

Combat de boxe dans le commerce des produits agricoles

Les négociations de l'OMC mettront-elles K.O. les agriculteurs les plus pauvres du monde ?

Le commerce des produits agricoles pourrait jouer un rôle clé dans la lutte contre la pauvreté. Mais dans la pratique, les règles qui régissent le commerce mondial des produits agricoles profitent aux riches plutôt qu'aux pauvres. Les pays riches dépensent des sommes énormes pour protéger les intérêts de leurs producteurs, tout en contraignant les pays pauvres à ouvrir leurs marchés aux importations subventionnées. Tirer des résultats équitables des négociations agricoles à l'OMC sera un test décisif pour ce qu'il est convenu d'appeler le Round du Développement de Doha. Les pays en développement ne devraient pas signer un nouvel Accord sur l'agriculture si leurs besoins vitaux en matière de développement ne sont pas pris en compte de manière adéquate.

Résumé

Quatre-vingt-seize pour cent des agriculteurs du monde vivent dans les pays en développement, où l'agriculture constitue la principale source de revenu pour près de 2,5 milliards de personnes. En dépit d'une urbanisation croissante, deux tiers des pauvres du monde vivent encore dans des zones rurales et près de trois quarts de la force de travail des pays les moins avancés (PMA) sont employés dans l'agriculture. Alors que la demande d'alimentation continue à s'accroître dans les pays en développement, 17% de leurs populations sont déjà sous-alimentés.

Le secteur agricole dans les pays en développement est, en d'autres termes, crucial pour la sécurité alimentaire, la réduction de la pauvreté et la croissance économique. Il est donc capital que les règles commerciales agricoles soient conçues pour promouvoir la croissance agricole dans ces pays. Toutefois, le système qui régit le commerce des produits agricoles, sous la forme de l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay, est par essence injuste. Cet Accord légalise les pratiques commerciales injustes des pays riches, privant ainsi les pays pauvres de l'opportunité de profiter de leur part de la richesse générée par le commerce mondial.

La principale faille de l'Accord est qu'il permet aux pays riches de déverser à bas prix leurs excédents subventionnés sur les marchés mondiaux, déprimant les prix à des niveaux que les producteurs locaux en sont plus en mesure de concurrencer. Ceci a pour effet de saper les marchés intérieurs des pays en développement, d'accroître leur dépendance vis-à-vis des importations, et de les priver d'opportunités d'exportation. Les subventions américaines sur le coton, par exemple, ont stimulé la surproduction, menant à un effondrement des cours du coton sur le marché mondial. En conséquence, les pays exportateurs de coton d'Afrique subsaharienne ont perdu, selon les estimations, 301 millions de dollars en recettes d'exportation durant la seule campagne 2001/02. Des millions de cultivateurs de coton africains voient actuellement leurs modes d'existence menacés.

Ce qui aggrave les choses - et qui montre bien le système remarquable des deux poids deux mesures en jeu - c'est que les pays riches Membres de l'OMC, tout en protégeant et en subventionnant leurs producteurs nationaux, contraignent dans le même temps les pays en développement à ouvrir leurs marchés. Ainsi, Haïti est actuellement une des économies les plus ouvertes au monde. Sous les pressions du FMI et des Etats-Unis, ce pays a réduit ses droits de douane sur le riz à seulement 3%. En conséquence, les importations de riz - essentiellement du riz subventionné en provenance des Etats-Unis - ont été multipliées par 30. Le prix du riz en Haïti n'a guère baissé et la malnutrition touche actuellement 62% de la population, alors que ce chiffre était de 48% au début des années 80. Les grands négociants de riz et les producteurs de riz américains se sont révélés les grands gagnants dans ce processus.

Dans le même temps, les droits élevés appliqués dans les pays riches continuent de limiter les opportunités de commercialisation et de diversification pour les pays en développement. Il en résulte que la libéralisation des marchés agricoles a profité essentiellement aux petit nombre de compagnies transnationales qui dominent le commerce des produits agricoles, et à une faible minorité de propriétaires terriens

prospères dans les pays développés. Les agriculteurs des pays en développement ne se sont appropriés que 35% des exportations mondiales de produits agricoles en 2001 – une baisse par rapport aux 40% de 1961, en raison de la chute des prix des produits de base et des obstacles au commerce élevés.

Les pays riches ont manifestement mis les avantages de l'Accord sur l'agriculture de leur côté. Adaptant les règles à leurs situations spécifiques, ils se sont assurés le droit de subventionner leurs propres agriculteurs à des niveaux presque sans limites. Depuis l'introduction de l'Accord sur l'agriculture, en 1995, les subventions internes dans les pays de l'OCDE n'ont pas chuté, mais se sont en fait accrues.

De nombreux pays en développement, qui disposent de fonds limités pour subventionner le développement agricole, voient la protection de leur marché intérieur comme le principal instrument de politique pour soutenir leurs secteurs agricoles et assurer les modes d'existence de leurs populations pauvres des zones rurales. L'Accord sur l'agriculture a toutefois considérablement réduit la flexibilité dont ils disposent pour protéger leurs marchés agricoles. Les négociations futures menacent de réduire encore plus cette marge de manœuvre.

Les négociations de l'OMC en vue d'un nouvel accord sur l'agriculture doivent se conclure en 2005, mais arrivent actuellement à une phase critique où les règles fondamentales sont en train d'être redéfinies. Au lieu d'œuvrer à un rééquilibrage de l'accord actuel, les pays riches sont en train de s'efforcer de protéger leurs privilèges et omettent totalement de prendre la mesure des besoins très spécifiques des pays en développement. Tirer des résultats équitables des négociations agricoles à l'OMC sera un test décisif pour ce qu'il est convenu d'appeler le Round du Développement de Doha. Les pays en développement ne devraient pas signer un nouvel accord qui s'accommode du dumping des exportations et qui empêche la protection des modes de vie ruraux et de la sécurité alimentaire.

Oxfam recommande donc que l'Accord sur l'agriculture en cours de négociation soit accompagné d'une note interprétative établissant le droit des Membres de prendre les mesures nécessaires pour protéger les modes d'existence et la sécurité alimentaire pour tous leurs citoyens. En outre, l'Accord devrait être amendé afin de :

1. Mettre un terme à toutes les formes de dumping des produits agricoles. Ceci implique :

- Un calendrier impératif pour l'élimination de toutes les subventions à l'exportation, notamment l'élément subvention des crédits à l'exportation ;
- Des disciplines plus fortes sur les subventions internes qui facilitent le dumping des exportations (exportation de produits à des prix inférieurs à leurs coûts de production) ;
- Des disciplines plus fortes sur l'aide alimentaire ;
- Le droit des pays en développement d'appliquer des droits de douane additionnels tout en éliminant progressivement le soutien qui fausse les échanges.

2. Reconnaître la position spéciale des pays en développement en leur assurant un Traitement spécial et différencié significatif, tel que :

- Des engagements de réduction plus faibles pour les pays en développement sur les droits de douane, le soutien interne et les subventions à l'exportation, et aucun engagement pour les PMA ;
- Des calendriers de libéralisation basés sur des indicateurs de développement ;
- Un accès aux marchés aux termes des contingents tarifaires alloués à titre préférentiel aux pays en développement ;
- Une nouvelle 'Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme dans les PMA et les pays importateurs nets de produits alimentaires'.

3. Assurer aux pays en développement suffisamment de flexibilité pour la réalisation de leurs objectifs de sécurité alimentaire et de développement. A cette fin, introduire une Catégorie du développement qui comprend, entre autres :

- Des cultures de base assurant la sécurité alimentaire dans les pays en développement exemptées des engagements de réduction sur les droits de douane ;
- Le droit de renégocier des consolidations tarifaires excessivement faibles pour les cultures assurant la sécurité alimentaire ;
- Un nouveau Mécanisme de sauvegarde spéciale accessible pour tous les pays en développement.

