentage du revenu en 1995	1	2.20	5.30	9.65	14.50	21.50	46.85	30.9
Pourcentage du revenu consacré à l'alimentation	2	59.0	57.0	51.5	50.0	47.0	42.0	n.d.
Pourcentage du revenu consacré aux achats de céréales	3	18.8	17.7	15.4	14.2	13.3	11.9	n.d.

Source : Banque mondiale et State Statistical Bureau (SSB).

Cette hypothèse est confirmée par une analyse empirique. Si, en Chine, les prix alimentaires diminuent, ce sont les ménages à faible revenu qui consacrent le pourcentage le plus élevé de dépenses à l'achat de produits alimentaires qui en bénéficieront le plus. La baisse des prix alimentaires relève de près de 6 % les revenus du segment le plus pauvre contre seulement 2 % pour le segment le plus riche (tableau 2). Les effets sur le revenu d'une baisse des prix des céréales sont faibles, mais les différences entre les segments le plus pauvre et le plus riche de la population sont encore plus marquées. La répercussion sur le revenu réel des consommateurs les plus pauvres serait de près de 1 % alors que l'avantage complémentaire pour les consommateurs les plus riches équivaldrait à simplement 0.6 % de leur revenu (tableau 2).

Tableau 2. **Effets sur la répartition du revenu des réductions tarifaires entraînant une diminution des dépenses alimentaires en Chine**

	Ligne n°	Décile inférieur	Quintile inférieur	Deuxième quintile	Troisième quintile	Quatrième quintile	Cinquième quintile
Effet sur le revenu (%) de la diminution des prix des céréales	1	0.93	0.73	0.35	0.21	0.13	0.06
Effet sur le revenu (%) de la diminution des prix alimentaires	2	5.90	5.13	4.12	3.50	2.82	2.10
Pourcentage du revenu après la libéralisation (%)	3	2.32	5.54	9.99	14.92	21.98	47.56

Source : Calculs du Secrétariat fondés sur les données de la Banque mondiale et du SSB.

La libéralisation des échanges de produits alimentaires et agricoles aurait aussi des répercussions sur la répartition globale des revenus. En incorporant les effets sur le revenu réel dans la répartition actuelle, on obtiendrait les changements suivants : la part du revenu global des 10 % les plus pauvres de la population progresserait légèrement (de 2.20 à 2.32 %) tandis que celle de certains des segments les plus riches pourrait diminuer quelque peu. La prospérité générale augmenterait toutefois et tous les consommateurs bénéficieraient d'un meilleur revenu qu'à l'heure actuelle, encore qu'à des degrés divers. En outre, l'accroissement du pouvoir d'achat résultant de la diminution des dépenses alimentaires (augmentation du revenu réel comprise entre 5.9 et 2.1 %) ouvre de nouvelles possibilités de consommation. Les segments à faible revenu sont ceux qui dépenseront vraisemblablement la majeure partie de ce surcroît de revenu en produits alimentaires, ce qui accroît la sécurité alimentaire de ces groupes. Les segments relativement riches seront appelés à dépenser une grande partie de leur pouvoir d'achat supplémentaire en produits non alimentaires, ce qui devrait – grâce à l'effet multiplicateur de la consommation – imprimer un élan supplémentaire à la croissance économique générale.

Il convient de noter que ces calculs ne tiennent **pas** compte des effets négatifs éventuels que pourraient ressentir les producteurs. Afin d'effectuer une analyse coûts-bénéfices complète, il serait nécessaire de prendre en compte à la fois l'éventualité de la perte du surplus total des producteurs et de la ventilation de cette perte. Dans la mesure où les exploitants consomment leur production, un abaissement des prix du marché signifie une augmentation des coûts d'opportunité mais n'affecte pas la sécurité alimentaire en terme d'accès physique à l'alimentation. De plus, ces calculs ne prennent pas en considération les effets négatifs qui seraient supportés par la frange de la population ne possédant pas de terres, la plus pauvre parmi les pauvres des zones rurales, et dont les revenus et la survie dépend des prix agricoles. Les informations statistiques permettant d'évaluer ces répercussions sur ces couches de population sont très morcelées, voire même totalement inexistantes.

Encadré III.2.1.2. **Libéralisation des échanges et sécurité alimentaire en Chine ? (suite)****3. Quelles seront les répercussions de la libéralisation des échanges sur les fluctuations des prix ?**

La réduction des obstacles aux frontières renforcera aussi les liens entre le marché alimentaire de la Chine et le marché mondial beaucoup plus vaste de denrées alimentaires de base. Des marchés plus grands peuvent, par exemple, contribuer à absorber des variations de prix provoquées par de brusques changements dans la production d'une zone climatique donnée. Une plus grande stabilité des prix est, à son tour, un important facteur de sécurité alimentaire. Une plus grande souplesse d'approvisionnement signifie une moindre probabilité de voir les prix alimentaires atteindre des niveaux inabordables, ce qui réduira la vulnérabilité des segments de la population à faible revenu. Les fluctuations de prix sur le marché international risquent néanmoins de se répercuter davantage sur le marché chinois. La réduction des obstacles aux frontières diminue la protection contre les oscillations de prix sur les marchés internationaux et peuvent rendre le marché intérieur de la Chine plus instable. Lequel de ces deux effets l'emportera sur l'autre est une question essentiellement empirique dont la réponse exige une analyse empirique.

Le modèle *Aglink* de l'OCDE a été utilisé pour mesurer l'évolution possible des fluctuations de prix. Une première expérience a consisté à étudier les répercussions d'une série de chocs aléatoires émanant du marché mondial du blé, avec et sans frontières ouvertes. Pour la deuxième expérience, la production de blé de la Chine a été assujettie à une série de chocs aléatoires, après quoi on a mesuré l'impact de ces chocs à la fois sur le marché intérieur et sur le marché international. Les résultats du premier scénario indiquent que la participation de la Chine au marché mondial du blé réduirait l'instabilité internationale des prix. Le coefficient de variation des prix internationaux du blé passerait de 2.96 à 2.74 et les fluctuations de prix s'estomperaient plus rapidement au fil du temps (tableau 3). Ce scénario indique néanmoins aussi qu'une flambée des prix sur le marché international se répercuterait davantage sur le marché céréalier de la Chine.

Tableau 3. **Intégration des échanges et fluctuations des prix (coefficient de variation des prix) du blé**

	Fluctuation des prix en Chine Coefficient de variation		Fluctuation des prix sur le marché international – Coefficient de variation	
	marché ouvert	marché fermé	marché ouvert	marché fermé
Choc au niveau des approvisionnements internationaux	2.69	1.39	2.74	2.96
Choc au niveau des approvisionnements nationaux	3.09	6.70	3.09	1.73

* D'après 30 chocs aléatoires sur l'offre.

Le deuxième scénario souligne que la Chine tirerait d'importants avantages d'un choc intervenant du côté de l'offre qui émanerait de son marché alimentaire intérieur. Si le marché chinois du blé est pleinement intégré dans le marché céréalier mondial, ce marché élargi contribuerait à absorber ce choc plus rapidement et plus efficacement. En résumé, l'ouverture des frontières risque de rendre l'économie céréalière de la Chine plus vulnérable aux chocs internationaux, mais plus résistante aux chocs nationaux. Toutefois, même si l'instabilité des prix venait à augmenter à la suite d'un choc international, les autres pays profiteraient de la réduction des fluctuations de prix qui résulterait de l'intégration de la Chine dans le marché international.

Il ressort de l'analyse empirique que la libéralisation des échanges peut contribuer de façon importante à la sécurité alimentaire de la Chine. Plus précisément, la réduction des obstacles aux frontières devrait *i)* abaisser les prix des produits alimentaires importés ; *ii)* contribuer à améliorer le pouvoir d'achat des consommateurs à faible revenu, c'est-à-dire des segments de la population les plus vulnérables ; et *iii)* contribuer à réduire les fluctuations de prix résultant d'un choc sur l'offre au niveau national. La réduction des obstacles aux frontières signifie aussi que les fluctuations de prix émanant du marché mondial se répercuteraient davantage sur le marché intérieur chinois et pourraient amplifier les fluctuations de prix auxquelles les consommateurs nationaux seraient confrontés.

d'envergure tendant à ouvrir l'économie au monde extérieur. La libéralisation des marchés de l'assurance et des capitaux intervenue en 1999 a marqué une étape importante dans ce sens. La lenteur avec laquelle l'Inde a mis en œuvre des politiques de déréglementation, amélioré le cadre juridique et œuvré pour la transparence a freiné l'investissement étranger dans l'infrastructure, notamment dans des domaines tels que l'électricité, l'eau, l'assainissement et la gestion des déchets.

D'après les premières estimations, le PIB a enregistré une progression de quelque 6 % en 1999⁸, légèrement inférieure à celle de la période 1998-99, soit 6.8 %. Cette forte croissance soutenue peut être en grande partie attribuée à une certaine reprise dans le secteur industriel, en particulier dans la production de ciment, l'automobile et la sidérurgie, et, dans une moindre mesure, dans le secteur des services. Le secteur des services a connu une croissance vigoureuse pendant les années 90 si bien qu'en 1999, il représentait approximativement 45 % du PIB total. La croissance du secteur industriel a été dynamisée par l'évolution de la mise en œuvre des réformes économiques et structurelles. Le secteur du bâtiment s'est également très bien tenu en 1999, et a progressé de 9 % par rapport à l'année précédente. Toutefois, la croissance a marqué le pas dans le secteur agricole, descendant à 1 % environ alors qu'elle avait atteint le rythme remarquable de 7.2 % en 1998-99. Le taux d'inflation est passé au-dessous de 4 % en 1999, le plus faible pourcentage relevé depuis le début des réformes en 1991, mais devrait remonter en 2000-01 à la faveur du redressement de la demande intérieure. Le taux de change est demeuré relativement stable en 1999, seule une légère dépréciation de la roupie, de quelque 3 %, étant à signaler (43.5 roupies = 1 \$US).

Pendant longtemps, la stratégie de développement de l'Inde a donné une large place à l'intervention de l'État et au remplacement des importations. Le protectionnisme a eu pour effet d'isoler l'Inde du reste du monde durant plusieurs décennies après l'indépendance, et la part de ce pays dans le commerce mondial est descendue à moins de 1 %. Depuis le milieu des années 90, le total des exportations de marchandises, ainsi que les exportations agricoles, ne cessent de progresser. En 1998-99, les exportations totales ont augmenté d'environ 9 %, alors que l'augmentation n'a pas dépassé 4 % pour les exportations agricoles. Toutefois, la dépréciation généralisée qui a touché en 1998 les monnaies des économies de l'Asie du Sud-est axées sur l'exportation a fortement entamé la compétitivité de l'Inde, puisque les estimations provisoires indiquent pour 1999 une chute de 26 % des exportations totales de marchandises et une diminution de 42 % des exportations de produits agricoles et alimentaires par rapport à 1998. Ces dernières années, l'orientation à la baisse de la part de l'agriculture dans le total des exportations s'est confirmée, et cette part a été estimée à 14 % en 1999. Parmi les autres facteurs expliquant le brusque repli des exportations agricoles, on peut citer des obstacles à la fois intérieurs et extérieurs tels que la pénurie d'infrastructures, les difficultés administratives, les problèmes de qualité et d'hygiène, sans oublier les barrières commerciales qui freinent les exportations de produits agricoles et textiles.

En dépit des retombées défavorables de la crise asiatique et des sanctions économiques⁹, pour 1998-99 le déficit de la balance des opérations courantes a été estimé à 1 % seulement du PIB. Cependant, compte tenu de l'envolée des prix du pétrole en 1999, le déficit de la balance des opérations courantes devrait atteindre 1.6 à 1.8 % du PIB pour l'exercice 1999. Cette augmentation n'est pas véritablement préoccupante et peut être facilement compensée par l'accroissement des apports nets de capitaux, qui ont progressé de plus d'un tiers en 1999. Du côté de la demande, après une forte baisse en 1997, la consommation privée s'est redressée en 1998, puisque la croissance de la consommation a doublé en termes réels pour atteindre 5.1 %. Bien que le total des investissements ait diminué en 1998, principalement à la suite d'un tassement dans le secteur industriel, il a augmenté en 1999, selon les estimations, en raison de l'amélioration des performances du secteur manufacturier. Grâce à la reprise de la demande globale privée, les investissements devraient se développer en 2000-01. L'un des objectifs clés du nouveau gouvernement est de porter les flux d'investissements étrangers directs (IED) à 10 milliards de \$US par an, alors qu'ils avoisinent actuellement 3.5 milliards de \$US. Les IED doivent impérativement augmenter dans de fortes proportions pour permettre à l'Inde de maintenir la croissance économique aux taux élevés atteints durant les années 90.

