

La libéralisation des marchés agricoles et les pays importateurs de produits alimentaires

On prévoit qu'une libéralisation totale du commerce agricole international dans le cadre de l'OMC aura pour conséquence une augmentation moyenne des prix agricoles mondiaux d'environ 10 pour cent. C'est là une mauvaise nouvelle pour les pays en développement importateurs de produits alimentaires. Cependant, le groupe des 86 pays à faible revenu et à déficit vivrier est très hétérogène. Par conséquent, il est nécessaire de classer les pays en fonction de leur niveau de vulnérabilité afin de pouvoir développer des recommandations politiques ciblées.

PD Dr. Ulrike Grote
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF)
Bonn, Allemagne
u.grote@uni-bonn.de

Dr. Peter Wobst
Institute for Prospective Technological
Studies (JRC/IPTS)
Seville, Spain
peter.wobst@cec.eu.int



Photo: Grote

Une augmentation des prix sur les marchés mondiaux pourrait inciter certains pays en développement à développer leur production agricole et à accroître ainsi leurs recettes d'exportation.

la viande, le lait et le sucre) n'ont pas encore été libéralisés ou très peu. Les domaines peu protégés (comme les fruits, les légumes et les graines oléagineuses) ont continué de s'ouvrir largement aux marchés (Hathaway et Ingco, 1996 ; von Braun et al., 2001). De nombreux pays industrialisés tels que les États membres de l'Union européenne et les États-Unis continuent de subventionner leurs secteurs agricoles nationaux et contribuent ainsi aux problèmes d'excédents et à créer des distorsions considérables sur les marchés agricoles internationaux. L'ensemble des subventions agricoles versées dans l'OCDE s'élève aujourd'hui à 349 milliards d'euros ou à 1,19 pour cent du produit national brut de l'OCDE.

Les répercussions d'une libéralisation totale des marchés agricoles

Une nouvelle réduction des subventions et donc des excédents sur les marchés agricoles très protégés des pays industrialisés peut avoir des effets très divers sur les pays en développement.

Analyse des importateurs nets de produits alimentaires

Les pays en développement importateurs de produits alimentaires ont été classés en fonction de quatre critères commerciaux et de deux critères de revenu :

Indicateurs	Niveau de vulnérabilité		
	haut	moyen	faible
Importations de produits alimentaires en total des importations	> 25 %	15–25 %	< 15 %
Ouverture commerciale (import. + export. / PNB)	> 0.8 %	0.6–0.8 %	< 0.6 %
Importations de produits alimentaires / exportations de produits agricoles	> 3.0 %	1.0–3.0 %	< 1.0 %
Déficit commercial (importations / exportations)	> 2.0 %	1.3–2.0 %	< 1.3 %
PNB par habitant, PPA	> 750	750–1 550	> 1 550
Croissance du PNB par habitant	< 0	0–2,0 %	> 2.0 %

● Les pays industrialisés à fortes subventions réduisent leurs livraisons en produits agricoles subventionnés, lesquels sont en partie expédiés dans les pays en développement sous forme d'aide alimentaire. Cela aurait des répercussions positives sur les pays en développement dans la mesure où ces excédents pouvaient jusqu'alors avoir un effet fortement déstabilisateur sur leurs propres marchés (Maxwell, 1999). Ces importations bon marché ont pour conséquences le recul, parfois considérable, des prix des denrées alimentaires nationales, la baisse de la production nationale dans les pays en développement ainsi que le manque d'investis-

sements dans le secteur agricole. Tandis que ces prix bas profitent aux consommateurs, les producteurs doivent quant à eux accepter des pertes de revenu parfois importantes.

● L'amélioration de l'accès des pays en développement aux marchés des pays industrialisés résultant de la libéralisation induite par l'OMC contribue à augmenter les possibilités d'exportation et les rentrées de devises. Dans certains pays en développement, cela devrait inciter à investir et à produire dans le secteur agricole. C'est très important, car la pauvreté, qui atteint des taux allant jusqu'à 70 pour cent, est un pro-

blème particulièrement dans le monde rural et que la part des actifs employés dans l'agriculture est généralement très élevée.