4. Améliorer les conditions d'accès aux marchés pour les pays en développement.

Glossaire

Catégorie ambre : Dans la terminologie de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture, les subventions internes sont divisées en trois catégories : **ambre**, **verte** et **bleue**. La catégorie ambre contient les mesures de soutien interne considérées comme faussant la production et les échanges, telles que les mesures de soutien des prix ou d'autres subventions liées aux niveaux de production. Les subventions de la catégorie ambre doivent être réduites de 20% pour les pays développés et de 13% pour les pays en développement. Le soutien interne est autorisé à un niveau équivalent à un maximum de 5% de la valeur de la production totale pour les pays développés et de 10% pour les pays en développement. Ces niveaux '*de minimis*' sont exemptés des engagements de réduction.

Droits effectivement appliqués : Il s'agit du taux tarifaire effectivement appliqué à un produit importé à son entrée dans un pays. Les pays sont libres de décider du niveau de leurs droits effectivement appliqués, tant que ceux-ci sont inférieurs aux **droits consolidés** qu'ils se sont engagés à respecter. La libéralisation unilatérale dans le cadre des programmes du FMI ou de la Banque mondiale a souvent mené à des droits appliqués faibles.

Catégorie bleue : Les subventions liées à la production, mais qui font partie des programmes de limitation de la production, tels que les systèmes de contingents ou les programmes de mise hors culture, entrent non dans la catégorie ambre, mais dans la catégorie bleue. Ces subventions sont considérées comme ayant moins **d'effets de distorsion**, et en conséquence, aucune limite n'a été fixée sur les dépenses au titre de la catégorie bleue.

Droits de douane consolidés : Aux termes des règles de l'OMC, les droits de douane sont consolidés ou fixés à un certain niveau. Ce niveau prévoit le plafond de droits que les Membres de l'OMC doivent respecter dans le cadre de leurs engagements. Les pays peuvent en pratique appliquer des droits plus bas si ceci répond à leurs besoins économiques.

Catégorie du développement : Par analogie avec les **catégories verte, bleue et ambre** qui couvrent les intérêts des pays industrialisés, un certain nombre de pays en développement ont proposé l'introduction d'une catégorie du développement dans l'Accord sur l'agriculture. La catégorie du développement a pour vocation d'accroître la flexibilité dont disposent les pays en développement pour adopter des politiques nationales visant à rehausser la production et à protéger les modes d'existences ruraux. Les mesures proposées pour cette catégorie sont spécifiquement orientées vers les agriculteurs à faible revenu, dotés de ressources limitées et comprennent par exemple le droit de renégocier de faibles consolidations tarifaires pour les cultures assurant la sécurité alimentaire et une **sauegarde spéciale** pour traiter des brusques poussées des importations. Elles comprennent également une flexibilité supplémentaire dans le recours aux subventions pour promouvoir les objectifs de développement rural et de sécurité alimentaire.

Système de règlement des différends : L'OMC dispose d'un système conçu pour résoudre les différends commerciaux et faire respecter les règles convenues. Quand un Membre de l'OMC considère que ses droits sont compromis par des mesures

prises par un autre Membre de l'OMC, il peut faire appel à ce système de règlement des différends.

Dumping des exportations : Les économistes entendent par dumping des exportations la vente de produits en-dessous de leurs coûts de production. Dans l'Accord sur l'agriculture, toutefois, le dumping s'entend par l'exportation de produits à des prix inférieurs à ceux fixés sur le marché intérieur.

Sécurité alimentaire : La sécurité alimentaire est assurée quand chacun a, à tout moment, accès à des quantités suffisantes d'aliments de bonne qualité, ainsi qu'un contrôle sur ces quantités d'aliments, pour une vie active et saine.

Catégorie verte : Les subventions de la catégorie verte sont celles considérées comme n'ayant pas d'effets de distorsion ou ayant tout au plus des effets de distorsion minimale sur les échanges. Celles-ci comprennent les programmes de protection de l'environnement et les programmes de développement régional, et le soutien direct des revenus pour les agriculteurs qui n'est pas lié aux niveaux de production ou aux prix en cours. Les subventions de la boîte verte sont donc autorisées sans limites, à condition qu'elles respectent les critères spécifiques de politique énoncés dans l'annexe 2 de l'Accord.

Décision de Marrakech : Durant les négociations du Cycle d'Uruguay, les Membres ont énoncé une 'Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et sur les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires'. Ce qu'il est convenu d'appeler la Décision de Marrakech avait pour objectif de protéger les pays importateurs nets de produits alimentaires contre la hausse des prix mondiaux devant résulter de la libéralisation. A ce jour, elle n'a pas été mise en œuvre.

Modalités : La période de mars 2002 à mars 2003 est une des étapes les plus cruciales des négociations sur l'agriculture. Elle fixe les 'modalités' pour la réalisation des objectifs énoncés dans la Déclaration ministérielle de Doha : 'des améliorations substantielles de l'accès aux marchés ; des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif ; et des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges.' Les modalités constituent la base d'un nouvel accord, établissant, par exemple, des formules de réduction.

Obstacles non tarifaires : Les obstacles non-tarifaires sont tous les obstacles aux échanges, sauf ceux résultant de droits de douane, qui sont soit quantitatifs (contingents, et interdictions d'importation ou d'exportation) soit techniques (tels que les obstacles sanitaires).

Préoccupations autres que d'ordre commercial : Un certain nombre de pays font valoir que le secteur agricole justifie un traitement spécifique au titre de l'OMC, en raison de son rôle multifonctionnel dans la société. Les 'préoccupations autres que d'ordre commercial' comprennent entre autres, la sécurité alimentaire, la sécurité sanitaire des aliments, et l'étiquetage des produits.

Clause de paix : Figurant dans l'article 13 de l'Accord sur l'agriculture, la clause de paix restreint le droit des Membres à prendre des mesures de rétorsion contre les subventions d'autres Membres, tant que ces subventions restent dans les niveaux d'engagement.

Traitement spécial et différencié : Dans son préambule, l'Accord établissant l'Organisation mondiale du commerce cite le développement économique durable comme l'un des objectifs de l'OMC. Il spécifie également que le commerce international devrait bénéficier au développement économique des pays en développement et des pays les moins avancés. Ceci est le fondement d'un certain nombre de dispositions relatives au traitement spécial et différencié, qui sont destinées à adapter les règles de l'OMC pour la prise en compte des besoins et des contraintes spécifiques des pays en développement.

Sauvegarde spéciale : Les sauvegardes sont des restrictions conjoncturelles sur les importations prises temporairement pour traiter de circonstances spéciales, telles qu'une soudaine poussée des importations. Les dispositions relatives aux sauvegardes spéciales pour l'agriculture permettent aux pays Membres de rehausser les droits de douane quand les volumes d'importation s'élèvent au-dessus d'un certain niveau, ou si les prix chutent en-dessous d'un certain niveau. Elles ne peuvent être utilisées que sur les produits **tarifiés**, et quand les gouvernement ont réservé le droit de le faire. En conséquence, très peu de pays en développement y ont accès.

Formule suisse : Quelques pays sont en train de proposer le recours à une formule suisse pour la réduction des droits de douane. Cette formule mathématique ($\text{droit final} = (\text{droit initial} \times a) / (\text{droit initial} + a)$, où le coefficient, par exemple, est 25) applique des réductions plus fortes sur les droits de douane élevés, que sur les droits faibles.