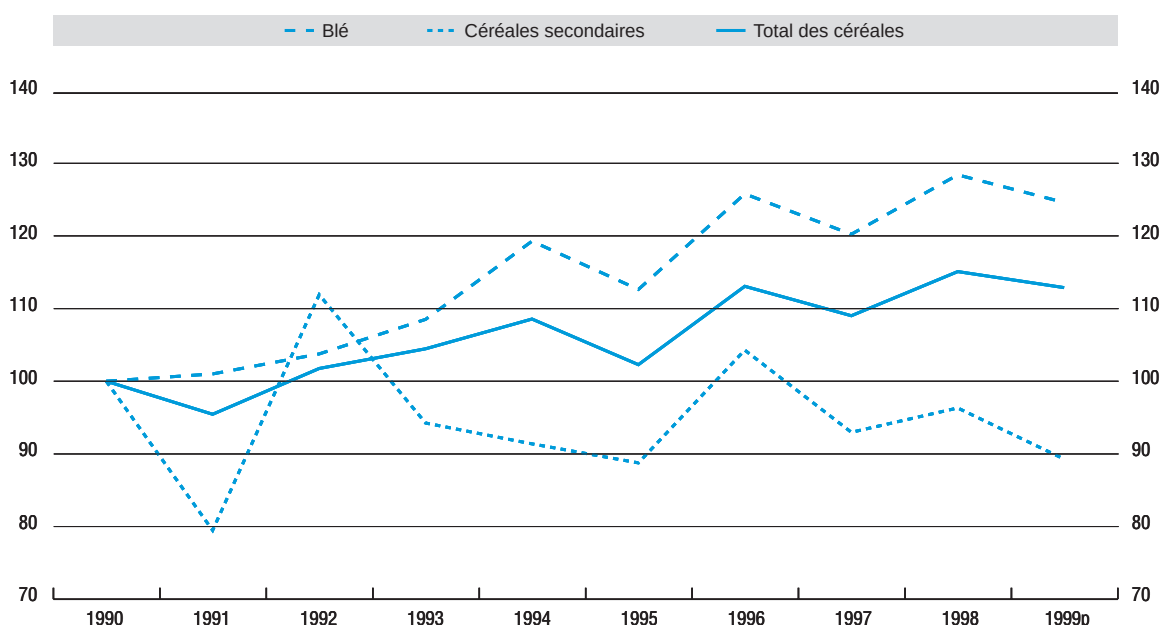
Une nouvelle libéralisation des politiques commerciales générales est intervenue en 1999. Parmi les changements les plus significatifs, figurent la suppression des prescriptions en matière de licences d'importation pour plus de 894 articles, le remplacement des zones franches pour l'industrie d'exportation par des zones de libre échange, l'application aux produits chimiques et aux textiles du dispositif d'encouragement des exportations par des droits nuls, ainsi qu'une meilleure prise en compte des services dans les exportations.

Situation du secteur agricole et agro-alimentaire

L'agriculture, clé de voûte de l'économie indienne, représente environ 26 % du PIB de ce pays et emploie pratiquement 65 % de la population active. Près de 75 % des Indiens vivent dans les zones rurales et sont tributaires de l'agriculture et des activités qui s'y rattachent. Pour 1999, la croissance globale de la production agricole n'aurait pas dépassé 0.8 %, en grande partie du fait des faibles précipitations, inférieures d'après les estimations de 4 % à la moyenne calculée sur une longue période. La production végétale correspond à plus des trois quarts de la production agricole brute et se répartit pour plus de 80 % entre les céréales alimentaires, les oléagineux, le sucre et les légumes. En dépit des graves inondations qui ont affecté les grands États producteurs en 1998, les céréales alimentaires ont atteint un nouveau record avec 203 millions de tonnes, contre 192 millions de tonnes en 1997. Pour 1999, on estime que la production de céréales alimentaires a baissé de 1.9 % environ par rapport à l'année précédente, pour descendre à 199 millions de tonnes, mais demeure bien supérieure au niveau annuel moyen des années 90 (graphique III.3.1).

Concrètement, la production a baissé de 2.8 % dans le cas du blé et de 7 % dans celui des céréales secondaires, tandis que la croissance de 1.7 % de la production de riz n'a pas été suffisante pour compenser la régression générale des céréales alimentaires. Le fléchissement observé dans le cas du blé et des céréales secondaires en 1999 peut être attribué à une diminution des superficies ensemencées due à l'insuffisance des précipitations au début de la mousson. Par ailleurs, les premières estimations indiquent que la production de légumes secs est descendue à 13.6 millions de tonnes en 1999, soit 8.2 % de moins que l'année précédente. La culture fruitière et maraîchère revêt également une grande importance en Inde, puisque ce pays assure environ 10 % de la production mondiale de fruits et se situe au deuxième rang, après la Chine, pour la production de légumes. En 1998-99, les fruits et légumes ont atteint des niveaux sans précédent, soit respectivement 50 et 85 millions de tonnes, la production de pommes de terre représentant à elle seule près de 24 millions de tonnes. L'expansion des

Graphique III.3.1. Production de céréales, de blé et de céréales secondaires, 1990-1999
1990 = 100



Source : OCDE.

superficies ensemencées et les gains de productivité ont été pour beaucoup dans cet accroissement de la production, même s'il y a tout intérêt à réduire les pertes après récolte imputables aux manipulations. Selon certaines estimations, les pertes après récolte peuvent représenter jusqu'à 15 ou 20 % de la production, et sont dues pour environ 37 % à la médiocrité des pratiques de manipulation (stockage, classement par qualité et conditionnement). Ces pertes tiennent principalement au manque d'infrastructures après récolte, en particulier d'entrepôts et de moyens de transport frigorifiques pour les fruits et légumes périssables. D'importants efforts sont déployés pour accroître les capacités de stockage en entrepôts frigorifiques grâce à diverses incitations, financières et autres.

S'agissant des autres grandes cultures, la production d'oléagineux a chuté de plus de 14 % en 1999 par rapport à l'année précédente. L'explication tient au recul marqué de la production d'arachides dans le Gujrat et, dans une moindre mesure, à la baisse de la production de soja, parallèlement à une augmentation marginale de la production de colza/moutarde. Selon les estimations, la production de canne à sucre aurait atteint le niveau record de 315 millions de tonnes en 1999, soit une augmentation de près de 7 % par rapport à 1998. Elle devrait faire progresser la production de sucre de 6 % environ, pour la porter à 16.5 millions de tonnes, et alimenter les stocks de report, contribuant ainsi à accroître l'offre intérieure et à stabiliser les prix. Dans le cas du jute et du kenaf, qui ont enregistré de larges fluctuations dans les années 90, la production a fortement baissé en 1998 puis augmenté d'environ 9 % en 1999 pour passer à 10.6 millions de tonnes. La production de coton est demeurée relativement stable en 1999, puisqu'elle s'est établie à 12.1 millions de tonnes, soit une baisse marginale. L'Inde est le plus grand producteur mondial de thé et occupe le quatrième rang pour les exportations, qui portent sur environ 24 % de sa production annuelle. Le temps très sec du début de l'année 1999 ayant été suivi par des inondations, notamment dans le Nord-Est, on estime que la production de thé a chuté de 7 % environ en 1999. Par ailleurs, la production de café et de caoutchouc a augmenté en 1999.

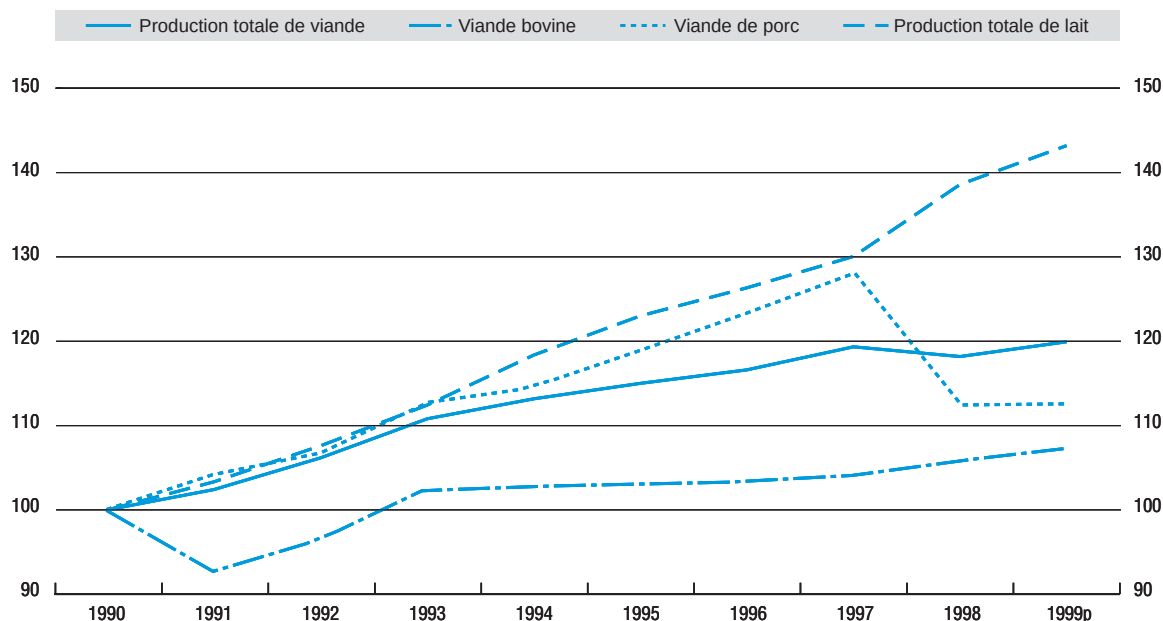
L'élevage représente une part importante de l'agriculture et assure 25 % de la production totale de ce secteur. L'Inde, qui dispose de l'un des plus grands troupeaux du monde, est le principal producteur de lait. Pour 1998, la production totale de lait a atteint environ 75 millions de tonnes, tandis que les quantités disponibles par personne ont été portées à 211 grammes par jour. La production de lait a encore gagné 3 % en 1999 comparativement à l'année record 1998 (graphique III.3.2). La production de viande a atteint 4.6 millions de tonnes en 1998, du fait de l'amélioration des résultats pour tous les grands produits, notamment le porc et le bœuf. Cette hausse de la production de viande s'est poursuivie en 1999 pour atteindre 4.7 millions de tonnes, en raison principalement du développement de la production de viande de volaille et, dans une moindre mesure, de celle de la viande bovine.

L'un des principaux problèmes auxquels l'Inde est confrontée tient au niveau de productivité relativement faible des cultures et de l'élevage par rapport au niveau mondial. Durant les 5 années écoulées, le taux de croissance de la productivité est demeuré plus ou moins stable ou a baissé pour toutes les grandes cultures, tandis qu'il n'a enregistré qu'une amélioration marginale pour le secteur de l'élevage. Soucieuses d'inverser cette tendance à la baisse, les autorités ont instauré plusieurs programmes visant à utiliser plus largement des semences et des reproducteurs de haute qualité et à développer les services de vulgarisation.

Ajustement structurel

Étant donné que l'Inde devrait compter 1.5 milliard d'habitants en 2050, les pressions se font toujours plus fortement sentir sur les ressources agricoles limitées en jeu dans la production alimentaire. Les effets favorables de la révolution verte, qui a permis à ce pays d'éviter la famine, commencent à s'estomper et la croissance de la production agricole ralentit. Les autorités prennent de plus en plus conscience de la nécessité de restructurer et de rénover le secteur agricole en adoptant des technologies modernes pour dynamiser la production, la transformation et la commercialisation des produits agricoles. Les caractéristiques actuelles de la propriété foncière témoignent dans une large mesure de l'évolution historique et politique intervenue depuis l'indépendance, qui se traduit par un grand nombre de petites exploitations dispersées dans les États les plus peuplés et de vastes exploitations dans les autres États. Plus précisément, d'après les estimations, il existe en Inde plus de 100 millions

Graphique III.3.2. **Productions animales, 1990-1999**
1990 = 100



Source : OCDE.

d'exploitations agricoles, parmi lesquelles 91 % ont une faible superficie (inférieure à 4 ha) et moins de 2 % sont considérées comme étant de grandes exploitations. La tendance générale indique une diminution progressive du nombre de grandes exploitations et une augmentation du nombre d'exploitations marginales (moins de 2 ha), ainsi qu'un morcellement accru. Cette tendance a été accentuée par les lois relatives à la réforme agraire, qui ont généralement fixé une superficie maximale pour les exploitations. Dans l'ensemble, ces politiques ont eu pour effet d'accroître le morcellement de l'espace agricole et de réduire peu à peu la taille moyenne des fermes.

L'irrigation contribue de façon décisive à accroître l'intensité de culture et à produire plus de céréales alimentaires par hectare. En Inde, près de 40 % des terres agricoles sont cultivées, et un cinquième environ de ces terres irriguées sont touchées à des degrés divers par la salinité et l'engorgement hydrique. Quelque 35 % des superficies affectées sont situées dans les plaines de l'Indus et du Gange, qui jouent un rôle important dans l'approvisionnement alimentaire du pays. Cette situation devrait empirer, et entraîner une nouvelle réduction des superficies arables disponibles pour la production végétale, car les cinq grandes cultures vivrières, à savoir le blé, le riz, le maïs, la pomme de terre et le soja, ont une faible tolérance au sel. Une large part du réseau de canaux d'irrigation est en mauvais état et inefficace, faute d'entretien convenable. Certaines estimations montrent que 30 à 40 % seulement de l'eau introduite dans les canaux parvient effectivement aux cultures. D'après un rapport récent de la Banque mondiale, une amélioration de 10 % de l'utilisation de l'eau en Inde augmenterait le total de la superficie irriguée de 14 millions d'hectares. Par ailleurs, le système d'irrigation ne bénéficie guère de nouveaux investissements, étant donné le manque de fonds. Si les possibilités d'irrigation restent insuffisamment exploitées, plusieurs mesures ont été prises pour accroître les superficies agricoles visées. Il s'agit notamment de promouvoir des pratiques de gestion de l'eau plus satisfaisantes, la mise en place d'installations d'aspersion et d'irrigation au goutte à goutte dans les zones où l'eau fait défaut et une plus grande participation des agriculteurs à la gestion de l'eau d'irrigation.