● La réduction ou suppression de la protection effective, en particulier, offre aux pays en développement la possibilité de se concentrer sur la transformation de leurs propres produits bruts. Dans la transformation des produits bruts, ils doivent toutefois veiller au respect de normes de qualité, d'hygiène et d'environnement exigeantes, afin que les marchandises puissent trouver des débouchés dans les pays industrialisés.

Tableau 1: Pays importateurs de produits alimentaires à niveau de vulnérabilité moindre

Pays	Importations alimentaires en % du total des importations	Ouverture commerciale	Importations alimentaires / exportations alimentaires	Importations / exportations de biens et services (base 1995)*	PNB / hbt., PPA (base 1995)*	Croissance PNB / hbt., PPA (% annuel)	Coûts nets suppl. des import. alim. en % du PNB
Cap Vert (CPV)	31,88	0,84	247,94	2,40	4 002	3,41	1,9
Arménie (ARM)	25,80	0,81	7,10	2,29	2 081	7,72	1,2
Albanie (ALB)	25,30	0,48	9,60	3,06	3 284	7,97	0,8
Égypte (EGP)	25,88	0,45	4,92	1,22	3 083	2,70	0,5
Kiribati (KIR)	38,14	..	3,32	2,28 ¹⁾	..
Maldives (MDV)	23,67	1,73	1 240,94	0,84	..	4,72 ¹⁾	1,9
Géorgie (GEO)	21,41	0,88	4,73	1,61	1 669	5,47	0,9
Mauritanie (MRT)	24,92	0,90	4,54	1,39	1 627	3,63	1,0
Azerbaïdjan (AZE)	20,93	1,62	3,04	2,14	2104	5,46	1,6
Turkménistan (TKM)	15,77	0,62	0,51	1,10	2 821	3,90	0
Bhoutan (BTN)	18,31	..	1,12	3,93 ¹⁾	..
Cuba (CUB)	17,59	..	0,74	3,34 ¹⁾	..
Guinée (GIN)	25,84	0,48	3,60	1,18	1 773	1,73	0,5
Macédoine (MKD)	15,75	0,86	0,96	1,32	5 625	0,60	0
Syrie (SYR)	18,46	0,90	0,73	0,93	3 090	1,56	0
Maroc (APR)	15,58	0,63	1,53	1,29	3 218	0,73	0,2
Pakistan (PAK)	16,04	0,33	1,30	1,17	1 708	0,79	0,1
Honduras (HND)	16,88	0,90	0,52	1,14	2 337	-0,07	0
Swaziland (SWZ)	19,51	1,77	0,41	1,21	3 957	-0,22	0
Nicaragua (NIC)	16,88	1,00	0,61	2,03	2 161	-0,71	0
Vanuatu (VUT)	21,86	..	0,83	1,20	2 872	-3,23	..
Pap.-Nouvelle-Guinée (PNG)	18,62	..	0,48	0,87	2 233	-2,68	..
Salomon (SLB)	16,27	..	0,36	..	1 944	-4,97	..
Congo Rép. (COG)	20,81	1,44	7,45	1,02	936	3,46	1,3
Bangladesh (BGD)	16,57	0,31	9,45	1,34	1 359	3,09	0,3
Mozambique (MOZ)	20,54	0,57	3,57	1,77	770	5,25	0,5
Ruanda (RWA)	20,10	0,32	1,69	3,00	982	6,68	0,2
Soudan (SUD)	18,85	..	0,61	..	1 419	2,78	..
Mongolie (MNG)	15,54	..	0,60	..	1 428	2,27	..
Sources	WDI	WDI	FAO	WDI	WDI	WDI	

haut niveau de vulnérabilité; niveau moyen de vulnérabilité

Les indicateurs commerciaux et PNB sont des valeurs moyennes pour les années 1995-2002; *en dollars US; ¹⁾croissance du PNB par habitant, sans PPA

- D'un côté, une augmentation des prix sur les marchés mondiaux incite plus certains pays en développement à développer leur production agricole et à accroître ainsi leurs recettes d'exportation. De l'autre, le coût des importations de denrées alimentaires, dont certains pays peuvent être tributaires, augmente.