Tarifification : Un objectif du Cycle d'Uruguay était de convertir tous les obstacles non-tarifaires, tels que les contingents, en droits de douane. Jusqu'ici, 20% des produits agricoles ont été tarifés.

Contingents tarifaires : Durant le Cycle d'Uruguay, il a été convenu que les Membres changeraient leurs obstacles autre que d'ordre commercial en équivalents tarifaires. Du fait que les droits de douane qui en résultaient étaient dans certains cas trop élevés pour permettre les importations, un système de contingents tarifaires a été conçu dans le même temps, pour préserver les niveaux d'accès existants et fournir des opportunités d'accès minimal. Dans ces contingents d'importation, des taux de droits plus bas sont appliqués.

Soutien ayant des effets de distorsion sur les échanges : Par soutien ayant des effets de distorsion sur les échanges, on entend les subventions qui fournissent un soutien financier direct ou indirect à la production et à l'exportation de produits agricoles spécifiques et qui ont donc un effet sur les niveaux de production et sur les flux commerciaux internationaux. Les subventions qui n'ont pas d'effet de distorsion sur les échanges ne sont pas liées à la production ou aux exportations et sont non spécifiques. Par exemple, les subventions visant à encourager des pratiques soucieuses de l'environnement sont généralement considérées comme des mesures

n'ayant pas d'effets de distorsion ou ayant tout au plus des effets de distorsion minimale sur les échanges.

Source : www.wto.org et les textes du GATT et l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay.

Introduction

Quatre-vingt-seize pour cent des agriculteurs du monde – environ 1,3 milliard de personnes – vivent dans les pays en développement.¹ Dans les zones rurales des pays en développement, près de 900 millions de personnes vivent avec moins d'un dollar par jour.² Le secteur agricole est crucial pour leur survie et pourrait être un catalyseur majeur du développement rural. Mais ce potentiel est en train d'être sapé par les pratiques commerciales inéquitables des pays développés. Le système commercial multilatéral pourrait fournir des règles commerciales équitables, mais dans la pratique, les règles sont biaisées au détriment des intérêts des pauvres.

L'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay permet aux gouvernements les plus riches du monde d'injecter des masses d'argent dans l'agriculture et de mener une concurrence déloyale sur les marchés mondiaux par le dumping de leurs excédents d'exportation tout en poussant les pays en développement à ouvrir leurs marchés. L'ensemble de catégories colorées (ambre, bleue et verte),³ qui permet à quelques pays industrialisés de continuer à accroître leurs subventions agricoles et à faire le dumping de leurs excédents, est une bonne illustration du système de deux poids deux mesures en place.

Les négociations en vue d'un nouvel accord sur l'agriculture arrivant à une phase critique, les pays riches doivent mettre un terme à cette situation injuste et absurde. S'ils ne le font pas, les pays en développement ne devraient pas accepter de signer un nouvel accord, car ceci n'apporterait aucun avantage à la vaste majorité des agriculteurs du monde.

Les pays en développement ont des besoins spéciaux dans le secteur agricole ...

Pour les pays en développement, l'agriculture n'est pas simplement un secteur parmi d'autres. Ce secteur constitue la principale source de revenu pour 2,5 milliards de personnes, notamment les agriculteurs et les personnes qu'ils ont à leur charge. Près de 73% de la force de travail dans les pays les moins avancés (PMA) et 59% dans l'ensemble des pays en développement sont employés dans l'agriculture. En dépit de l'urbanisation croissante, deux-tiers des pauvres du monde vivent dans les zones rurales.

La malnutrition et la faim ravagent toujours les pays en développement. L'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) estime qu'environ 777 millions de personnes dans les pays en développement, soit une moyenne de 17% de leur population, sont sous-alimentées.⁴ Et avec la croissance démographique qui se poursuit, la demande de nourriture sera en hausse. Les secteurs agricoles dans ces pays ont un rôle majeur à jouer pour répondre à cette demande croissante et fournir le revenu pour promouvoir le développement.

Les recettes d'exportation de l'agriculture représentent 27% du total des recettes d'exportation pour les pays en développement et 34% pour les PMA.⁵ En outre, tout semble indiquer que la croissance agricole a un impact plus fort sur l'allègement de

la pauvreté que la croissance dans d'autres secteurs, et que la croissance rurale réduit la pauvreté tant urbaine que rurale.⁶

Les pays en développement ont, donc, des besoins spéciaux en ce qui concerne le développement de leurs secteurs agricoles, tels qu'un accès sécurisé à des produits alimentaires à un coût abordable pour les populations démunies, des modes d'existence rurale durables pour leurs agriculteurs, et davantage de recettes en devises tirées de leurs exportations agricoles. Lors du récent Réexamen du Sommet mondial sur l'alimentation, les gouvernements du monde – la plupart Membres de l'OMC – ont reconnu ces besoins spéciaux en réaffirmant 'l'importance fondamentale de la production et de la distribution nationales des produits alimentaires, de l'agriculture durable et du développement rural pour assurer la sécurité alimentaire.'⁷

Toutefois, en dépit de leur appui à de telles grandes déclarations, les bailleurs ont négligé le secteur agricole depuis les 20 dernières années – l'APD totale à l'agriculture a diminué de 50% – et ont fait preuve d'une inertie totale face à l'effondrement des prix des produits de base.⁸ Ce qui est encore plus grave, c'est que de nombreuses institutions en charge des politiques agricoles dans les pays en développement, telles que les offices de commercialisation, ont été démantelées, sans que des systèmes alternatifs ne soient mis en place.

Les règles commerciales mondiales ont un rôle important spécifique à jouer pour aider les pays en développement à assurer la sécurité alimentaire et des modes d'existence durable à leurs agriculteurs. La plupart des pays sont actuellement à court de liquidités en raison de la dette et de l'ajustement structurel. Nombre d'entre eux n'ont pas la capacité de mettre en œuvre des mesures de sécurité en faveur des agriculteurs dans le besoin et ne disposent pas de régimes d'assurances privées pour aplanir les chocs des prix dus à la variabilité ou aux retards de la production. C'est pour ces raisons que des instruments commerciaux tels que les droits de douane, les restrictions quantitatives et les sauvegardes, ou le droit de recourir à des subventions pour promouvoir le développement rural sont cruciaux pour le développement du secteur agricole dans les pays en développement.

... mais la libéralisation n'est pas la réponse

Toutefois, la principale préoccupation des bailleurs – en particulier le FMI et la Banque mondiale, sur les politiques desquels les pays riches ont une influence majeure – et des nombreux pays riches Membres de l'OMC a été de tenter de supprimer ces instruments commerciaux cruciaux en poussant les pays pauvres à libéraliser leurs marchés agricoles. Ceci traduirait la conviction que la libéralisation a un impact positif direct sur le développement et la réduction de la pauvreté. En raison des politiques de ces bailleurs, le Bangladesh, par exemple, a réduit ses droits de douane moyens de 102% à 27% entre 1988 et 1996 ; au Ghana, au Kenya et en Tanzanie, les taux tarifaires ont été réduits de moitié ou plus durant les années 90 ; les droits de douane moyens du Pérou en 1991 étaient d'un tiers de leurs niveaux de 1989.⁹

Cette foi dans les vertus de la libéralisation repose sur des hypothèses très strictes concernant la stabilité macroéconomique dans les pays en développement (notamment la stabilité des taux de change et des recettes d'exportation), les

mécanismes internes de redistribution (tels que les filets de sécurité) et des structures du marché efficaces (telles que la concurrence, le crédit, et les infrastructures). Dans la réalité, ces conditions sont rarement présentes, spécialement dans les PMA.