Soutien intérieur

La politique agricole a été principalement dictée par le souci d'assurer des disponibilités alimentaires suffisantes et, dans cette optique, de parvenir à l'auto-provisionnement pour les principales céréales alimentaires. Elle suit un certain nombre de grands axes : veiller à la sécurité alimentaire, réduire les inégalités régionales, supprimer les obstacles institutionnels à la croissance agricole et promouvoir l'adoption de nouvelles technologies en agriculture. Aux mesures relatives à la réforme agraire et au développement des infrastructures rurales, se sont ajoutées une intervention notable des pouvoirs publics sur les marchés agricoles, ainsi que d'importantes subventions aux intrants, visant les engrais, l'électricité, l'eau et le crédit. A la faveur des élections générales de l'automne 1999, les dépenses publiques consacrées aux subventions ont légèrement augmenté pour les engrais, l'électricité et le crédit. Près d'un tiers des subventions consacrées au secteur de l'énergie reviennent à l'agriculture. Si les pertes qui interviennent lors de la transmission et de la distribution de l'énergie pouvaient être réduites, alors qu'elles représentent à l'heure actuelle près de 20 % de la production, le volume énergétique disponible s'en trouverait augmenté et permettrait ainsi de réduire substantiellement les prix à la consommation. Au cours des dernières années, environ 50 % des subventions aux engrais sont revenues à l'industrie par le biais du programme de maintien des prix, alors que les exploitants agricoles percevaient les subventions restantes. Le 1^{er} mars 2000, le programme de maintien des prix a été assoupli et les prix des engrais ont augmenté d'environ 15 %.

Les politiques des prix ont également joué un rôle important dans la stratégie agricole indienne. Elles ont essentiellement correspondu à une double fonction : inciter à accroître la production tout en veillant à ce que les prix soient acceptables pour les consommateurs. Au moment des pénuries alimentaires, les politiques des prix agricoles visaient à protéger les consommateurs en maintenant les prix, notamment ceux des céréales alimentaires, à un niveau peu élevé. Les politiques des prix ont également favorisé l'augmentation de la production par le biais de prix minimums de soutien pour un grand nombre de cultures. La politique agricole passe aussi par la gestion des produits alimentaires, qui englobe l'achat, le stockage et la distribution publique des céréales alimentaires à des prix « acceptables ». En cas de pénurie, la fixation de prix minimums de soutien et les marchés publics sont complétés par l'obligation de livraison à l'État, un prélèvement fiscal visant les minotiers et des restrictions applicables aux mouvements de céréales alimentaires entre États. Les céréales alimentaires sont ensuite écoulées à des taux subventionnés par le circuit de distribution public. Plusieurs tentatives de rationalisation de ce circuit de distribution public ont été réalisées, notamment par l'amélioration du choix des récipiendaires. L'État envisage également de reconsidérer les politiques traditionnelles des prix qui soutiennent les plus démunis au profit d'un système de filet de sécurité plus global et de l'introduction d'un système de coupons alimentaires.

Plus de 90 % des crédits accordés aux producteurs proviennent des banques coopératives et commerciales, le reste étant issu des banques rurales régionales. Pour améliorer l'accès des exploitations marginales et de petite taille au crédit, le gouvernement a demandé aux banques commerciales de réserver au secteur agricole 18 % du total de leurs prêts annuels. Les mesures de crédit plus ciblées instaurées en 1998 expliquent en partie l'augmentation de 20 % des prêts consentis aux agriculteurs en 1999.

A la fin de l'année 1999, un certain nombre d'initiatives importantes ont été lancées dans le domaine de l'assurance récolte (Système national d'assurance agricole). Elles visent l'ensemble des agriculteurs et des productions végétales, y compris les céréales alimentaires, les oléagineux, les cultures horticoles et les cultures commerciales. Plusieurs incitations inédites axées sur l'agriculture et le développement rural ont été mises en évidence dans le budget, notamment un nouveau dispositif de bonification de crédit pour la construction d'entrepôts frigorifiques destinés aux produits agricoles, une exonération d'impôt d'une durée de cinq ans sur les bénéfices tirés des investissements dans des installations frigorifiques et une déduction de 30 % sur les bénéfices pendant cinq années supplémentaires, ainsi que des moyens de financement accrus pour l'aménagement des bassins hydrographiques et un programme accéléré de travaux d'irrigation.

Quelque 300 millions d'habitants, soit 30 % de la population, se situent au-dessous du seuil de pauvreté, et près de 80 % d'entre eux vivent dans des zones rurales. Bon nombre des programmes axés

sur ces zones, tels que le Programme de développement rural intégré et le Programme de garantie de l'emploi aux paysans sans terre, consistent essentiellement à lutter contre la pauvreté et ont pour principal objectif d'améliorer le bien-être économique des catégories défavorisées. Bien que la pauvreté soit très répandue sur le continent indien, en milieu rural elle tend à se concentrer davantage dans les États à vocation plus agricole, dans le nord et dans l'est du pays.

Cadre d'action international

Malgré l'instauration de réformes économiques et la libéralisation intervenues en 1991, les mesures commerciales ont été plutôt adoptées de manière ponctuelle dans les années 90, prenant la forme de restrictions à la fois quantitatives et qualitatives des exportations et des importations. Cette situation s'est traduite par des exportations relativement irrégulières et des importations difficiles à prévoir qui ont conduit à une alternance de pénuries et d'excédents. Cependant, d'importantes mesures ont été prises ces dernières années pour mettre en place un régime d'échanges plus stable et plus prévisible pour faciliter le développement agricole. En 1999, d'autres progrès ont été réalisés dans le sens d'une réduction des obstacles, intérieurs et extérieurs, aux échanges de produits agricoles et alimentaires.

S'agissant de l'OMC, l'Inde a signé le 28 décembre 1999 un accord visant l'abandon progressif des restrictions appliquées à l'importation de plus de 1 400 produits, parmi lesquels figurent des produits agricoles et un large éventail de biens de consommation, d'ici à avril 2001, soit deux ans avant l'échéance prévue. Par ailleurs, les autorités ont fait connaître leur intention de réduire les droits de douane, dont la moyenne pondérée est actuellement de 26 %, de quelque 50 % au plus tard pour 2002. L'Inde a également conclu des accords bilatéraux avec six de ses partenaires commerciaux : l'Australie, le Canada, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Suisse et l'Union européenne, pour le retrait par étapes des restrictions à l'importation d'ici à mars 2003. En 1999, le groupe spécial chargé du règlement des différends dans le cadre de l'OMC a décidé que l'Inde ne pouvait se prévaloir d'un problème de balance des paiements pour justifier l'application de mesures compensatoires aux importations.

En décembre 1999 les pouvoirs publics ont fait passer le droit à l'importation d'huiles alimentaires raffinées de 16.5 à 27.5 %. Le droit à l'importation est demeuré inchangé pour les huiles brutes. Dans le premier cas, il s'agit de soutenir la transformation et le raffinage d'oléagineux dans le pays et de limiter les importations d'huiles raffinées. Cette augmentation de plus de 10 % est appelée à modifier la structure des importations d'huiles végétales et à favoriser les huiles brutes aux dépens des produits raffinés. Le gouvernement a également relevé le prélèvement sur les importations de sucre, qui est passé de 27.5 à 40 %. Toutefois, le droit compensateur sur le sucre importé, fixé à 19.5 \$US par tonne, est resté inchangé.

Évaluation et perspectives

La vigueur de la croissance économique ne s'est pas démentie en 1999-2000, les premières estimations indiquant une progression du PIB de 6 % environ par rapport à l'année précédente. À la différence de 1998-99, période durant laquelle le redressement du secteur agricole a été le principal moteur de la croissance, la bonne tenue de l'économie tient aux résultats meilleurs que prévu du secteur industriel, en particulier des activités manufacturières. La poursuite de la baisse du taux d'inflation a également contribué à l'amélioration de la situation macro-économique. Alors que le taux de change est resté relativement stable durant les deux années écoulées, la forte dépréciation des monnaies des autres économies d'Asie orientale a avivé la concurrence sur les marchés d'exportation. La perte de compétitivité sur ces marchés, ainsi que les divers obstacles internes à la circulation des produits agricoles, ont joué un rôle dans la forte diminution des exportations agricoles en 1999.

Après l'essor de la production agricole observé en 1998, le taux de croissance est descendu à 0.8 % en 1999. La production de céréales alimentaires est passée à 199 millions de tonnes, soit une baisse de 1.9 %, principalement imputable à un tassement affectant le blé, les céréales secondaires et les légumineuses secs, tandis que la production de riz a enregistré une augmentation marginale. Cette diminution tient essentiellement au recul des superficies ensemencées, conjugué à des précipitations inférieures à la normale durant la période de végétation. S'agissant des autres grandes cultures, la production a baissé dans le cas des oléagineux, du thé et des légumes et sensiblement augmenté dans celui de la

canne à sucre, du café et de l'hévéaculture. En ce qui concerne les produits de l'élevage, après le brusque accroissement de la production de lait et de viande en 1998, les premières estimations indiquent que la production n'a augmenté que modestement en 1999.

La structure des exploitations de ce pays correspond largement à une agriculture de subsistance, puisque plus de 90 % des domaines couvrent moins de 4 hectares. Qui plus est, la situation évolue généralement vers une nouvelle diminution du nombre de grandes exploitations et une augmentation des fermes marginales et de petite taille. L'irrigation joue un rôle capital dans l'intensité de culture ; elle est pratiquée sur environ 40 % des terres agricoles. Cependant, le manque de moyens financiers permettant d'assurer l'entretien voulu a nui à l'efficacité du système d'irrigation et entraîné des pertes d'eau importantes. Plusieurs programmes visant à réduire ces pertes et à améliorer les pratiques de gestion de l'eau sont à l'étude.

Les politiques des prix occupent une place de choix dans la panoplie générale de mesures agricoles et ont pour double fonction de garantir des prix peu élevés pour les consommateurs tout en incitant les agriculteurs à produire davantage. Il semblerait que l'État ait décidé de se détourner des politiques traditionnelles de prix en faveur des plus démunis, pour s'orienter vers un système plus global de filet de sécurité, tout en poursuivant la rationalisation du programme de maintien des prix, et en instituant éventuellement un système de coupons alimentaires. En 1999, abstraction faite d'un léger relèvement au titre du crédit et de l'irrigation, les subventions aux intrants sont demeurées inchangées, de même que les politiques générales de soutien des prix. Un certain nombre de nouveaux dispositifs d'assurance récolte ont été mis en place durant l'année.

Si des progrès notables ont été réalisés dans la mise en œuvre des réformes macro-économiques, il faut redoubler d'efforts pour accélérer non seulement le changement structurel et institutionnel, mais aussi la déréglementation des échanges tant intérieurs qu'extérieurs. La suppression des mesures restrictives appliquées par l'État au mouvement des produits agricoles, ainsi que des normes de qualité plus rigoureuses et une libéralisation plus poussée du marché intérieur, amélioreraient les termes de l'échange pour de nombreux agriculteurs et dynamiseraient la production végétale et animale. A l'heure actuelle, le secteur de la transformation alimentaire est petit et très fragmenté. Il semblerait cependant que les décideurs politiques prennent conscience de la nécessité d'augmenter les investissements permettant de le moderniser et de le développer afin de réaliser pleinement la valeur ajoutée et le potentiel d'exportations de ce secteur. Par ailleurs, l'augmentation des investissements consacrés à l'infrastructure générale, en particulier dans les zones rurales, aux structures de commercialisation et au capital humain, est déterminante si l'on veut maintenir un niveau élevé de croissance, atténuer la pauvreté et parer à la dégradation des ressources naturelles.

4. Russie

Situation macro-économique

Le PIB a progressé de 3.2 % en 1999, mais est cependant demeuré inférieur de 2 % au niveau de 1997, avant la récession. Le principal moteur de la reprise a été la production industrielle, qui a augmenté de 8 %, en bénéficiant de la forte dépréciation du rouble consécutive à la crise d'août 1998.

