Accès aux marchés pour les produits agricoles et pays en développement

Kym Anderson et Will Martin

Alors que de nombreux pays en développement sont en train d'exiger la réduction des subventions agricoles des pays de l'OCDE avant d'ouvrir leurs propres marchés, une étude récente mentionnent que la plupart des gains de Doha proviendrait de l'abaissement des obstacles à l'importation de produits agricoles. Les bénéficiaires pour les pays en développement sont plus grands lorsqu'une libéralisation significative est entreprise – même en tenant compte de l'érosion des préférences et du statut d'importateur net de produits alimentaires de certains pays en développement – et sont fortement réduits si ces pays recourent de manière excessive aux dispositions relatives aux produits sensibles.

Du fait que les politiques agricoles sont politiquement sensibles, il y a toujours des groupes d'intérêt qui se disent marginalisés dans les négociations agricoles – comme cela se passe, de fait, dans de nombreux accords commerciaux sous globaux, ainsi que dans le GATT avant le Cycle d'Uruguay. Aujourd'hui, les groupes qui suivent cette approche comprennent non seulement les agriculteurs des pays riches et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires ayant un niveau élevé de protection, mais aussi des exportateurs de produits alimentaires qui bénéficient d'un accès préférentiel à des marchés protégés. Ces derniers groupes comprennent des détenteurs de contingents tarifaires, des membres d'accords commerciaux régionaux et des parties à des accords préférentiels non réciproques, notamment tous les pays les moins avancés (PMA) et les membres du groupe d'États ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique).

Toutefois, la marginalisation de l'agriculture dans le Cycle de Doha rendrait un très mauvais service à nombre des personnes les plus pauvres au monde, à savoir celles des ménages ruraux dans les pays en développement, qui reçoivent peu d'assistance étatique, si non aucune. La recherche empirique récente suggère que près des deux tiers des gains économiques qui découleraient du démantèlement de tous les obstacles au commerce des marchandises et des subventions agricoles, à l'échelle mondiale, viendraient de l'agriculture. C'est le cas pour le monde dans l'ensemble, et aussi pour les pays en développement en tant que groupe.

Les pays en développement ont donc raison de se concentrer sur l'agriculture dans les négociations. A ce jour, cette concentration a presque exclusivement porté sur les politiques des pays déve-

loppés. Ceci est compréhensible, car nombreux sont ceux qui, dans les pays en développement, estiment ne pas avoir tiré de profit substantiel du Cycle d'Uruguay et sont donc déterminés à obtenir des pays développés davantage d'engagements au titre de Doha, avant d'envisager d'élargir l'ouverture de leurs propres marchés. Toutefois, notre modèle suggère que près de la moitié des gains que les pays en développement tireraient des réformes globales de l'agriculture proviendraient de la libéralisation par les pays en développement eux-mêmes (voir Tableau 1 ci-dessous). Et ceci pour deux raisons : en premier lieu, les tarifs agricoles sont encore plus élevés dans les pays en développement que dans les pays développés (18 contre 16% en moyenne) et en second lieu, une large minorité du commerce des pays en développement se fait actuellement avec d'autres pays en développement.

Dans l'agriculture, les pays en développement – notamment de nombreux membres du G-20 – mettent l'accent en particulier sur la nécessité de procéder à des abaissements dans les subventions agricoles. La raison en est, en partie, qu'ils ne veulent pas réduire leurs propres restrictions sur les importations de produits alimentaires (et aussi parce que

ceci peut avoir des effets négatifs sur leurs termes de l'échange internationaux). Toutefois, les résultats de notre modèle suggère de nouveau que ceci peut être préjudiciable sur le plan économique : ils indiquent que 93% des gains en bien-être découlant de la suppression des distorsions aux incitations agricoles, à l'échelle globale, viendraient de la réduction des tarifs d'importation. Ceci veut dire que seulement 2% découlent des subventions à l'exportation et 5% des mesures de soutien interne.