En fait, la réalité au niveau des pays montre qu'il n'y a pas de corrélation simple et directe entre la libéralisation des échanges, la croissance et la réduction de la pauvreté. Des pays pratiquant une forte libéralisation des échanges tels que Haïti, la Zambie et les Philippines, ont réalisé de faibles performances économiques en termes de PIB par tête.¹⁰ D'autres, tels que le Costa Rica, le Brésil, l'Argentine et le Mexique n'ont pas été en mesure de réduire la pauvreté et sont confrontés au creusement du fossé entre riches et pauvres.

Elimination progressive des agriculteurs pauvres ...

Dans de nombreux pays en développement où la libéralisation avance à très vive allure, les petits agriculteurs ont été éliminés et des secteurs entiers ont disparu.

Le Mexique, par exemple, a vu ses exportations agricoles augmenter considérablement après son adhésion à l'ALENA et a ouvert ses marchés agricoles. Toutefois, ce sont les grandes firmes commerciales qui ont engrangé la majeure partie des avantages découlant des nouvelles opportunités. Les pauvres des zones rurales qui cultivent le maïs comme culture de subsistance, ont vu leurs moyens d'existence détruits par les afflux d'importations américaines bon marché.

On a documenté de nombreux cas similaires de petits agriculteurs ayant subitement perdu leurs moyens d'existence. Haïti est un des pays où la pauvreté et la malnutrition se sont accrues de manière spectaculaire durant une période de libéralisation rapide des marchés. Les importations de riz américain subventionné ont remplacé la production locale, ce qui n'a profité à personne d'autre que les négociants américains (**Encadré 1**). En Jamaïque, les producteurs laitiers sont confrontés à une crise sans précédent, après l'ouverture des marchés et l'entrée massive du lait en poudre subventionné européen.¹¹ Au Guyana, les importations de viande de volaille des Etats-Unis ont augmenté de 50% entre 1985 et 1998, éliminant presque totalement le secteur intérieur.¹² Aux Philippines, la pauvreté parmi les millions de cultivateurs de riz et de maïs s'est régulièrement accrue depuis que le gouvernement a déréglementé le marché.¹³ Plus récemment, nous avons vu comment une politique de libéralisation et de déréglementation agricoles a contribué à une crise de la faim sans précédent en Afrique australe.¹⁴

Encadré 1 Hausse des importations et montée de la malnutrition

Avec un revenu par tête d'habitant de 556 dollars, Haïti est le pays le plus pauvre du monde occidental. Deux-tiers de sa population vit dans les zones rurales, avec 80% de pauvres. Près de la moitié de la population consomme moins de 75% de la ration alimentaire énergétique recommandée. Le riz est la principale denrée de base du régime alimentaire haïtien, et est essentiellement produit par de petits cultivateurs. Vingt pour cent de la population dépend de la culture du riz pour sa subsistance. En outre, le secteur rizicole a des retombées économiques majeures, car il assure également des moyens d'existence à des milliers de travailleurs agricoles, de

commerçants et de meuniers.

Au cours des dernières années, Haïti a entrepris une libéralisation commerciale rapide, et est actuellement une des économies les plus ouvertes au monde. La libéralisation du marché du riz a démarré dans les années 80, mais la touche finale a été apportée en 1994/95, sous la pression de la communauté internationale (plus particulièrement du FMI et des Etats-Unis), par une baisse des droits de douane sur le riz, de 35% à juste 3%.

Les cultivateurs de riz ont signalé que les cours se sont effondrés de 50% durant la période 86-87, après la première vague de libéralisation. En 1995, la production locale a chuté de 27%. Les importations de riz ont été multipliées par 30 entre 1985 et 1999, suite à l'effondrement du marché. L'aide alimentaire sous forme de riz est montée en flèche de zéro en 1994 à 16.000 tonnes en 1999. Le riz américain subventionné constitue la majeure partie des importations de riz.

Ces tendances ont gravement sapé les modes d'existence de plus de 50.000 familles productrices de riz et se sont soldées par un exode rural. Si les importations bon marché ont initialement profité aux consommateurs pauvres, ces avantages se sont évanouis au cours des dernières années. Les cours du riz local et du riz importé sont actuellement en train de converger, essentiellement en raison de la dépréciation de la monnaie nationale et des activités d'entente des importateurs de riz. Selon la FAO, la malnutrition générale s'est accrue depuis le démarrage de la libéralisation des échanges, touchant 48% de la population en 1971-1981 et 62% en 1996-1998. Près de la moitié des besoins alimentaires d'Haïti sont à présent couverts par des importations. Avec la dépréciation accrue de la monnaie nationale et la récession économique mondiale en cours, Haïti peut avoir de plus en plus de difficultés à nourrir sa population et à garantir des modes d'existence sûrs à sa population rurale.¹⁵

Une cause majeure de la détérioration des moyens d'existence est le dumping continu des pays riches – c'est-à-dire les exportations de produits en-dessous des coûts de production – qui crée une concurrence déloyale pour les producteurs locaux. Mais les problèmes proviennent également du commerce non subventionné, par exemple, entre pays en développement.

Les échanges Sud-Sud représentent environ 50% du commerce total pour les pays en développement. Sans dumping des exportations, le commerce régional entre économies relativement similaires pourrait fournir aux agriculteurs davantage d'opportunités pour entrer en concurrence, trouver de nouveaux débouchés et atteindre des économies d'échelle. Néanmoins, de grandes différences de productivité peuvent toujours mener à des poussées des importations, et à des coûts d'ajustement élevés qui doivent être pris en compte de manière adéquate à l'OMC et dans les accords commerciaux régionaux, pour éviter les désastres en matière de développement.

Le Sénégal est un bon exemple des difficultés provoquées par de telles poussées des importations. Avec 75% de la population travaillant dans le secteur agricole, il est crucial d'assurer des modes d'existence durables aux agriculteurs. Depuis 1995, avec une baisse de 10% sur les droits de douane pour le riz, les importations

(essentiellement de la Thaïlande) ont presque doublé. Les producteurs sénégalais ne peuvent pas entrer en concurrence avec les agriculteurs thaïlandais qui ont des exploitations plus vastes et des rendements plus élevés. Cette poussée des importations a provoqué une grande détresse dans le secteur rizicole national, contraignant le gouvernement à appliquer une surtaxe de 20% afin d'éviter l'aggravation de la pauvreté dans les zones rizicoles.¹⁶ Par ailleurs, le gouvernement doit garantir des cours des céréales relativement faibles pour les pauvres, étant donné que 30% de sa population est sous-alimentée. Toutefois, une dépendance totale vis-à-vis du marché rizicole mondial, extrêmement volatile, ne garantirait pas l'accès à une alimentation à un coût abordable pour tous. En outre, le Sénégal a une capacité limitée à financer des importations de produits alimentaires en hausse. Pour toutes ces raisons, le Sénégal doit conserver la flexibilité de recourir aux droits de douane et à d'autres mesures aux frontières pour répondre à ses besoins de développement vitaux.