La politique monétaire prudente de la Banque centrale, ainsi que le redressement de la balance des opérations courantes et la réduction du déficit budgétaire, ont contribué à faire décroître l'inflation et à assurer une relative stabilité du taux de change. Le taux annuel d'inflation (de décembre à décembre) mesuré par l'indice des prix à la consommation est descendu à 36.5 %, contre 84.4 % en 1998. La situation du budget fédéral s'est améliorée en 1999, puisqu'elle a permis de ramener le déficit budgétaire global à 4 % du PIB. La balance commerciale et la balance des opérations courantes se sont raffermies. Tandis que la hausse des prix du pétrole sur les marchés mondiaux a permis à la Russie de maintenir la valeur totale des exportations au niveau de 1998, les importations ont chuté de plus de 30 %, compte tenu de la forte dépréciation du rouble intervenue en 1998 et d'une baisse de la demande intérieure.

Les revenus réels des ménages ont fléchi et la pauvreté a gagné du terrain durant le premier semestre de 1999. Une amélioration a commencé à se faire sentir au deuxième semestre, comme en témoigne la diminution de la part de la population située sous le seuil de pauvreté officiel, qui est passée de 38 à 26 % entre le premier et le dernier trimestres de 1999, contre 22 % pendant le premier semestre de 1998. Cependant, d'après les chiffres officiels, en 1999 les revenus réels moyens ont diminué de 15 % environ et les salaires réels de 23 %. La reprise industrielle explique en partie le léger abaissement du taux de chômage, qui représentait 12 % à la fin de 1999.

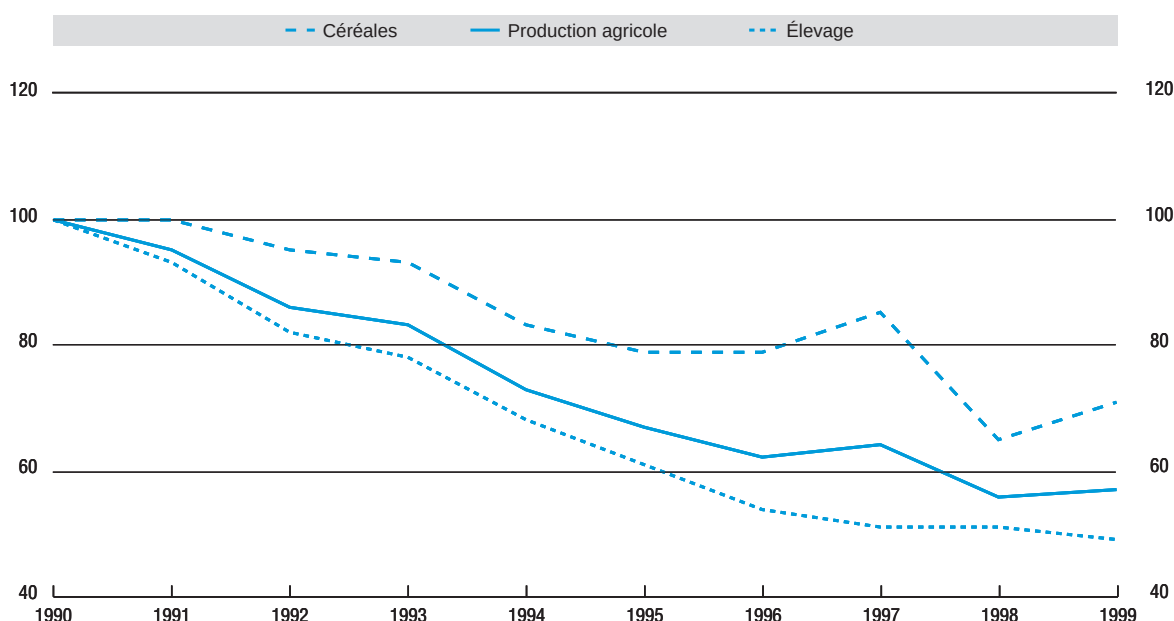
Situation du secteur agricole et agro-alimentaire

La production agricole brute a progressé de 2.4 % en 1999, compte tenu d'une augmentation de 9 % de la production végétale et d'une diminution de 3.7 % de la production animale. Toutefois, cette progression apparente tient dans une large mesure à l'effondrement spectaculaire de 1998, puisqu'en 1999 la production agricole brute était encore inférieure de 11.1 % à celle de 1997 (graphique III.4.1). La production céréalière est passée à 54.7 millions de tonnes, après le niveau exceptionnellement bas de 47.9 millions de tonnes atteint en 1998, mais est toutefois restée bien au-dessous de la moyenne correspondant à la période 1996-1999, soit 65.1 millions de tonnes. La production de tournesol, de betterave à sucre et de légumes a sensiblement augmenté, grâce à l'accroissement des rendements et des superficies ensemencées.

Les récoltes relativement satisfaisantes, conjuguées à une amélioration des termes de l'échange agricole pour la deuxième année consécutive, ont contribué à redresser la situation financière des grandes exploitations. En témoigne la part occupée par les entreprises agricoles officiellement reconnues non rentables, qui est passée de 88 % en 1998 à 59 % en 1999.

La production de viande et de lait a encore reculé en Russie. Durant le deuxième semestre de 1999, le cheptel porcin a enregistré une certaine augmentation, dynamisée par la hausse des prix à

Graphique III.4.1. Évolution de la production agricole en Russie
Indice 1990 = 100



Source : Secrétariat de l'OCDE.

la production et par l'aide alimentaire comprenant du maïs, des fèves de soja, des tourteaux de soja et diverses céréales fourragères, ainsi que par les importations de céréales du Kazakhstan, favorisées par des accords commerciaux ou de troc. Toutefois, cette évolution n'est pas nécessairement appelée à se maintenir car les approvisionnements au titre de l'aide alimentaire diminuent et l'offre intérieure de céréales fourragères demeure insuffisante. Compte tenu du faible niveau des récoltes de céréales de 1999, faisant suite à la campagne dérisoire de 1998, les stocks céréaliers ont été largement amputés, notamment ceux des céréales fourragères, entraînant une forte hausse des prix des aliments pour animaux au premier trimestre 2000 et, par conséquent, une réduction de la rentabilité des élevages porcins et avicoles. Par ailleurs, la majorité des élevages axés sur la production de viande et de lait sont plus ou moins insolvables. Leurs comptes bancaires sont bloqués. La plupart d'entre eux recourent au commerce de troc, si bien qu'ils sont moins réceptifs aux signaux du marché, tandis que la production de viande et de lait continue d'évoluer vers une forme d'exploitation à petite échelle relevant des ménages. Il s'agit surtout d'une production de subsistance, seule une faible proportion des produits étant destinée au marché.

La consommation de produits alimentaires a évolué en fonction de la chute des revenus réels : la consommation de pain et de produits de boulangerie, d'œufs, de pommes de terre et de légumes a augmenté ou s'est stabilisée, tandis que la consommation de produits animaux ou laitiers plus coûteux a brusquement reculé durant le deuxième semestre de 1998 et continué à diminuer au cours du premier semestre de 1999, à un rythme cependant moins rapide. Les chiffres de la consommation devraient finalement rendre compte d'une certaine stabilité pour le deuxième semestre de 1999 dans le cas des produits animaux et laitiers du fait que les revenus réels ont amorcé un mouvement de hausse par rapport aux niveaux très faibles qui prévalaient au début de l'année.

La production agro-alimentaire russe a augmenté de 7.5 %, grâce à une forte dépréciation du rouble. En dépit d'un recul des revenus des ménages et de la demande intérieure en 1999, la réduction de 40 % des importations agro-alimentaires témoigne d'une progression de la demande globale de produits alimentaires du pays. Ce phénomène de remplacement des importations a notamment favorisé la production de margarine, de viande en boîte, de sucre cristallisé, de cigarettes, de levure de boulangerie, de bière, de pâtes et de produits concentrés dont la progression a été de 20 à près de 60 %. Cependant, la production de viande et de lait (exception faite de la viande en boîte et de la crème glacée) a continué à baisser.

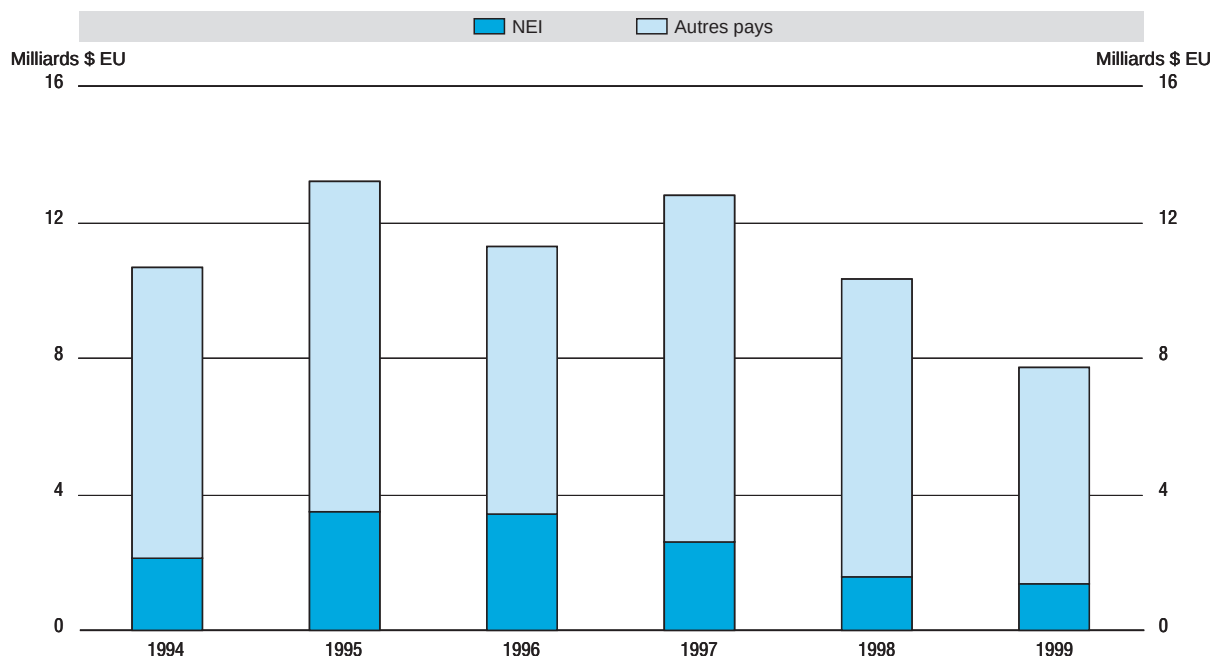
En valeur, les importations agro-alimentaires russes ont encore régressé en 1999, puisqu'elles ont représenté 40 % de moins qu'en 1997 avant la crise (graphique III.4.2). Ce repli a pour causes non seulement une réduction des quantités de produits agro-alimentaires importés, mais aussi une baisse des cours mondiaux, les subventions accordées par l'Union européenne pour les exportations de bœuf et de porc vers la Russie, sans oublier l'apport d'aide alimentaire. Toutefois, avec des importations agro-alimentaires évaluées à 7.7 milliards de \$US pour 1999, la Russie demeure l'un des grands marchés d'exportation, en particulier pour le sucre non raffiné, la viande et les produits laitiers.

Les parts relatives des importations en provenance des nouveaux États indépendants (« étranger proche ») et des autres pays (« étranger lointain ») sont demeurées pratiquement inchangées par rapport à la situation antérieure à la crise ; autrement dit, la chute des importations a affecté ces deux groupes de pays à peu près dans les mêmes proportions. La structure des importations de produits alimentaires a sensiblement évolué, puisque la part des produits non transformés, tels que le sucre non raffiné, la viande en carcasse et le tabac brut, a augmenté dans le total des importations de produits agro-alimentaires. L'explication tient aux besoins persistants du secteur de la transformation en Russie qui doit parer au manque de matières premières.