Selon Diao et al. (2002), une libéralisation totale du commerce agricole devrait engendrer une augmentation des prix de 8 à 10 pour cent sur les marchés mondiaux. Les auteurs mettent en même temps en garde contre le fait que des prix plus élevés peuvent avoir des répercussions négatives sur les prix intérieurs et donc sur la sécurité alimentaire. On peut toutefois aussi s'attendre à ce que, en raison des prix plus élevés sur les marchés mondiaux, la production intérieure de denrées alimentaires augmente. Une étude de l'Economic Research Service (ERS) du ministère de l'agriculture américain (2001) estime que les prix des marchés agricoles mondiaux pourraient augmenter jusqu'à 12 pour cent à la suite d'une libéralisation totale du commerce agricole. Les auteurs de cette étude prévoient par ailleurs que les besoins en aide alimentaire des pays à faible revenu chuteraient de 6 pour cent, car leur production de denrées alimentaires augmenterait aussi à la suite de la hausse des prix sur les marchés mondiaux.

Malgré les nombreux avantages que l'on pourrait attendre d'une libéralisation des marchés agricoles, un certain nombre de pays importateurs nets de produits alimentaires ainsi que l'Union européenne

ont déjà émis des réserves au cours des négociations agricoles du cycle d'Uruguay. D'après eux, les avantages d'une libéralisation du marché agricole pourraient être à court ou moyen terme dépassés par les inconvénients qui naîtraient de la baisse des quantités disponibles d'excédents à prix relativement avantageux. On craint que, parallèlement à une montée des prix sur les marchés mondiaux, l'on puisse aboutir aussi à des variations croissantes des prix si l'offre mondiale baisse. De plus, il y a beaucoup de pays en développement importateurs de produits alimentaires qui ne peuvent tout simplement pas s'offrir le luxe d'importer des produits alimentaires à des prix supérieurs.

L'hétérogénéité des pays importateurs de produits alimentaires

Selon la définition de la FAO, il y a aujourd'hui 86 pays à faible revenu et à déficit vivrier – en bref les PFRDV. Ces pays sont identifiés en fonction de trois critères :

- ❶ le revenu par habitant est inférieur au « seuil historique » (1 450 \$ US à la fin des années 90) ;
- ❷ les déficits commerciaux nets dans le secteur des denrées alimentaires au cours des trois dernières années ;
- ❸ le critère d'auto-exclusion. Ce dernier critère signifie que les pays qui répondent aux deux premiers critères peuvent s'exclure de la liste s'ils le souhaitent.

Ce groupe hétérogène de 86 pays est utilisé comme base de départ pour réaliser

une analyse et un classement plus approfondis des importateurs nets de produits alimentaires en vue de procéder à une répartition des pays en fonction de leur niveau de vulnérabilité et d'identifier les pays importateurs de produits alimentaires les plus nécessiteux. On fait ici appel à divers critères, tels que la part des produits alimentaires dans le total des importations, l'ouverture commerciale, le rapport entre importations de produits alimentaires et exportations de produits agricoles, le déficit commercial, le revenu par habitant et le taux de croissance du produit national brut (PNB). Pour chaque critère, les pays ont été classés dans l'une des trois catégories de vulnérabilité et signalés par des couleurs différentes dans les tableaux 1 et 2. La couleur orange correspond ici à un niveau relativement élevé de vulnérabilité.