... et insécurité alimentaire croissante

En raison de la libéralisation des importations et d'autres facteurs, tels que des investissements publics insuffisants dans l'agriculture, la croissance de la production agricole dans les pays en développement a été insuffisante pour répondre aux besoins d'une population croissante. En fait, 24 PMA ont vu leur production alimentaire par tête chuter entre 1990 et 1999.¹⁷

Pour combler ce déficit manifeste, de nombreux pays en développement sont devenus des importateurs nets de produits alimentaires. Contrairement aux théories néo-libérales, ceci n'a pas nécessairement mené à la baisse des prix pour les consommateurs et à la hausse des niveaux nutritionnels. Plus de 20% de la population totale de certains pays qui pratique une forte libéralisation des échanges, tels que la Bolivie, le Népal et le Mali, est sous-alimentée. En Zambie et en Haïti, ce chiffre atteint au moins 35%. Dans tous ces cas, en dépit de la libéralisation des importations censée mener à une baisse des prix des produits alimentaires, il n'y a pas eu de changements significatifs dans l'incidence de la malnutrition entre 1990/92 et 1997/99.¹⁸

Dans le même temps, en raison de la crise des produits de base, de nombreux pays en développement sont tombés dans le piège des exportations. Les pays qui ont développé leur capacité de production et d'exportation des cultures de rente afin de générer des recettes d'exportation plus élevées sont confrontés à la chute permanente des cours due à la surproduction mondiale chronique. Ce qui est encore plus grave, c'est que ces pays sont privés de la possibilité de se diversifier pour l'exportation d'autres cultures, spécialement celles ayant une plus forte valeur ajoutée, en raison de la progressivité des droits de douane ou des crêtes tarifaires, et de la forte croissance des entreprises transnationales sur le marché.

En conséquence, certains pays sont gravement touchés par l'insécurité alimentaire et sont confrontés à une combinaison de pauvreté chronique, de la dépendance vis-à-vis d'exportations à faible coût, soumises à la fluctuation des prix, de fortes importations de produits alimentaires et de faibles niveaux d'offre interne de cultures vivrières essentielles telles que les céréales. En se fondant sur les faits dans 14 pays en développement, la FAO a conclu que la plupart des pays ont vu leurs importations

de produits alimentaires augmenter rapidement depuis la mise en œuvre de l'Accord du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture. La facture des importations du Brésil et de l'Inde a plus que doublé ; en Thaïlande, au Pérou, au Pakistan, au Maroc et au Bangladesh, elle a augmenté de plus de 50%. Pour de nombreux pays africains, le coût des importations de produits alimentaires représente plus de 30% du total des recettes d'exportation.¹⁹

Dans ce contexte, certains économistes font valoir que le dumping de produits alimentaires dans les pays en développement est avantageux, parce qu'il abaisse le coût des importations de produits alimentaires pour ces pays. Ceci renvoie aux préoccupations de certains pays importateurs nets de produits alimentaires, inquiets de l'impact négatif que toute réduction du soutien agricole général dans les pays de l'OCDE pourrait avoir sur leur capacité à importer. Toutefois, nombre de ces subventions ne bénéficient pas nécessairement aux consommateurs les plus pauvres. Si les populations urbaines profitent parfois des prix à l'importation plus faibles des denrées de base, les ménages les plus pauvres, se trouvant souvent dans les zones rurales, ne bénéficient pas d'une baisse des prix significative en raison des coûts du transport intérieur et des actions des cartels d'importateurs ou de commerçants. En outre, les subventions privent souvent les pays en développement des opportunités dans les marchés de pays tiers. Ceci est le cas pour les subventions américaines sur le coton (Encadré 3) et pour la plupart des crédits à l'exportation. Entre 1995 et 1998, moins de 10% des crédits d'exportation fournis par les pays développés l'étaient en faveur de pays importateurs nets de produits alimentaires.²⁰

La forte dépendance vis-à-vis des importations de produits alimentaires est dangereuse pour plusieurs raisons. Malgré la faiblesse des prix, un pays pourrait ne pas être en mesure de générer des recettes d'exportation suffisantes pour financer ces importations, comme l'exemple de Haïti le montre clairement. En outre, compter sur la capacité des pays de l'OCDE à poursuivre leurs subventions afin d'assurer la sécurité alimentaire de sa population est une stratégie très hasardeuse à long terme.

Enfin, la hausse attendue des cours des céréales à la suite du démantèlement des subventions pourrait ne pas être aussi élevée que le prix à payer pour rester dans un système fortement faussé, même pour les pays importateurs nets de produits alimentaires. Les estimations existantes de l'OCDE et du FMI ne prévoient pas de hausses des prix substantielles dans le cas des céréales. En outre, toute hausse des prix serait probablement temporaire, car les producteurs efficients réagiraient en augmentant la production. Ceci dit, pour les pays pris à titre individuel, la libéralisation pourrait toujours avoir des effets relativement importants. Une hausse de 5% du cours mondial du blé en 2000 pour certains pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, comme l'Égypte et le Pakistan aurait accru leur facture d'importation de près de 35 et 7 millions de dollars respectivement. (La facture d'importation du maïs pour l'Égypte se serait accrue d'un montant similaire).²¹ Cette charge financière supplémentaire aurait à être prise en compte par des mécanismes de financement internationaux appropriés pour les pays dans le besoin, tels qu'un fonds renouvelable.²²

Les règles de l'agriculture sont truquées en faveur des riches ...

L'Accord de l'OMC sur l'agriculture est par essence inéquitable. Ses dispositions et sa mise en œuvre déséquilibrées sont en contradiction avec le principe de base même de l'Accord du Cycle d'Uruguay, dont l'objectif était de rehausser les niveaux de vie pour tous, et d'assurer aux pays en développement une part de la croissance du commerce international qui corresponde aux nécessités de leur développement.

La principale faille de l'Accord est qu'il légalise les politiques agricoles et les pratiques commerciales inéquitables des pays développés, et qu'il œuvre donc en faveur des quelques entreprises transnationales qui dominent le commerce des produits agricoles et d'une faible minorité de propriétaires terriens fortunés aux Etats-Unis, dans l'UE et au Japon.

En conséquence, les pays en développement sont largement exclus de la richesse générée par le commerce mondial. La part d'exportations agricoles mondiales revenant à 96% des agriculteurs des pays en développement en 2001 n'était que de 35%, contre 40% en 1961.²³ Les exportations subventionnées des pays riches ont porté deux grands coups : d'une part, elles ont cassé les prix les sur les marchés nationaux et rehaussé la dépendance vis à vis des importations dans les pays en développement, d'autre part, elles ont déprimé les cours des marchés mondiaux et sapé les opportunités des pays en développement en matière d'exportation. Au nombre des autres raisons de la réduction de la part de marché des pays en développement, il y a la chute des prix des produits de base,²⁴ et les obstacles élevés que ces pays rencontrent à leur entrée dans le segment qui connaît croissance la plus rapide dans le commerce mondial des produits agricoles, c'est-à-dire celui des produits alimentaires à fort taux de transformation. Les exportations de produits alimentaires transformés des pays en développement comptent pour moins de 3% de la consommation des pays dits du Quad.²⁵

L'Accord sur l'agriculture énonce les engagements de libéralisation sous trois rubriques majeures : la concurrence à l'exportation, le soutien interne et l'accès aux marchés. Les pays en développement sont gravement handicapés dans tous les trois domaines – mais le fait que les pays développés soient toujours autorisés à faire le dumping de leurs excédents est une des failles les plus flagrantes de l'Accord.

Concurrence à l'exportation

Aux termes de l'Accord sur l'agriculture, les subventions à l'exportation devaient être réduites de 36%, et le volume des exportations couvertes par les subventions de 21%. Mais les exportations subventionnées continuent d'exercer des pressions considérables sur les cours mondiaux et de saper les marchés locaux dans les pays en développement.