Ajustement structurel

En 1999, la restructuration des exploitations n'a pas notablement progressé, et la législation foncière est restée dans l'impasse. Environ 10 % des terres agricoles relèvent incontestablement de la propriété privée et correspondent à des exploitations familiales (6 %) et à des lopins individuels (4 %). S'agissant de la propriété collective, 56 % des terres sont détenues par de grandes entreprises agrico-

Graphique III.4.2. Importations agro-alimentaires de la Russie, 1994-1999



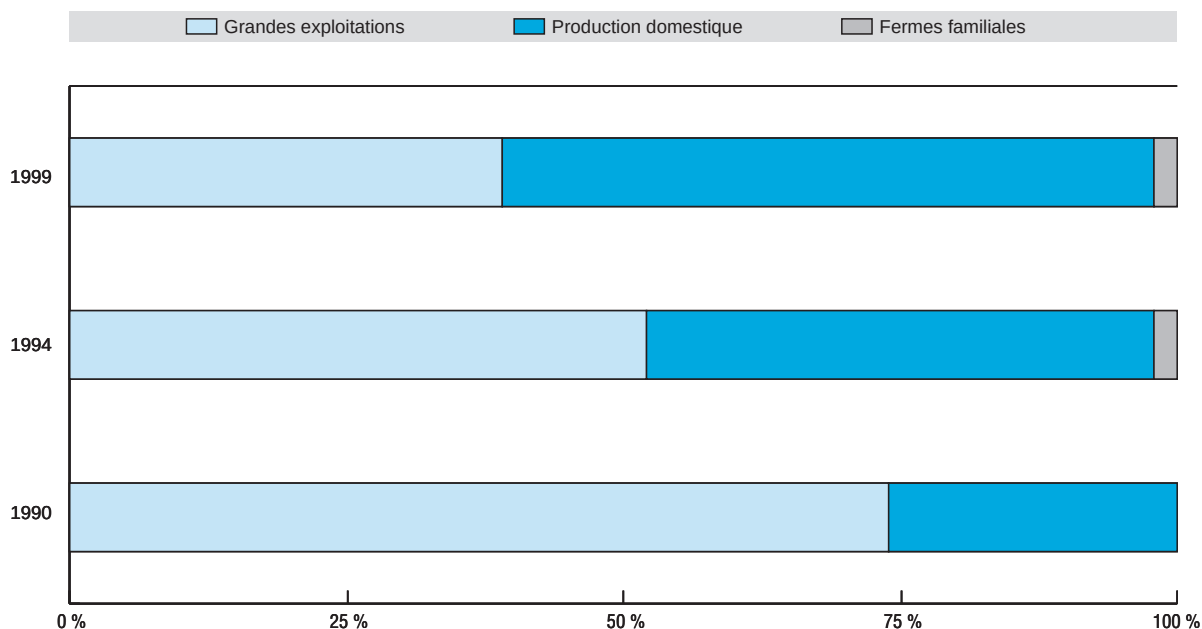
Source : Goskomstat, Moscou.

les selon une formule de participation dans laquelle les avoirs, fonciers et autres, appartiennent à des collectifs regroupant le personnel en activité et d'anciens employés. Les autres terres, soit 34 %, appartiennent à l'État. Près de la moitié des terres de l'État sont exploitées par de grandes entreprises agricoles et le reste est réparti presque également entre les utilisateurs privés et les réserves foncières de l'État. Seuls quelque 5 % des anciens employés des grandes entreprises agricoles ont décidé de quitter celles-ci pour créer leur propre exploitation familiale. Le nombre de ces exploitations familiales est allé en diminuant ces dernières années. Certaines d'entre elles qui ont déposé leur bilan continuent d'exercer des activités agricoles sur leur lopin individuel, ce qui leur permet d'échapper à l'impôt.

Les lopins individuels ont pris une importance de plus en plus grande, et leur part dans la production agricole brute s'est élevée à 59 % environ en 1999 (graphique III.4.3). La Russie en compte 16 millions (petits jardins et vergers non compris), qui couvrent en moyenne 0.4 hectares. Il arrive souvent que les propriétaires exploitent en outre des terres louées auprès des administrations locales et, formellement ou non, auprès de grandes exploitations. La taille moyenne des 5 millions de lopins les plus dynamiques avoisine 5 hectares¹⁰. D'après des évaluations sommaires, plus de 20 % des terres agricoles russes seraient en fait exploitées de cette manière, alors que les exploitants n'en possèdent que 4 %. La distinction entre les lopins individuels les plus dynamiques et les petites exploitations familiales est purement juridique (contrairement aux exploitations familiales, les lopins individuels ne sont pas enregistrés comme des entités juridiques et ne sont pas soumis à l'impôt sur les sociétés) car la différence en termes d'échelle des activités tend à s'estomper.

Seules 10 % environ des grandes exploitations ont fait l'objet d'une véritable restructuration qui a pu prendre les formes suivantes : subdivision des grandes exploitations en unités de production technologiquement intégrées plus petites ; concentration des droits sur les terres et biens des grandes exploitations au profit d'un petit nombre de propriétaires par l'achat, l'échange ou la location de ces droits ; et découpage des grandes exploitations en lopins individuels. L'un des grands problèmes ren-

Graphique III.4.3. Part de la production agricole brute dans trois types principaux d'exploitations en Russie



Source : Goskomstat, Moscou.

contrés tient à l'insolvabilité financière des grandes exploitations. D'après les estimations officielles, l'encours de la dette a atteint un total de 182 milliards de roubles (environ 6.4 milliards de \$US) au début de mars 2000. Dans bien des cas, les dettes dépassent la valeur des ventes annuelles. La loi sur l'insolvabilité, en vigueur depuis le 1^{er} mars 1998, prévoyait certaines possibilités de restructuration des exploitations, mais aucune mesure concrète n'avait été prise en mars 2000. En fait, une fois encore, les créances agricoles ont été en partie abandonnées. L'annulation a porté sur des dettes d'un montant de 3.5 milliards de roubles (environ 120 millions de \$US) englobant des crédits de stockage de 1995, des prêts remboursables en 1999, des crédits centralisés obtenus entre 1991 et 1994 et une partie des obligations régionales, en vertu de la directive gouvernementale du 29 novembre 1999. En mars 2000, un nouveau projet de loi était à l'étude sur le rééchelonnement des dettes contractées par les grandes exploitations envers les budgets fédéraux et locaux et les fonds extrabudgétaires. Bien qu'il vise le « rééchelonnement de la dette », selon toute vraisemblance il se traduira, comme par le passé, par l'annulation d'une part importante des créances. Ces annulations, conjuguées au système généralisé de crédits privilégiés subventionné par l'État, ont freiné l'instauration d'une discipline financière parmi les producteurs agricoles, accru le risque lié au prêt à des producteurs agricoles et refoulé les activités des banques commerciales des zones rurales.

L'examen du Code foncier n'a pas progressé en 1999. En mars 2000, les débats ont repris sur l'adoption éventuelle de la version du Code foncier qui avait fait l'objet d'un compromis entre la Douma et le Kremlin en 1998. La possibilité d'organiser un référendum national sur la vente de terres agricoles a été mentionnée par le président Poutine, alors en intérim, en février 2000, mais cette proposition a été unanimement dénoncée par divers groupes agrariens représentés à la Douma. Aussi les ventes de terres ont-elles été extrêmement peu nombreuses, même dans les régions qui ont décidé d'instaurer une législation foncière plus progressiste au niveau local (Saratov, Samara et Tatarstan, par exemple).

Soutien intérieur

En 1999, aucune modification sensible n'a été apportée aux politiques d'aide à la production agricole. L'agriculture n'est toujours pas considérée comme une composante de l'économie de marché. Le gouvernement continue de publier des décrets sur « les mesures à prendre de toute urgence pour assurer le bon déroulement des semis de printemps et des récoltes » et sur « les mesures relatives à la fourniture de pesticides et d'engrais aux producteurs agricoles ». Le ministère de l'Agriculture et le ministère des Combustibles et de l'Énergie ont conclu un accord sur la livraison effective de combustibles et carburants et de lubrifiants et sur les calendriers mensuels de livraison. La majeure partie de l'aide financière à l'agriculture vise à soutenir les grandes exploitations, qu'elles soient économiquement viables ou menacées de faillite, ce qui a pour effet d'exclure les activités du secteur privé et de maintenir la dépendance des grandes exploitations à l'égard des autorités fédérales et régionales.

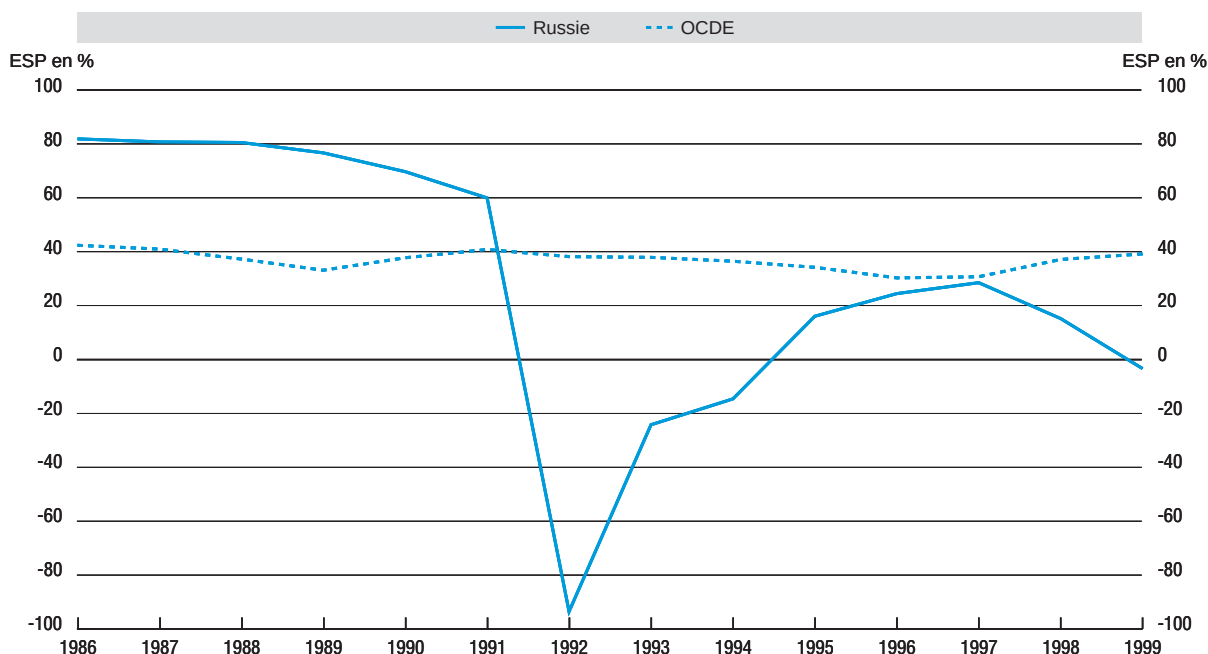
Le Fonds de crédit agricole à taux privilégié a continué de proposer aux agriculteurs des prêts bonifiés à un taux très intéressant représentant un quart du taux de refinancement de la Banque centrale de Russie. Ces prêts, qui constituent la principale source de crédit saisonnier, ont été accordés aux agriculteurs par cinq banques, y compris SBS-Agro, établissement en faillite *de facto*. Les créanciers n'ont pas appliqué des règles de prêt rigoureuses pour une large part des crédits non remboursés. En 1999, le Fonds a accordé des crédits à taux privilégié d'un montant de 4.6 milliards de roubles, contre 6.1 milliards en 1998. Cette baisse a été la conséquence des faibles taux de remboursement des prêts consentis en 1998, qui ont eu pour effet de réduire les ressources du Fonds, et n'a pas été compensée par la maigre dotation budgétaire. Les montants disponibles diminueront encore en 2000, notamment du fait de la débâcle de la SBS-Agro, qui n'a pas restitué au Fonds 1.4 milliard de roubles correspondant au remboursement des crédits par les agriculteurs.

Une nouvelle banque d'État doit être mise en place sous le nom de Rosselkhozbank (Banque agricole russe) et prendre en charge une partie des activités des succursales régionales de la SBS-Agro en faillite. Un projet de résolution gouvernementale en ce sens a été soumis à l'approbation du président, et la Banque centrale devrait donner son autorisation, d'après les informations disponibles en mars 2000. L'État posséderait environ 51 % des parts de la nouvelle banque, le reste étant réparti entre les administrations régionales et d'autres actionnaires. Le ministère de l'Agriculture espère que cette banque jouera un rôle clé dans le crédit à l'agriculture, notamment en fournissant des ressources issues du Fonds de crédit agricole à taux privilégié et du Fonds de crédit-bail. Faute de réseau concurrentiel d'établissements bancaires dans les zones rurales, la nouvelle banque d'État aurait un monopole de fait sur la fourniture de crédits à l'agriculture.

En mai 1999, la Douma a adopté une loi sur la « Parité des prix des produits agricoles et industriels utilisés en agriculture et indemnisation des pertes provoquées par les infractions à cette disposition ». La loi a été approuvée à l'unanimité par le Conseil de la Fédération en juin 1999, mais n'était toujours pas signée par le président en mars 2000. Elle donne pour mission au gouvernement de faire en sorte que les hausses de prix des intrants et des extrants agricoles ne divergent pas et d'assurer une indemnisation partielle des « pertes » que la disparité des prix de la période 1991-98 a entraînées pour l'agriculture. Cette loi accorde également une réduction de 50 % des prix et tarifs acquittés par les agriculteurs pour des intrants tels que le gaz naturel, le chauffage et l'électricité. Sa mise en œuvre se traduirait par des transferts budgétaires non négligeables et par un contrôle administratif accru sur le secteur agro-alimentaire en Russie.

Le soutien, mesuré par l'estimation du soutien aux producteurs (ESP) a atteint 29 % en 1997, mais est descendu à 15 % en 1998 pour chuter encore et passer à moins 3 % en 1999. Le chiffre négatif de 1999 indique que les producteurs russes ont été soumis à une taxe implicite, par rapport au soutien moyen estimé pour les pays de l'OCDE, soit 40 % (graphique III.4.4). Cette baisse du niveau de soutien mesuré en Russie tient essentiellement aux raisons suivantes : forte dévaluation du rouble intervenue en août 1998, suivie d'une baisse sensible des prix à la production par rapport aux prix mondiaux durant les quatre derniers mois de 1998 et toute l'année 1999 ; nouvelles amputations du soutien budgétaire aux producteurs ; et maintien en 1999 de la réduction de certains droits frappant les importations de produits alimentaires appliquée en 1998.

Graphique III.4.4. ESP en Russie et dans la moyenne de l'OCDE



Source : OCDE, base de données des ESP et des ESC.