Il est certes très important de discipliner le soutien interne et d'éliminer les subventions à l'exportation, afin d'empêcher la ré-instrumentalisation de l'assistance, des tarifs vers les subventions internes, et de mettre l'agriculture en conformité avec le commerce des produits non agricoles en termes de non recours aux subventions à l'exportation. Mais ignorer l'accès aux marchés dans le Cycle de Doha reviendrait à renoncer à la majeure partie des gains potentiels pouvant découler de la réforme du commerce des marchandises.

Le Cycle de Doha actuel présente l'avantage de partir du cadre de règles et de disciplines convenu dans le Cycle d'Uruguay. En particulier, il a les trois 'piliers' clairement identifiés de l'accès aux mar-

Tableau 1. Effets sur le bien-être économique des pays en développement de la libéralisation totale des échanges par différents groupes de pays et de produits, 2015

Gains dus à	Ag & Alimentation	Textiles & Vêtements	Autres produits man.	Tous produits
Politiques pays développés	29%	17%	4%	50%
Politiques pays en développement	33%	10%	7%	50%
Politiques tous pays	62	27	11	100
	pour cent	pour cent	pour cent	pour cent

(suite à la page 15)

Accès aux marchés ... (suite de la page 3)

chés, des subventions à l'exportation et du soutien interne sur lesquels se concentrer. Il est vrai qu'il a fallu plus de trois ans pour convenir d'un cadre pour les négociations actuelles, conclu fin juillet 2004, mais à présent, l'Accord cadre de juillet est susceptible d'orienter les négociations pendant quelques temps. Il fournit donc une base solide pour entreprendre une analyse ex ante de diverses options potentiellement disponibles pour les Membres de l'OMC durant les négociations de Doha.

Quand l'on se tourne à présent vers ce qui serait réalisable dans le cadre d'un train de réformes partielles de Doha, le diable sera dans les détails. Par exemple, le soutien interne autorisé pour les agriculteurs est tellement plus élevé, à présent, que les niveaux de soutien interne effectifs, qu'il est peu probable que l'abaissement de 20% du soutien consolidé total promis dans l'Accord cadre de juillet comme premier acompte nécessite des réductions de soutien effectives de tout Membre de l'OMC. De fait, un abaissement allant jusqu'à 75% pour ceux qui ont le plus de soutien interne est nécessaire pour faire bouger les choses, et même alors, seulement 4 pays Membres de l'OMC seraient tenus de procéder à des abaissements du soutien interne par rapport aux niveaux de 2001 : les États-Unis (de 28%), l'UE (de 18%), la Norvège (de 16%) et l'Australie (de 10%). Du fait qu'elles ont déjà initié des réformes de cet ordre depuis 2001, l'UE et l'Australie peuvent ne pas avoir à procéder à des abaissements supplé-

mentaires, même au titre de cette formule.

Traiter de l'excédent de consolidation

Des abaissements importants des taux consolidés sont également nécessaires pour effacer « le reliquat de consolidation » dans les tarifs agricoles. Comme le montre le Tableau 2, le taux consolidé moyen dans les pays développés est presque le double du taux appliqué moyen, et dans les pays en développement, le ratio est encore plus élevé. Ainsi de fortes réductions des taux consolidés sont nécessaires avant qu'il ne soit possible d'instaurer toute amélioration de l'accès aux marchés. Pour abaisser d'un tiers le tarif agricole effectif moyen global, les taux consolidés auraient à être réduits, pour les pays développés, d'au moins 45% et jusqu'à 75% pour les tarifs les plus élevés, aux termes d'une formule étagée.