L'UE a un budget astronomique de 3,5 milliards d'euros pour la restitution à l'exportation.²⁶ Un montant de 1,6 milliards d'euros est consacré aux seules exportations de sucre, ce qui fait de l'UE de loin le premier exportateur de sucre

blanc, en dépit du fait que ses coûts de production sont le double de ceux de pays tels que le Brésil, la Thaïlande ou le Mozambique (Encadré 2).²⁷

Encadré 2 Pas aussi sucré qu'il y paraît

Le régime européen du sucre a trois composantes : le soutien des prix (prix élevés garantis pour les producteurs et les industries de transformation), le contrôle de la production (contingents), et les mesures commerciales (restitution à l'exportation, prélèvements à l'importation, et accords préférentiels). La composante soutien aux prix est très « efficace » : les industries de transformation de l'UE reçoivent un prix garanti trois fois supérieur à celui du marché mondial : 632 euros par tonne, contre un cours mondial de 184 euros mi-2002. La composante la plus faible est le contrôle de la production. La production et les importations préférentielles excèdent ensemble de plus d'un tiers la consommation intérieure de l'UE. En raison des prix intérieurs élevés, la production contingentaire excédentaire et les importations préférentielles de sucre des pays ACP ne peuvent être exportées qu'avec des subventions à l'exportation. Les contribuables et les consommateurs européens ont à s'acquitter de la facture de 1,6 milliard d'euros.

Les coûts les plus élevés sont toutefois supportés par les pays en développement producteurs de sucre. Nombre de ces pays sont des producteurs à faible coût mais, en raison de la politique sucrière européenne, ils sont confrontés aux prix déprimés du marché mondial, à un accès réduit aux marchés d'exportation de l'UE et d'autres pays, à une volatilité accrue des cours, et à une forte concurrence pour leurs industries de confiserie. Les petits agriculteurs et les travailleurs agricoles supportent le gros de ces coûts.

Le Mozambique est un pays sérieusement touché. Avec un revenu moyen par tête de 235 euros et 70% de sa population vivant en-dessous du seuil de pauvreté, le Mozambique est classé parmi les pays les plus pauvres au monde. Près de 80% de sa population vit dans les zones rurales où l'agriculture est l'unique source d'emploi. Le sucre est une culture d'exportation à fort potentiel et un moteur possible du développement. Le sucre est à lui seul la principale source d'emploi dans le pays et est important pour la diversification et la stabilisation des revenus des ménages. Les coûts de production au Mozambique sont de moins de 286 euros par tonne, ce qui fait de ses producteurs les plus efficaces au monde. La revitalisation de l'industrie sucrière a donc été une priorité depuis la fin de la guerre civile.

Toutefois, le pays rencontre de nombreux obstacles dans ses tentatives pour y arriver. Jusqu'à cette année, le Mozambique a été totalement exclu du marché européen. Et à mesure que l'Europe fait le dumping de ses excédents dans les pays étrangers, elle déprime d'autres opportunités d'exportation. Avec une part de marché de 40% pour le sucre blanc, c'est manifestement l'UE qui fixe les prix : une étude de la Banque mondiale a estimé que les cours sur les marchés mondiaux ont chuté de 17% en raison du régime du sucre européen.²⁸ En outre, le Mozambique ne peut guère entrer en concurrence sur les marchés des pays tiers. En 2001, l'Europe a exporté 770.000 tonnes de sucre blanc en Algérie et 150.000 tonnes au Nigeria, tous deux marchés d'exportation naturels pour des producteurs compétitifs tels que le Mozambique.²⁹

Toutefois, la simple restitution à l'exportation n'est pas le seul moyen de subventionner les exportations. Les Etats-Unis, par exemple, ont leurs subventions dites de 'l'Etape 2' – *Step 2* –, destinées à dédommager les industries de transformation et les exportateurs américains pour les différences entre les cours intérieurs et internationaux. Les Etats-Unis insistent sur le fait que ces subventions ne sont pas des subventions à l'exportation, car elles ne font pas de discrimination entre exportateurs et industries de transformation intérieures. Cependant, elles ont exactement le même effet.

Ceci est également vrai pour le système des crédits à l'exportation auquel les Etats-Unis ont recours. Au titre du Programme de garantie des crédits à l'exportation, les importateurs de produits américains peuvent emprunter des dollars à des taux d'intérêt américains, tandis que les banques qui leur font crédit voient ces prêts garantis par le gouvernement américain. Ceci donne aux exportateurs américains un énorme avantage sur leurs concurrents dans des pays importateurs ayant des pénuries de devises fortes et des taux d'intérêt élevés.³⁰

En outre, les faits semblent indiquer qu'un certain nombre de pays font le dumping de leurs excédents sur les marchés des pays en développement sous le couvert de l'aide alimentaire. Les chiffres de *World Food Programme* montrent que l'aide alimentaire a atteint son apogée au cours des années où les cours mondiaux des céréales étaient faibles et les stocks particulièrement importants.³¹ L'aide alimentaire – de l'ordre de 2,5 milliards de dollars annuellement – n'est pas strictement réglementée aux termes du Cycle d'Uruguay.³² C'est cette absence de disciplines de l'OMC qui a permis aux pays bailleurs de recourir à l'aide alimentaire pour écouler les stocks d'excédents quand les prix des produits de base étaient bas. L'aide alimentaire est la plus importante de toutes les mesures de la catégorie verte, la majeure partie étant fournie par les Etats-Unis à travers son programme PL-480. En 1998, 75% des mesures de la catégorie verte notifiées par les Etats-Unis l'ont été pour l'aide alimentaire.³³ Il a largement été reproché au programme PL 480 de servir à promouvoir les intérêts commerciaux des exportateurs américains sur les marchés internationaux. Ainsi, quand les Etats-Unis ont brusquement doublé leur aide alimentaire à la Jamaïque en 2000, les producteurs guyanais ont vu leurs exportations de riz s'effondrer en raison de cette concurrence déloyale.

La conséquence paradoxale de cette pratique est que les expéditions d'aide alimentaire se sont taries quand les pays en avaient le plus besoin, c'est-à-dire quand l'offre mondiale était faible et les prix élevés. Entre 1995 et 1997, quand les factures d'importations de produits alimentaires des PMA et des pays non importateurs nets de produits alimentaires se sont accrues de 49%, l'aide alimentaire en blé a chuté (**Figure 1**).

En raison de l'Accord sur l'agriculture, les subventions à l'exportation ont été réduites à un plafond de 14 milliards de dollars. Le niveau du dumping n'a toutefois pas de telles limites. En premier lieu, des pratiques de dumping effectives telles que les subventions américaines de l'étape 2 ou les crédits à l'exportation n'ont pas été pris en compte dans l'Accord. En second lieu, à l'aide d'une comptabilité ingénieuse, on peut passer des subventions sur les prix et sur les exportations à des subventions versées directement aux agriculteurs. Dans l'UE, par exemple, les prix d'un certain nombre de produits ont été réduits au niveau du marché mondial, rendant les

subventions à l'exportation inutiles. Toutefois, les agriculteurs ont été indemnisés pour ces réductions des prix par des subventions directes, qui couvrent une partie de leurs coûts fixes et permettent aux industries européennes de continuer à exporter à bas prix.

Figure 1 :

Aide alimentaire et cours mondiaux

L'exemple du blé (1995-1999)

Prix unitaire du blé \$/kg

Expéditions mondiales d'aide alimentaire, blé, 000 tonnes

Source : FAOSTAT

Les règles actuelles de l'OMC permettent ce nouveau type de dumping. En fait, on entend par dumping l'exportation de produits à des prix inférieurs à ceux pratiqués sur le marché intérieur.³⁴ Toutefois, pour estimer l'étendue du dumping, on devrait prendre comme point de départ non le niveau de prix sur les marchés intérieurs, mais le prix de revient des produits. Les prix intérieurs sont souvent en-dessous des coûts de production en raison de l'intervention étatique.