Cadre d'action international

En 1999, le gouvernement russe est resté attaché au maintien d'un cadre d'échanges relativement libéral. Toutefois, plusieurs mesures officielles laissent supposer que la politique commerciale demeure soumise à des pressions importantes, liées non seulement à des préoccupations protectionnistes et sectorielles (droits plus élevés sur les importations de sucre, interdiction d'importation des œufs en provenance de l'Union européenne, taxes et procédures discriminatoires sur les importations d'alcool en comparaison avec les produits domestiques, et taxes sur les exportations d'oléagineux, par exemple), mais aussi au souci d'accroître les recettes fiscales. Étant donné que l'appréciation réelle du rouble atténue progressivement les effets de la dévaluation de 1998, les pressions en faveur d'une plus grande protection douanière iront probablement en s'intensifiant à moyen terme. Le fait que la Russie aspire à entrer à l'OMC durant cette période pourrait contribuer à la dissuader de s'engager dans des politiques restrictives de ce type. Néanmoins, aucune évolution dans le sens de l'adhésion de la Russie à l'OMC n'a été observée en 1999. Les divergences d'opinions entre la Russie et plusieurs grands partenaires commerciaux ont porté sur les trois « piliers » de l'Accord sur l'agriculture issu du cycle d'Uruguay : le soutien intérieur (et plus particulièrement le choix de la période de référence pour le calcul de la mesure globale du soutien – MGS), l'accès au marché et les subventions à l'exportation, les provisions relatives aux mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), les barrières techniques aux échanges, l'évaluation des systèmes douaniers, le commerce de troc, les régions et la réglementation des origines. Il est permis d'espérer qu'après la période des élections (décembre 1999 et mars 2000), le processus de négociation marquera des progrès en 2000.

Dans le cadre des accords d'aide alimentaire conclus avec les États-Unis et l'Union européenne pour 1999, la Russie a reçu 4.6 millions de tonnes de produits alimentaires d'une valeur de 0.76 milliard de \$US. Pour l'essentiel, les produits alimentaires livrés en vertu de ces deux accords ont été vendus

aux prix du marché en Russie, les recettes ayant été principalement reversées à la Caisse de retraite d'État. Des montants relativement peu élevés ont été transmis aux organismes de santé et de protection sociale. Dans le total des importations de produits alimentaires, l'aide alimentaire a occupé une part importante, soit 12 %, répartie comme suit : 30 % de produits carnés, 25 % de produits laitiers et 70 % de céréales. En septembre 1999, la Russie a sollicité auprès des États-Unis une nouvelle aide alimentaire représentant 5 millions de tonnes. Toutefois, les États-Unis ont repoussé leur décision à ce sujet si bien qu'en mars 2000, seul un accord relatif à un « programme réduit » portant sur 300 000 tonnes de blé, 200 000 tonnes d'autres denrées alimentaires et 20 000 tonnes de semences avait pu être conclu. Les livraisons de semences ont commencé en mars 2000.

Évaluation et perspectives

A court terme, les perspectives économiques de la Russie semblent favorables, dans un contexte de politiques macro-économiques prudentes et de stabilité du cadre politique à la suite des dernières élections. Cependant, la Russie est encore contrainte par des carences structurelles importantes et la faiblesse des institutions. Les perspectives à moyen et à long terme dépendront des réformes qui pourront améliorer les secteurs de l'entrepreneuriat, de l'investissement et du gouvernement d'entreprises.

Grâce à la dévaluation du rouble de 1998 et à des conditions météorologiques plus favorables, le secteur agro-alimentaire s'est caractérisé par une croissance faible et néanmoins positive de la production agricole en 1999. Dans l'industrie alimentaire, la croissance a été encore plus prononcée. Cependant, du fait que l'appréciation réelle du rouble amorcée durant le deuxième trimestre de 1999 se poursuit à un rythme lent mais généralement régulier, cette protection macro-économique contre les importations ne saurait durer. Par conséquent, le secteur agro-alimentaire sera selon toute vraisemblance confronté à une concurrence internationale plus vive à moyen terme. Une certaine reprise des importations de produits agro-alimentaires aux conditions du marché est d'ores et déjà confirmée par les statistiques des échanges pour le deuxième semestre de 1999. Qui plus est, un certain nombre de problèmes structurels – le manque de circuits privés pour la fourniture d'intrants et l'achat de produits agricoles ; les monopoles locaux et les obstacles administratifs aux échanges inter-régionaux ; la médiocrité des conditions commerciales générales, notamment les barrières à l'entrée et l'insuffisance des moyens d'assurer le respect des contrats ; et le caractère rudimentaire des services d'information sur le marché – freinent la mise en place du cadre concurrentiel dans lequel l'agriculture pourrait se développer de façon plus durable. La législation relative au marché foncier est encore en suspens, et la restructuration n'a véritablement touché que 10 % environ des grandes exploitations. De nombreuses autres restent en activité uniquement pour des raisons telles que le défaut d'application de la loi sur les faillites, l'apport de diverses aides des instances locales et fédérales, et l'emploi par les grandes exploitations d'une main-d'œuvre non rémunérée pendant la plus grande partie de l'année ou disposée à être rétribuée en nature.

En 2000, la production végétale devrait augmenter pour la deuxième année consécutive, par rapport aux niveaux encore très bas de l'année 1999 imputables à des conditions météorologiques défavorables. La production céréalière ne devrait pas descendre au-dessous de la moyenne enregistrée pour 1995-96, soit 63 millions de tonnes, alors qu'elle n'a pas dépassé 54.7 millions de tonnes en 1999. Selon toute probabilité, la production de viande et de lait connaîtra une nouvelle baisse, due aux faibles disponibilités céréalières après la maigre récolte de 1999, que l'aide alimentaire et les importations de céréales aux conditions du marché n'ont qu'en partie compensée. A moyen terme, l'offre de céréales devrait croître, mais le redressement durable de la production animale dépendra des réformes structurelles qui devront concerner l'ensemble du secteur agro-alimentaire. La consommation de viande et de produits laitiers devrait cependant se développer car les revenus réels ressentiront les effets de la croissance escomptée du PIB, à savoir 2 à 4 % par an à moyen terme. Par ailleurs, les importations devraient devenir relativement moins coûteuses à moyen terme à mesure que le rouble remontera. Cet ensemble de facteurs – progression de la demande, faiblesse relative des réactions de la production intérieure et plus grande fermeté du rouble – laisse entrevoir une croissance des importations dans le cas de la viande comme dans celui des produits laitiers.

5. Afrique du Sud

Situation macro-économique¹¹

Le recul de l'activité économique imputable à la crise survenue en Asie orientale s'est poursuivi en 1999. Bien que l'instabilité du marché financier ait freiné la croissance en Afrique du Sud, les mesures de gestion fiscales et monétaires prudentes prises en conséquence et la solidité des institutions financières en ont atténué les effets. L'inflation a pu être contenue de façon très concluante grâce à une politique monétaire rigoureuse. L'indice des prix à la consommation a continué à décroître de 8.6 % en 1997 à 6.9 % en 1998 et 5.2 % en 1999. Le rand s'est encore déprécié par rapport aux principales monnaies : entre 1997 et 1999, le cours est passé de 4.60 à 6.10 rand pour 1 \$US, créant ainsi un environnement favorable au maintien d'une balance des échanges positive. Le déficit budgétaire actuel de 0.5 milliard de \$US, du au bilan négatif des revenus et des services, est amorti par le flux important des investissements en portefeuilles d'actions et le niveau élevé des réserves de devises étrangères. Les investissements étrangers directs, qui s'élevaient à 1.5 milliard de \$US en 1997 et 1.2 milliard de \$US en 1998, se situent toutefois bien en-dessous des investissements en portefeuilles d'action, qui se montent à 6.6 milliards de \$US et 3.7 milliards de \$US pour les mêmes années.

Comme cela a déjà été analysé dans le rapport de l'année dernière, l'incapacité de créer des emplois demeure l'un des grands problèmes à résoudre pour les responsables sud-africains. Le ralentissement de l'activité économique mondiale dû à la désorganisation qui a affecté les marchés financiers internationaux en 1997 et 1998, ainsi que les difficultés rencontrées par les producteurs du pays pour soutenir la concurrence dans un contexte international, ont contribué à réduire le travail officiel. La baisse des prix internationaux des produits de base, et plus particulièrement du prix de l'or, a encore paralysé la création d'emplois. D'autres facteurs, tels que la hausse des coûts de main-d'œuvre, salariaux et non salariaux, et la rationalisation en cours du secteur public, ont aggravé la situation de l'emploi en Afrique du Sud, où 40 % de la population vit au-dessous du seuil minimum de subsistance et où le taux de chômage a atteint 37.6 % en 1997. L'incidence de la pauvreté s'accompagne de la dissémination du virus HIV, dont on estime qu'il atteint désormais plus de 9 % de la population.

Par ailleurs, l'incapacité de produire de l'épargne intérieure reste une autre source majeure de préoccupation. L'épargne intérieure brute, qui représentait 16.5 % du PIB en 1996, est descendue à 13.0 %, niveau sans précédent, au quatrième trimestre de 1998, mais s'est légèrement redressée pour atteindre un taux d'épargne moyen de 15.0 % en 1999. Le déficit budgétaire a été contraint en 1999 en-deçà des limites fixées par le gouvernement pour 1999, passant à 2.4 % du PIB grâce à l'impôt sur le revenu et à la réduction des salaires du secteur public et du paiement des intérêts.

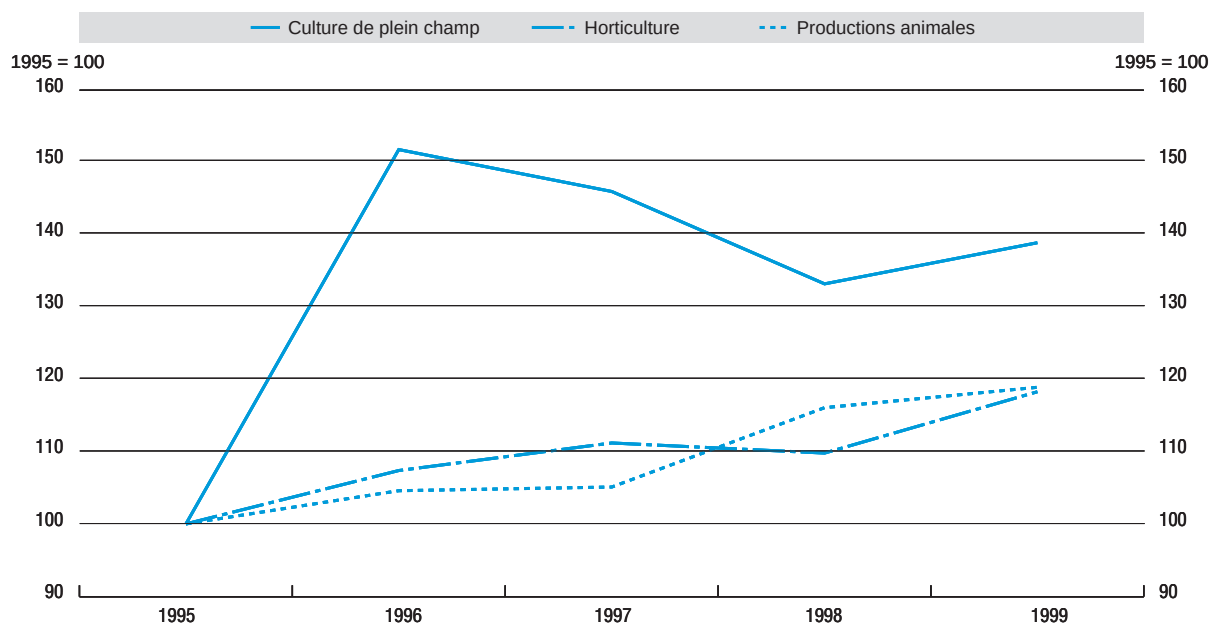
Situation du secteur agricole et agro-alimentaire

La part de l'agriculture primaire dans le PIB a représenté comme auparavant entre 4 et 5 %. En 1998, elle s'est établie à 24 758 millions de rand aux prix constants de 1995, soit 4.5 % du PIB. Compte tenu de ses liens étroits en amont et en aval avec le reste de l'économie, le complexe « agro-industriel » assure semble-t-il 15 % au moins du PIB (certains calculs aboutissent à un pourcentage bien plus élevé).

Le volume de la production agricole estimé pour 1999 a dépassé de 3.7 % celui de 1998. Le volume de la production végétale de plein champ a augmenté de 2.7 % par rapport à l'année précédente. La production horticole et la production animale ont respectivement progressé de 7.7 % et de 2.4 % (graphique III.5.1), mais on estime qu'entre août 1998 et août 1999, le total du cheptel animal a diminué de 2.1 %, cette réduction affectant toutes les catégories de bétail (bovins, ovins, caprins et porcins).