Exemptions

Même des abaissements importants dans les tarifs consolidés ont peu d'effet si les 'produits sensibles' sont autorisés, sauf si un plafond est appliqué. Si les Membres succombent à la tentation politique d'imposer des limites aux abaissements tarifaires pour les produits agricoles les plus sensibles, une grande part des gains potentiels devant découler de Doha pourrait s'évaporer. Même si seulement 2% des lignes tarifaires agricoles HS6 dans les pays développés sont classés sensibles (et 4% dans les pays

en développement, pour incorporer également leurs 'produits spéciaux'), et sont donc soumis à un abaissement tarifaire de seulement 15% (pour remplacer l'expansion des contingents tarifaires mentionnée dans l'Accord cadre), les gains en bien-être découlant de la réforme globale de l'agriculture se réduiraient de trois quarts. Toutefois, si dans le même temps, tout produit ayant un tarif consolidé excédant 200% avait à le réduire à ce taux plafond, le gain en bien-être ne diminuerait 'que' d'un tiers.

L'excédent de consolidation élevé des pays en développement signifie qu'en dépit de leurs tarifs élevés – et même si des formules étagées sont utilisées pour réduire plus fortement les consolidations les plus élevées – relativement peu de ces pays auraient à réduire si peu que ce soit leurs tarifs et leurs subventions effectifs. C'est encore plus vrai si les 'produits spéciaux' sont soumis à des abaissements plus faibles. Politiquement, ceci rend plus facile pour les pays en développement et pour les PMA de proposer des abaissements importants sur les tarifs consolidés.

Les abaissements des tarifs industriels pourraient doubler les gains de Doha

L'élargissement de l'accès aux marchés pour les produits non agricoles rehausserait de manière substantielle les gains découlant de la réforme de l'agriculture : un abaissement des tarifs industriels de 50% par les pays développés (et de 33% par les pays en développement et de zéro pour les PMA) doublerait les gains découlant de Doha pour les pays en développement. Ceci porterait à 96 milliards de dollars US le gain global découlant de la libéralisation des échanges, soit un bon tiers des gains en bien-être potentiels découlant de la libéralisation totale, à hauteur de 287 milliards de dollars US. Si l'on ajoute la réforme des services, ceci, bien sûr, rehausserait encore davantage les gains en bien-être.

La majeure partie des gains tirés par les pays en développement d'un scénario de Doha aussi large irait aux grands pays, notamment le Brésil, l'Argentine et d'autres pays latino-américains, la Thaïlande et l'Afrique du sud, en plus

Tableau 2 : tarifs d'importations agricoles moyens pondérés, par région, 2001¹

	Tarif consolidé	Tarif appliqué ¹
Pays développés	27%	14%
Pays en développement	48%	21%
Dont PMA	78%	13%
Monde	37%	17%

¹ Comprend les préférences, les taux tarifaires contingentés là où cela est pertinent, ainsi que les équivalents *ad valorem* de tarifs spécifiques. Les pays développés comprennent les économies en transition qui ont adhéré à l'UE en mai 2004. La définition de 'pays en développement' utilisée ici est celle adoptée par l'OMC et comprend donc quatre pays nouvellement industrialisés d'Asie de l'est.

Le représentant du Bénin a mentionné que pendant qu'il n'y avait aucun progrès, les prix continuaient à baisser et la situation des cotonculteurs africains à se détériorer. Il a rappelé que les pays africains ne pouvaient être d'accord sur le fait les progrès sur le dossier coton étaient assujettis à ceux sur les négociations sur l'agriculture. Les pays africains producteurs de coton ont soutenu qu'ils voudraient des progrès concrets allant bien au delà de ce qui a été arrêté dans le Paquet de juillet. En déclarant qu'il « ne demandait pas l'impossible », le représentant malien estime qu'il ne serait pas convenu de se retrouver à la fin du mois de juillet avec un document contenant uniquement le rapport de situation du président du comité.

Lors de cette réunion, les question de développement ont aussi été abordées. Le secrétariat de l'OMC a produit un rapport sur cette question et sur l'assistance technique prodiguée par les pays donateurs et les organisations internationales. Tout cela a fait dire au président Groser que l'Initiative sur le coton commence à déboucher sur des actions concrètes, même s'il y encore des lenteurs.

Les prochaines réunions du sous-comité sur le coton sont programmées pour les 30 septembre, 28 octobre et 15 novembre 2005.