Oxfam a développé un indicateur de dumping qui évalue ceci précisément – c'est-à-dire l'écart entre les prix à l'exportation et les coûts de production. Dans un certain nombre de cas, l'écart est stupéfiant – c'est le cas pour des produits bénéficiant de subventions à l'exportation (tels que le sucre européen) comme pour des produits pour lesquels on est passé à un soutien des revenus (par exemple le blé européen). Cette situation a été rendue possible par l'établissement de règles ingénieuses au titre du pilier du soutien interne.

- Les Etats-Unis et l'UE comptent pour moitié dans les exportations totales de blé. Leurs prix à l'exportation sont respectivement de 46% et 34% inférieurs aux coûts de production.
- Les Etats-Unis comptent pour plus de la moitié des la totalité des exportations de maïs, et exportent à des prix inférieurs d'un cinquième au coût de production.
- L'UE est le premier exportateur de lait écrémé en poudre et exporte à des prix équivalant à près de la moitié du coût de production.
- L'UE est le premier exportateur mondial de sucre blanc. Les prix à l'exportation ne représentent que le quart des coûts de production.³⁵

Mesures de soutien interne

L'Accord sur l'agriculture requiert la réduction du soutien interne, mais établit également un certain nombre d'exceptions à cette règle, qui cadrent parfaitement avec la pratique occidentale. La totalité du soutien interne est répartie à travers un ensemble de 'catégories' de couleur.

- La catégorie ambre de l'Accord comprend tout le soutien interne considéré comme ayant des effets de distorsion des échanges. Il a été convenu que ces subventions devaient être réduites de 20% - ce qui laisse intactes 80% de toutes les subventions internes qui faussent les échanges.
- Une catégorie bleue exempte les paiements directs au titre des programmes de réduction de la production des engagements de réduction, ce qui suppose que ces paiements ont des effets de distorsion minimale des échanges. L'UE, entre autres, a de plus en plus recours à ces paiements. La réforme de la Politique agricole commune (PAC) européenne a mené à une transition des mesures de soutien des prix à des mesures de soutien direct, qui en 1999, s'élevaient à plus de 28 milliards d'euros, soit 72 % du budget de l'agriculture. Il s'est toutefois avéré que ces paiements étaient loin d'avoir des effets de distorsion minimale des échanges. La production de blé, par exemple, s'est considérablement accrue après que l'on soit passé du soutien des prix au soutien des revenus.³⁶ Les programmes dits de limitation de la production ont été totalement inefficaces.
- La boîte verte contient les paiements ayant, dit-on, des effets de distorsion sur les échanges ou des effets sur la production nuls ou tout au plus, minimales. Ces paiements ne font donc pas l'objet d'engagements de réduction. Ils comprennent une large gamme de mesures de soutien agricole, tels que les paiements pour la recherche et le développement, les infrastructures, la lutte contre les insectes et les maladies et l'aide alimentaire intérieure. Tant les pays en développement que les pays développés ont recours à de tels paiements, bien que les derniers y aient recours à des niveaux beaucoup plus élevés. Les Etats-Unis font même valoir que leurs paiements directs aux agriculteurs relèvent de la catégorie verte parce qu'ils reposent sur les niveaux de production et les valeurs des périodes antérieures et sont donc 'découplés'.

Ces arrangements ont abouti au fait que les subventions internes dans les pays de l'OCDE n'ont pas diminué, mais qu'elles se sont plutôt accrues, atteignant leur plus haut niveau en 1997, en raison du transfert des paiements de la catégorie ambre aux catégories bleue ou verte. Selon l'OCDE, plus de 60% du soutien agricole interne dans les pays de l'OCDE est exempté des engagements de réduction internes. Les Etats-Unis ont récemment rehaussé les montants de plus en plus importants consacrés à l'agriculture en adoptant une Farm Bill qui augmente le budget de l'agriculture de 18 milliards de dollars par an pour les 10 prochaines années.

Accès aux marchés

Durant le Cycle d'Uruguay, il y avait de gros intérêts en jeu dans les négociations au titre du pilier de l'accès aux marchés. D'une part, les instruments de l'accès aux marchés étaient et sont toujours les principaux outils de politique que les pays en développement ont à leur disposition pour soutenir leurs secteurs agricoles. D'autre part, les pays en développement attendaient des gains de revenu considérables de l'amélioration de l'accès à des marchés plus prospères.

Aux termes de l'article sur l'agriculture, tous les obstacles non-tarifaires devaient être convertis en droits de douane, et ces droits devaient être réduits de 36%. Cette tarification, associé à un choix judicieux de la période de base, a permis à de

nombreux pays développés de consolider leurs droits à des niveaux très élevés. Les crêtes tarifaires et la progressivité des droits continuent de restreindre les opportunités de commercialisation et de diversification pour les pays en développement. En conséquence, l'accès aux marchés des pays riches n'a pas répondu aux attentes de nombreux pays pauvres.

- Les droits de douane sur les produits agricoles sont substantiellement plus élevés pour les produits qui intéressent particulièrement les pays en développement du point de vue des exportations, tels que les aliments de base, le sucre, le tabac et les jus de fruits. Par exemple, le taux tarifaire européen applicable à la nation la plus favorisée (NPF) sur la viande est de 250%, tandis que les Etats-Unis et le Canada appliquent sur l'arachide des taux NPF supérieurs à 120%.
- En conséquence, quand les pays en développement exportent sur les marchés mondiaux, ils se trouvent face à des obstacles à l'importation en moyenne quatre fois plus élevés que ceux auxquels les exportateurs des pays riches doivent faire face.³⁷
- Les pays en développement ont un avantage comparatif dans de nombreux secteurs agricoles, mais n'ont pas été en mesure d'accroître leur part de marché. La part des pays en développement dans les exportations agricoles mondiales en 2001 était de 35% - en baisse par rapport aux 40% de 1961.³⁸

Et alors que les pays en développement sont déçus des progrès réalisés dans leur accès aux marchés des pays développés, ils se plaignent aussi de ne pas pouvoir soutenir et protéger leur propres secteurs agricoles de manière correcte. Ces pays ne disposent pas de fonds suffisants pour subventionner leurs agriculteurs, comme le font les pays riches. Pour nombre d'entre eux, la protection du marché à travers les droits de douane est la manière la plus réalisable et la plus adéquate de garantir des prix raisonnables, de rehausser la production agricole et de protéger les groupes vulnérables. Leur situation est également aggravée par le fait qu'ils ont régulièrement à faire face à des importations de produits subventionnés.

Plus spécifiquement, l'Accord sur l'agriculture n'offre aux pays en développement aucun outil pour se protéger de manière adéquate contre les poussées soudaines d'importations et les chocs des prix d'une part, et contre les importations subventionnées structurelles de l'autre :

- Seuls quelques très rares pays en développement ont accès aux Mesures de sauvegarde spéciale.³⁹ Les droits de sauvegarde peuvent être déclenchés automatiquement en cas de poussées soudaines des importations ou des importations dont le prix est fixé au-dessous d'un certain niveau de référence, sans obligation de prouver qu'un dommage grave est en train d'être causé à l'agriculture nationale.
- Les mesures compensatoires ou les actions antidumping sont parfois proposées comme alternatives aux mesures de sauvegarde spéciale. Aucune des deux propositions n'offre de solution. En premier lieu, les mesures servent des objectifs différents : les mesures de sauvegarde spéciale aplanissent les fluctuations temporaires, alors que les mesures compensatoires et les mesures antidumping

traitent des distorsions structurelles. En second lieu, la plupart des pays en développement ne disposent pas d'expertise juridique et de capacité institutionnelle pour entamer les procédures juridiques onéreuses associées aux mesures antidumping ou aux mesures compensatoires. Il leur est pratiquement impossible de prouver le préjudice de la manière dont ceci est actuellement exigé. En troisième lieu, les mesures antidumping ou les mesures compensatoires ne peuvent être utilisées contre les poussées soudaines d'importations qui ne sont pas subventionnées mais qui menacent tout de même les agriculteurs locaux. En quatrième lieu, ces mesures ne peuvent être utilisées que contre un ensemble limité de pratiques antidumping, parce les pays développés ont négocié un certain nombre d'exceptions à la règle, notamment la Clause de paix (voir ci-dessous).