Un critère essentiel pour la classification des pays est tout d'abord la part des denrées alimentaires importées par rapport au total des importations (voir aussi l'encadré sur page 19). Dans 13 pays, les denrées alimentaires représentent plus de 25 pour cent des importations totales. Pour la plupart des pays, les produits alimentaires représentent entre 15 et 25 pour cent du total des importations. À lui seul, un fort pourcentage des importations consacré aux denrées alimentaires ne renseigne toutefois pas beaucoup sur la vulnérabilité d'un pays ; ainsi un pays peut-il présenter un faible volume d'importation par rapport à son PNB (faible ouverture commerciale) ou, en raison d'un revenu élevé par habitant ou de fortes exportations d'autres produits agricoles ou industriels, peut-il se permettre des

Tableau 2: Pays importateurs de produits alimentaires à plus haut niveau de vulnérabilité

Pays	Importations alimentaires en % du total des importations	Ouverture commerciale	Importations alimentaires/ exportations alimentaires	Importations/ exportations des biens et services (base 1995)*	PNB/hab., PPA (base 1995)*	Croissance PNB/hab., PPA (% annuel)	Coûts nets suppl. des import. aliment. en % du PNB
Gambie (GAM)	37,69	1,16	4,59	1,34	1 491	0,33	2,0
Sénégal (SEN)	27,42	0,74	3,57	0,95	1 313	1,96	0,7
Tchad (TCD)	24,01	0,66	0,25	3,10	821	1,93	0
Burkina Faso (BFA)	18,00	0,39	1,29	2,20	919	1,87	0,1
Comores (COM)	37,15	0,60	3,76	2,43	1 541	-0,78	1,2
Guinée-Bissau (GNB)	43,61	0,67	0,66	1,98	774	-2,71	0
Côte d'Ivoire (CIV)	19,77	0,71	0,16	0,71	1 464	-0,37	0
Togo (TGO)	18,72	0,79	0,46	1,49	1 380	-0,36	0
Nigeria (NGA)	20,53	0,93	2,69	1,18	781	-0,68	0,6
Yémen (YEM)	31,86	0,82	12,45	1,11	726	2,30	1,3
Mali (MLI)	19,48	0,70	0,38	1,40	711	3,80	0
Niger (NER)	39,40	..	1,27	1,22	714	-0,18	..
Sources	WDI	WDI	FAO	WDI	WDI	WDI	

haut niveau de vulnérabilité; niveau moyen de vulnérabilité

Les indicateurs commerciaux et PNB sont des valeurs moyennes pour les années 1995-2002; *en dollars US



dépenses importantes en produits alimentaires. Dans les faits, il existe un certain nombre de PFRDV dont le quotient importations de produits alimentaires/exportations de produits agricoles est inférieur à 1, ce qui signifie qu'ils exportent plus de produits agricoles qu'ils importent de produits alimentaires. Globalement, ces pays tireraient profit d'une augmentation des prix sur les marchés mondiaux due à la libéralisation des marchés agricoles, si l'on part du principe que tous les prix agricoles du monde augmenteraient de manière uniforme, et sont donc considérés comme moins vulnérables.

Les tableaux 1 et 2 comparent ces indicateurs commerciaux, ainsi que le revenu moyen par habitant et le taux de croissance du PNB, sur huit ans, depuis la création de l'Organisation mondiale du commerce (1995) jusqu'en 2002. La libéralisation du marché agricole en soi aurait un impact négatif en particulier sur les pays qui enregistreraient des coûts nets supplémentaires élevés pour les importations de produits alimentaires (dernière colonne). Ainsi, par exemple, une augmentation de 10 pour cent des prix mondiaux représenterait-elle pour la Gambie des coûts nets supplémentaires correspondant à 2 pour cent de son produit national brut (PNB). Outre la Gambie, le Cap-Vert, les Maldives, l'Azerbaïdjan, le Yémen, le Congo, les Comores et l'Arménie seraient en particulier touchés de manière négative par une augmentation des prix sur les marchés agricoles mondiaux.