En 1999, les prix à la production ont été inférieurs de 1.4 % en moyenne à ceux de 1998, année pendant laquelle ils avaient progressé de 3.9 %. Pour les cultures de plein champ, ils ont enregistré une hausse de 8.0 %, correspondant à une augmentation dans le cas du maïs (13.4 %), du blé (17.3 %), du tabac (7 %) et des légumes secs (17.2 %) et à une diminution dans celui de la canne à sucre (6.8 %), des arachides (22.2 %) et des graines de tournesol (7.8 %). Les prix à la production des produits horticoles

Graphique III.5.1. **Indice de la production agricole en volume, 1995-1999**
Janvier-décembre



Source : Ministère de l'Agriculture.

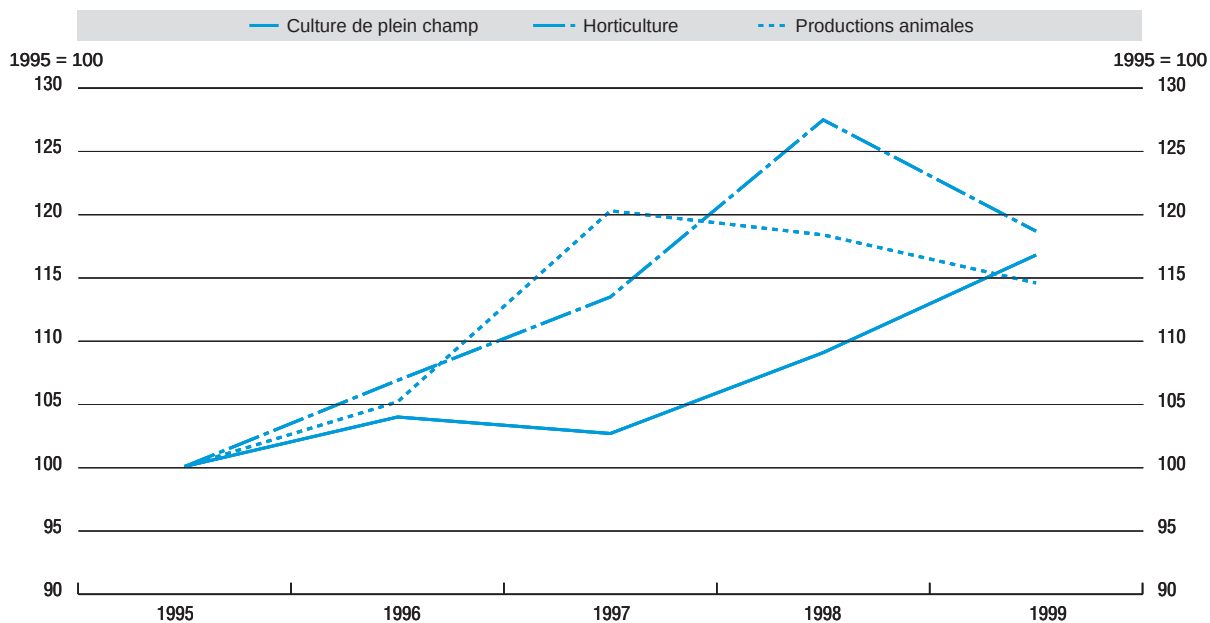
ont accusé une baisse moyenne de 8.3 % par rapport à l'année précédente, tandis que ceux des produits animaux ont reculé de 3.2 % (graphique III.5.2). Les termes des échanges agricoles, qui déterminent dans quelle mesure les prix à la production suivent le rythme de la production, ont fléchi de 0.882 à 0.811 au cours de l'année précédant le 31 décembre 1999. Seules les cultures de plein champ ont permis aux termes des échanges de se raffermir (graphique III.5.3).

Le *revenu agricole net* a diminué de 7.8 % en 1998. Cette tendance s'est confirmée, si bien qu'il a encore chuté de 13.5 % en 1999 pour s'établir à 7 168 millions de rand. L'amortissement a augmenté de 6.3 % en 1999. Les paiements effectués pour les salaires et autres rémunérations, ainsi que pour les intérêts, soit respectivement 19.5 et 13.6 % du total des coûts supportés par les exploitations, ont atteint 7 236 millions de rand dans le premier cas et 5 030 millions dans le deuxième (graphique III.5.4). Les investissements en capital se sont accrus de 3 %.

L'Afrique du Sud est exportatrice nette de produits agricoles. Durant la période 1994-99, la part de l'agriculture a représenté, en valeur, de l'ordre de 8 à 10 % du total des exportations, tandis qu'elle a oscillé entre 6 et 7 % du total des importations. L'excédent des exportations sur la valeur des importations durant cette période est allé de 19 % (1995) à 60 % (1999). En 1999, la valeur des importations agricoles a diminué de 5.9 %, alors que celle des exportations augmentait de 10.1 % par rapport à l'année précédente.

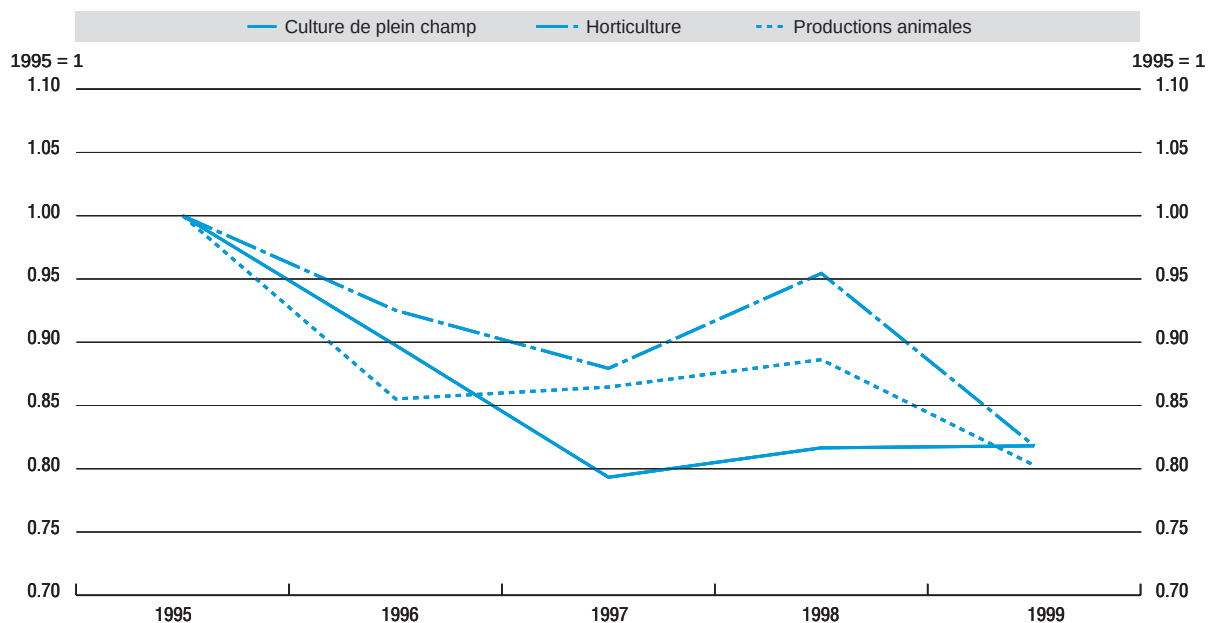
Si on se réfère à la valeur des exportations de 1999, les agrumes (2 577 millions de rand), le sucre (1 578 millions de rand), le raisin (1 265 millions de rand), le vin (1 190 millions de rand), ainsi que les pommes, poires et coings (916 millions de rand), ont été les principaux produits exportés. Le riz (867 millions de rand), le whisky et autres spiritueux (585 millions de rand), l'huile de tournesol et de coton (443 millions de rand), le tabac (423 millions de rand) et le blé (375 millions de rand) ont été les principaux produits importés.

Graphique III.5.2. **Indice des prix à la production, 1995-1999**
Janvier-décembre



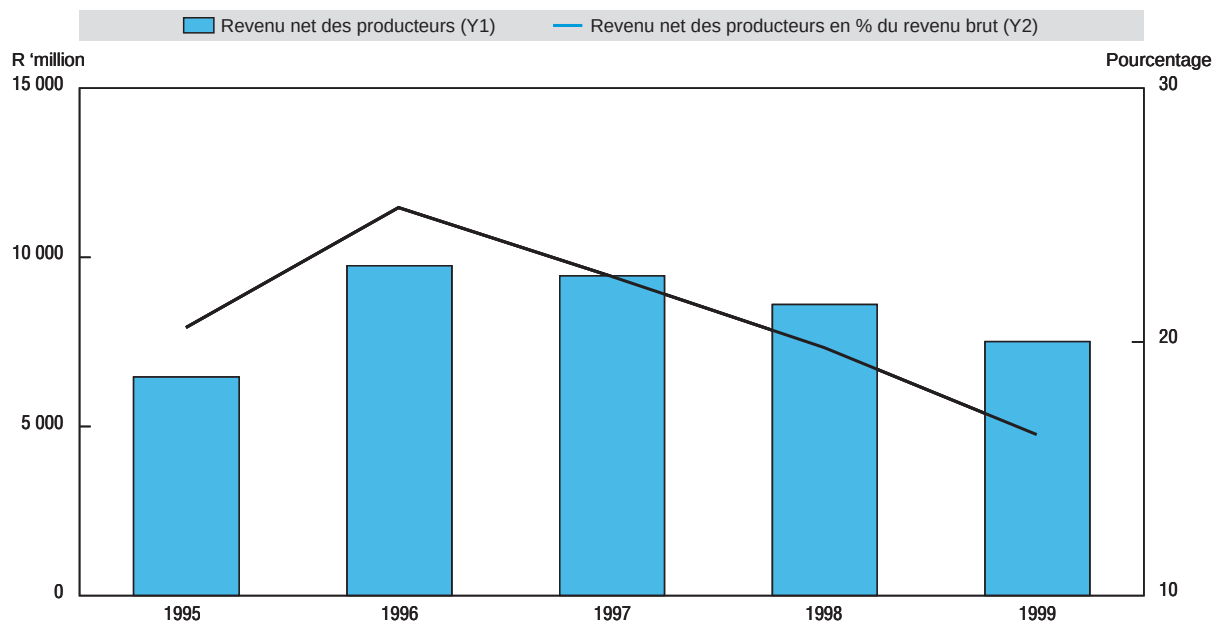
Source : Ministère de l'Agriculture.

Graphique III.5.3. **Termes de l'échange agricoles, 1995-1999**
Janvier-décembre



Source : Ministère de l'Agriculture.

Graphique III.5.4. **Revenu net des producteurs, 1995-1999**
Janvier-décembre



Source : Ministère de l'Agriculture.

En 1999, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Belgique, l'Arabie Saoudite et le Mozambique ont été les cinq premiers partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud, auxquels sont principalement destinées les exportations de produits sud-africains.

Ajustement structurel

Selon les données du dernier recensement, la structure bipolaire de l'agriculture sud-africaine est constituée de quelque 57 000 exploitations commerciales sur une grande échelle et d'environ 1.3 millions de petits exploitants produisant sur des lopins de terre, à la fois pour satisfaire aux besoins familiaux et pour la vente. Le gouvernement accorde une plus large place aux initiatives axées sur les travaux d'infrastructure et le développement rural de nature à améliorer le sort de l'Afrique du Sud rurale en remédiant à la pauvreté qui sévit de façon endémique dans de nombreuses régions. Ces initiatives sont regroupées dans le cadre d'une politique intégrée de développement rural dont la coordination est assurée par les services présidentiels. L'accent est plus particulièrement mis sur les trois provinces les plus touchées par la pauvreté en milieu rural : province du Nord, KwaZulu-Natal et Cap de l'Est. Cette politique vise, entre autres aspects, l'application de programmes de peuplement agricole pour traduire dans les faits la volonté du gouvernement de promouvoir la diversification des exploitations, en termes de taille et de nature des activités.

Dans toutes les provinces, les budgets ont été réduits, et le budget de l'agriculture à l'échelle nationale accuse une diminution rapide depuis 1994. En outre, la plupart des départements de l'agriculture (comme beaucoup d'autres départements provinciaux) comptent d'importants effectifs insuffisamment qualifiés. Or l'efficacité des services de soutien est l'un des éléments dont dépendent la pérennité des programmes de colonisation agricole et l'accroissement de la productivité des activités agricoles en général. Aussi l'amélioration des qualifications du personnel des administrations publiques a-t-il été privilégié de manière à faire évoluer la fourniture de services.

A tout ceci s'ajoutent le renforcement des organisations agricoles et le fait que les exploitants comme les pouvoirs publics perçoivent mieux les besoins en matière de services. Il y a lieu de penser qu'en exigeant résolument des services efficaces, une meilleure formation, davantage de souplesse dans la fourniture de services et une amélioration progressive du contrôle exercé au niveau provincial sur le personnel et les budgets, les agriculteurs contribuent à créer, lentement mais sûrement, des conditions propices à un progrès décisif.

A la suite du sommet sur l'emploi agricole de 1999, un certain nombre d'initiatives sont à l'étude et pourraient déboucher sur certains changements structurels permettant de pérenniser les résultats obtenus.