Le tableau 1 s'intéresse en premier lieu à un groupe de pays très hétérogène qui, globalement, ne suscite que peu d'inquiétude : les pays situés dans les trois quarts supérieurs du tableau sont certes considérés comme relativement vulnérables en raison de leurs indicateurs commerciaux présentant des parts élevées d'importations de produits alimentaires, mais, grâce à leur revenu par habitant relativement

élevé et au taux de croissance annuel relativement élevé de leur PNB, ils devraient être en mesure de compenser ces déficits commerciaux supplémentaires dans le cas d'une libéralisation agricole. Par exemple, le Cap-Vert importe plus de 30 pour cent de ses produits alimentaires et n'enregistre que peu d'exportations. Toutefois, avec un revenu par habitant d'environ 4 000 de dollars US et un taux de croissance du PNB égal à près de 3,5 pour cent, le Cap-Vert devrait pouvoir financer un déficit commercial accru. Dans ce tableau, on trouve aussi d'autres États insulaires, tels que Vanuatu, la Papouasie Nouvelle-Guinée ou les îles Salomon. Cependant, toutes les trois ont vu leur PNB moyen par habitant chuter très fortement ces huit dernières années, de sorte que leur niveau de vulnérabilité s'est accru. Dans le quart inférieur du tableau, on trouve les pays qui ont un revenu par habitant relativement faible, mais un taux de croissance moyen du PNB positif, si bien que l'on peut en principe compter sur une amélioration de la situation de développement spécifique à ces pays et qu'ils peuvent encore être classés dans le groupe des pays suscitant relativement peu d'inquiétude.

Le tableau 2 récapitule les mêmes indicateurs pour les pays classés parmi ceux qui suscitent de l'inquiétude. Dans ce groupe de pays, regroupant en particulier des pays d'Afrique occidentale et d'autres pays de l'Afrique subsaharienne, non seulement les indicateurs commerciaux montrent une grande dépendance, mais le revenu par habitant et le taux de croissance moyen du PNB sont en plus relativement faibles, ce dernier étant même négatif pour certains pays. Une augmentation uniforme de 10 pour cent pour tous les prix agricoles du monde pourrait occasionner pour la Gambie, les Comores et le Yémen, à volumes d'importation et d'exportation constants, des coûts supplé-

Pour de nombreux pays d'Afrique, et plus particulièrement d'Afrique de l'Ouest, le riz est un produit d'importation important.

mentaires compris entre 1 et 2 pour cent de leur PNB respectif, sans que ces pays ne présentent un potentiel de financement correspondant.

Il y a par ailleurs un groupe de pays ayant un revenu par habitant relativement faible et un taux de croissance du PNB faible ou négatif dont on peut supposer qu'ils font eux aussi partie des pays qui suscitent des craintes. Mais les données manquantes, notamment relatives à la part des produits alimentaires dans leur volume d'importation total, ne permettent pas de faire une estimation précise. Parmi ces pays, on compte l'Érythrée, le Congo, Sao-Tomé-et-Principe, la Sierra Leone, Haïti, l'Ouzbékistan, Djibouti et le Laos.

La nécessité de recommandations politiques différenciées

Il est possible de développer des recommandations politiques ciblées pour chaque groupe de pays. Ainsi, les pays cités dans le tableau 1 sont-ils plus facilement en mesure de couvrir leurs fortes importations de produits alimentaires soit par le développement d'autres secteurs, comme le tourisme ou l'industrie, soit par un meilleur accès aux marchés pour leurs propres exportations agricoles. Cette dernière solution semble en particulier s'appliquer à quelques pays qui, malgré un large secteur agricole, enregistrent un fort déficit du commerce agricole. Ce sont souvent des pays dont les structures d'exportation sont sous-développées en raison de longues années d'instabilité politique.

La libéralisation du commerce régional peut aussi accroître la sécurité alimentaire d'une région, car, de cette façon, il est d'une part possible de réduire la dépendance envers les importations des pays industrialisés et, d'autre part, d'avoir recours plus facilement aux excédents des pays voisins dans les situations d'urgence. Mais cela ne vaut pratiquement pas pour les nombreux États insulaires parmi les pays les plus menacés. Pour les pays cités dans le tableau 2, on peut supposer qu'ils continueront à l'avenir d'être tributaires de l'aide alimentaire ainsi que d'un soutien technique et financier renforcé.