Soutien intérieur

Dans le prolongement des premières élections démocratiques de 1994, un nouveau Livre blanc sur l'agriculture a été approuvé par le Parlement en 1995. Les grands principes d'action y étaient énoncés. Pour faciliter la transformation du secteur, il fallait élaborer une politique mieux ciblée, guidée par la vision nationale décrite dans le RDP (Programme de Reconstruction et de Développement) et le GEAR (Croissance, Emploi et Redistribution), c'est à dire créer des conditions permettant de gérer efficacement l'héritage historique de l'Afrique du Sud. En vue de traduire ces grands principes en programmes opérationnels, un processus de réforme a été lancé en 1997 pour étudier les mesures agricoles susceptibles d'être prises par le gouvernement. Après la phase de concertation, différentes lignes directrices ont été mises en évidence ; elles seront affinées parallèlement à la mise en œuvre de chacune des mesures retenues. Bien que certains des objectifs macro-économiques du GEAR aient déjà été atteints, ce programme s'est jusqu'à présent montré inefficace dans la création d'emploi par l'intermédiaire du développement de petites entreprises.

Les marchés agricoles ont été déréglementés, et les subventions que les exploitants percevaient précédemment de façon indirecte par le biais de transferts considérables aux comités de contrôle sont désormais exclues. L'un des grands éléments du processus de déréglementation a été la suppression des aides au titre de la sécheresse, que les exploitants blancs obtenaient en exerçant des pressions très efficaces mais qui avaient pour effet d'encourager des pratiques d'exploitation gricole à plus hauts risques ainsi que des méthodes à court terme d'utilisation des ressources naturelles. Les exploitants commerciaux ont rapidement entrepris de gérer les risques. Un marché à terme des produits végétaux n'a pas tardé à prendre forme dans le secteur privé, et nombreux sont ceux qui recourent à l'assurance. Toutefois, ces mesures ne sont d'aucune utilité pour les 1.3 million de petits exploitants, produisant essentiellement pour leur propre subsistance, et pour lesquels d'autres dispositions sont à l'étude.

Cadre d'action international

Les réformes apportées aux échanges agricoles ont complété la déréglementation intérieure. L'Afrique du Sud a achevé le processus de tarification pour les produits agricoles en 1996, conformément aux engagements pris dans le cadre de l'OMC. Le niveau tarifaire simple a été en moyenne de 5.6 % en 1998. La rationalisation de la liste tarifaire mise en œuvre en 1997 a entraîné une diminution de 38 % du nombre de lignes tarifaires. En 1997, toutes les subventions à l'exportation de produits agricoles ont été supprimées, sauf pour le sucre. Il n'y a plus de licences et contingents que dans le cadre des accords commerciaux, un contrôle non tarifaire des importations étant maintenu uniquement au titre des mesures sanitaires et phytosanitaires admises par l'OMC.

Parallèlement aux engagements pris dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture issu du cycle d'Uruguay, l'Afrique du Sud a progressé dans le sens de l'intégration régionale. Elle est membre de l'Union douanière d'Afrique australe depuis 1987 aux côtés du Botswana, du Lesotho, de la Namibie et du Swaziland. En outre, elle fait désormais partie de la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC), qui constitue un cadre propice non seulement à la coopération dans le domaine politique et dans celui du développement, mais aussi à l'intégration commerciale axée sur l'instauration d'une zone de libre échange en Afrique australe. Le gouvernement estime qu'un développement équilibré dans la région et une démarche collective pour la recherche de débouchés en dehors de cette région seront inté-

ressants tant pour l'Afrique du Sud que pour ses voisins. Depuis 1994, le pays prend part aux négociations commerciales régionales, dont la plus importante est le protocole commercial de la SADC. Compte tenu de sa position dominante dans la région, l'Afrique du Sud a proposé, avec ses partenaires de l'Union douanière d'Afrique australe, un accord asymétrique aux termes duquel elle ouvrirait ses marchés plus rapidement que les autres pays. Ainsi, les autres membres de la SADC auraient le temps d'adapter leur économie et d'attirer des investissements pour mettre à profit les nouveaux créneaux qui vont de pair avec l'augmentation des échanges régionaux et réduire le déséquilibre commercial actuel.

Le gouvernement a conclu une longue série de négociations avec l'Union européenne visant à libéraliser les échanges. Ces négociations ont abouti à un accord, signé le 11 octobre 1999 et qui devait être mis en œuvre le 1^{er} janvier 2000. A la suite des retards dus à la mention de l'origine sur certains alcools, un compromis a finalement pu être trouvé au cours du premier trimestre de l'an 2000. Cet accord se répercutera plus particulièrement sur l'agriculture en autorisant l'entrée de nombreux produits agricoles sud-africains sur le marché européen en franchise. Préoccupée par la difficulté de soutenir la concurrence avec des produits et des exportations agricoles subventionnés, l'Afrique du Sud continuera, de concert avec ses partenaires du Groupe de Cairns, à invoquer lors du prochain cycle de négociations de l'OMC la loyauté dans les relations commerciales pour préconiser la réduction dans tous les pays du soutien accordé à l'agriculture, et plus particulièrement la suppression des subventions à l'exportation.

Dans le cadre des négociations agricoles instituées sous les auspices de l'OMC, l'Afrique du Sud entend accroître sensiblement les débouchés pour tous les produits agricoles sud-africains, chercher à instaurer des conditions équitables pour l'échange de produits agricoles et faire en sorte que ses besoins de développement soient satisfaits.

Évaluation et perspectives

La stratégie économique de l'Afrique du Sud demeure axée sur la progression de la croissance et de l'emploi. Le développement de l'infrastructure, la mise en valeur des ressources humaines et la prévention de la criminalité occupent également une place de choix dans l'action des pouvoirs publics. Comme par le passé, le rôle du secteur agricole, en tant que principal employeur rural et contributeur au bilan positif des échanges, est jugé important dans la réalisation des objectifs gouvernementaux. La mise en œuvre de programmes de colonisation agricole, le perfectionnement des services de soutien à l'agriculture, l'amélioration des qualifications de la main-d'œuvre, les efforts de développement de l'infrastructure rurale, l'intensification des échanges et des mesures d'accompagnement, ainsi que la sécurité alimentaire des ménages dans l'optique d'une utilisation durable des ressources, sont autant de domaines d'action privilégiés pour l'agriculture.

Les prévisions à moyen terme indiquent une croissance de 3 % du PIB, un ralentissement durable de l'inflation et une réduction du déficit budgétaire. Leur concrétisation dépendra, entre autres facteurs, de l'impact des inondations récentes et de la hausse des prix intérieurs des combustibles et carburants sur l'économie. Après avoir accusé une baisse en 1999, les investissements consacrés à l'infrastructure productive devraient progresser durant les trois années à venir.

Si les conditions climatiques s'avèrent favorables, les perspectives de la production agricole tablent sur une croissance d'au moins 2.5 % en 2000 et 2001. Les exploitants devraient accroître en 2000 les superficies plantées en blé de 13 %, soit plus de 800 000 hectares. La récolte pourrait ainsi dépasser les 2 millions de tonnes, réduisant d'autant les demandes d'importations pour l'année 2001. Les exportations agricoles, principalement les fruits frais et transformés, le sucre ainsi que certaines céréales, continueront de jouer un rôle primordial dans l'économie de l'Afrique du Sud, et le pays devrait certainement bénéficier du prochain cycle de négociations commerciales qui entraînera une libéralisation sensible des échanges mondiaux de produits agricoles.

Notes

7. Il est cependant important de tenir compte du fait que les importations d'huiles de colza et de palme sont soumises à des restrictions. Les contingents tarifaires s'élèvent à 1.1 million de tonnes pour l'huile de palme et à 600 000 tonnes pour l'huile de colza. Enfin, les échanges de graines oléagineuses et de leurs produits dérivés devraient être complètement libéralisés d'ici l'année 2006.
8. L'année budgétaire 1999 couvre la période qui va d'avril 1999 à mars 2000.
9. La plupart des sanctions économiques ont été levées en 2000 à la suite de la visite du président Clinton en Inde.
10. Voir V.Y. Uzun, « Privatisation des terres et restructuration : idées, mécanismes, résultats et problèmes » in : *Rentabilité, viabilité et restructuration en Russie*, compte rendu de l'atelier organisé à Golytsino, Région de Moscou, le 1^{er} et le 2 octobre 1999.
11. Informations tirées des South African Reserve Bank Bulletins.

PUBLICATIONS

Rapports annuels

- *Politiques agricoles : Économies émergentes et pays en transition* 2000, Paris.
- *Politiques agricoles : Économies émergentes et pays en transition* 1999 (Rapport principal), *Regards sur l'agriculture dans les économies émergentes et les pays en transition* 1999 (Supplément), Paris.
- *Politiques agricoles dans les économies émergentes et les pays en transition : suivi et évaluation* 1998, Paris.
- *Politiques agricoles dans les économies émergentes et les pays en transition : suivi et évaluation* 1997, Paris.
- *Politiques agricoles dans les économies émergentes et les pays en transition : suivi et évaluation* 1996, Paris.
- *Politiques, marchés et échanges agricoles dans les pays d'Europe centrale et orientale, dans certains nouveaux États indépendants, en Mongolie et en Chine : suivi et perspectives en* 1995, Paris.
- *Politiques, marchés et échanges agricoles : suivi et évaluation* 1994, Paris.
- *Politiques, marchés et échanges agricoles : suivi et évaluation* 1993, Paris.

Thèmes spéciaux :

2000 – La libéralisation des échanges agricoles : La perspective des économies émergentes et des pays en transition.

1999 – Conséquences de la crise pour l'agriculture, l'ajustement de la main-d'œuvre dans les zones rurales et le développement des marchés de terres agricoles.

1998 – Le financement et le crédit, l'investissement direct étranger, les obstacles à l'efficacité.

1997 – Les politiques de développement rural, les performances économiques de l'agriculture des économies en transition, les politiques et relations commerciales dans le secteur agricole.

1996 – Structure des exploitations agricoles et prix des produits pendant le processus de transition

Examens des politiques agricoles établis par l'OCDE :

Roumanie (2000)

Fédération de Russie (1998)

République slovaque (1997)

Estonie (1996)

Lettonie (1996)

Lituanie (1996)

République tchèque (1995)

Hongrie (1994)

Pologne (1994)

Bulgarie (à paraître en 2000)

Slovenie (à paraître en 2000)

Examens et conférences de l'OCDE consacrés à des thèmes spéciaux :

The Agro-Processing Sector in China, Developments and Policy Challenges, compte rendu de l'atelier organisé par l'OCDE à Beijing, les 7-8 octobre 1999, Paris.

Agricultural Policies in China and OECD Countries, compte rendu de l'atelier organisé par l'OCDE à Paris, les 19 et 20 novembre 1998, Paris.

Baltic Agro-Food Policies, compte rendu d'une réunion de l'OCDE tenue au niveau des ministres à Riga, les 26 et 27 novembre 1998, Paris.

Agricultural Finance and Credit Infrastructure in Transition Economies, compte rendu d'une réunion d'experts tenue à Moscou du 10 au 12 février 1999, Paris.

Les politiques agricoles en Chine, compte rendu de l'atelier organisé à l'OCDE les 12-13 décembre 1996, Paris.

Agro-Food Sector Policy in the OECD Countries and the Russian Federation: the Role of the State, Trade, Prices, Financing and Structural Adjustment, séminaire organisé par l'OCDE/CCET avec la coopération du Ministère de l'agriculture et des approvisionnements alimentaires de la Fédération de Russie, qui s'est tenu à Moscou du 23 au 25 octobre 1995, Paris. [OECD/GD(96)55]

Agricultural Statistics and Database Management, compte rendu de l'atelier accueilli par le Comité national des statistiques et le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation du Bélarus, organisé par le Centre pour la coopération avec les économies en transition, financé par l'OECD et EUROSTAT (TACIS), en coopération avec la FAO et la CEE-ONU, atelier tenu à Minsk du 25 au 29 avril 1994, Paris. [OECD/GD(95)38]

The Albanian Agro-Food System in Economic Transition, 1995, Paris. [OECD/GD(95)22]

Review of the Agricultural Education and Training System of Russia, atelier tenu à Moscou du 2 au 4 février 1994, Paris. [OECD/GD(94)57]

Agricultural Co-operatives and Emerging Farm Structures in Hungary, compte rendu de l'atelier organisé par le Ministère hongrois de l'agriculture et le Centre pour la coopération avec les économies en transition (CCET) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), atelier tenu à Budapest du 2 au 29 octobre 1993, Paris. [OECD/GD(94)52]

Agricultural Policies in the Transition to a Market Economy: the Case of Belarus, compte rendu de l'atelier organisé par le gouvernement du Bélarus et le Centre pour la coopération avec les économies en transition (CCET) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), du 4 au 6 mai 1993, Paris. [OECD/GD(93)188]

Documents de travail sur des questions de fond

Impediments to Efficiency in the Agro-Food Chain in Bulgaria, Romania and Slovenia, Agricultural Policy Papers N°1998-02, Paris. [CCNM/AGR/PP(98)50]

Agricultural Policies in the Baltic Countries, compte rendu d'un séminaire tenu à Parnu du 18 au 20 septembre 1997, Paris. [CCNM/AGR/PP(98)28]

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(14 2000 06 2 P) ISBN 92-64-27640-8 - n° 51210 2000