Pour certains pays en développement, l'écart entre les niveaux tarifaires consolidés et ceux effectivement appliqués peut à présent fournir une certaine marge de manœuvre pour rehausser les droits de douane au besoin, mais cette marge de manœuvre peut être réduite dans les négociations en cours. En outre, la flexibilité est davantage restreinte pour les pays qui dépendent du financement du FMI et de la Banque mondiale. Les pays qui ont déjà unilatéralement libéralisé leurs marchés dans le cadre des programmes d'ajustement structurel ont une marge de manœuvre limitée négocier.

Traitement spécial et différencié

Durant les négociations du Cycle d'Uruguay, il y a eu peu d'appui à un Traitement spécial et différencié significatif. Il en a résulté un ensemble d'instruments faible par rapport aux accords antérieurs.⁴⁰

Aux termes de l'Accord sur l'agriculture, le traitement spécial et différencié implique que les engagements des pays en développement à réduire les subventions à l'exportation, le soutien interne et les droits de douane sont plus faibles, que ces pays ont une période de temps plus longue pour réaliser ces réductions et que les PMA n'ont pas d'engagements de réduction dans ces trois domaines. Au titre du pilier du soutien interne, les pays en développement ont des niveaux *de minimis* plus élevés – ce qui signifie qu'un budget équivalant à 10% de la valeur de leur production est exempté des engagements de réduction, contre 5% pour les pays développés. En outre, un certain nombre de mesures d'investissement ciblant les agriculteurs ayant de faibles revenus et dotés de ressources limitées ou le renforcement de la sécurité alimentaire sont exemptées de la libéralisation.

Enfin, les Membres ont établi une 'Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles des programmes de réforme sur les pays les moins avancés et les pays importateurs nets de produits alimentaires'. Ce qu'il est convenu d'appeler la Décision de Marrakech était destinée à protéger les pays importateurs nets de produits alimentaires contre la hausse des cours mondiaux devant découler de la libéralisation.

Il est juste de conclure que les avantages découlant du traitement spécial et différencié pour les pays en développement sont éclipsés par le traitement dont jouissent les pays développés au titre des catégories bleue et verte :

- Si les pays en développement disposent de quelques années de plus pour leurs engagements de réduction, l'octroi de ces délais résulte d'une négociation politique, plutôt que d'une approche rationnelle sur la base du besoin. Ces pays seront aidés non par des délais arbitraires, mais par une approche qui lie les engagements de réduction à des indicateurs de développement pertinents.
- Des engagements de réduction plus faibles pour les subventions à l'exportation et pour le soutien interne conviennent tout à fait pour les rares pays en développement dotés d'un budget pour recourir à de telles mesures. Toutefois, l'écrasante majorité n'en dispose pas. De même, nombre de pays n'ont pas profité de la hausse des niveaux *de minimis* : la plupart n'ont même pas de budget suffisant pour financer un soutien équivalent à 5% de la valeur de la production.
- En dépit de la hausse des prix en 1995-96, la Décision de Marrakech n'a jamais été mise en œuvre.⁴¹ La Décision n'était pas juridiquement exécutoire et aucun mécanisme n'a été établi pour la renforcer. Quand les prix ont grimpé, il n'y a eu aucun Accord sur le fait que ceci résultait de la libéralisation aux termes de l'Accord sur l'agriculture. En conséquence, ce sont les pays pauvres et les pays importateurs nets de produits alimentaires qui ont supporté les coûts de la libéralisation.

La Clause de paix

Comme si l'Accord sur l'agriculture n'assurait pas aux pays développés, un traitement suffisamment avantageux, une clause de paix a également été introduite. Cette clause protège les grands utilisateurs de subventions de la plupart des mesures de rétorsion d'autres Membres contre leurs pratiques durant la période de mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture jusqu'en fin 2003. En pratique, ceci a permis à l'UE et aux Etats-Unis de contourner certaines de leurs obligations découlant de l'Accord sur l'agriculture sans crainte de contestations juridiques de leurs partenaires commerciaux.

Mais le Brésil a récemment contesté ce statut quo en intentant des actions devant le Système de règlement des différends de l'OMC contre la mise en œuvre inadéquate des engagements de réduction des subventions par l'UE (sur le sucre) et les Etats-Unis (sur le coton). (**Encadré 3**).

... et les négociations en cours sont loin d'être prometteuses

Au moment où les négociations de l'Accord sur l'agriculture atteignent une phase critique, les termes 'Round du développement' semblent plus lourds de sens que jamais. Même si la grande majorité des agriculteurs vivent dans le Sud, il est étonnant de voir que les questions de développement suscitent peu d'attention. Une fois de plus, les pays en développement se trouvent pris en étau entre les partisans de l'accès aux marchés et les défenseurs du statu quo. Certaines des propositions avancées jusqu'ici sont si peu réalistes que même leurs promoteurs ne pourraient les

mettre pleinement en œuvre. La plupart omettent totalement de prendre en compte la spécificité évidente des besoins des pays en développement.

Encadré 3 Subventions américaines sur le coton : Un bel habillage

En contestant les subventions américaines sur le coton, le Brésil a pris une initiative qui peut profiter à de nombreux pays en développement – et aux millions d'agriculteurs pauvres qui tentent de gagner leur vie avec le coton. Ces personnes ont vu leurs modes d'existence menacés par la dépression chronique des cours qui prévaut actuellement sur le marché mondial du coton. Avec des cours de 2001/02 autour de 42 cents par livre, même les producteurs les plus efficaces opèrent à perte.

Mais tel n'est toutefois pas le cas pour les producteurs de coton américains. Même si leur prix de revient est trois fois plus élevé que la moyenne du Burkina Faso, et en dépit d'une baisse des prix de 54% depuis le milieu des années 90, les agriculteurs américains ont été en mesure d'accroître leur production. Depuis 1998, les exportations américaines ont presque doublé ; la part de marché américaine a connu une hausse, passant de 16% au début des années 90 à plus de 20% à la fin de la décennie.

Le fait que, paradoxalement, les Etats-Unis aient pu accroître leur part de marché au détriment de producteurs beaucoup plus efficaces a été rendu possible par les énormes programmes de subventions. Durant la campagne 2000-01, les 25.000 producteurs de coton américain ont reçu ensemble la somme colossale de 3,9 milliards de dollars en subventions. Aux termes de la Farm Bill 2002, ils bénéficieront d'un prix supérieur de près de 73% aux niveaux du marché mondial. Ce soutien extraordinaire a permis aux agriculteurs d'ignorer les signaux du marché et a stimulé la surproduction. A ce titre, il a été une des principales causes de l'effondrement des cours mondiaux.

Une recherche conjointe de la FAO et du Comité consultatif international du coton a constaté que le retrait des subventions aboutirait à une baisse de 10% de la production américaine, menant à une hausse de 26% du cours du marché mondial.

Oxfam a calculé que pour le seul Mali, près de 43 millions de dollars de recettes d'exportation ont été perdus en raison des subventions américaines, équivalant à 1,7% du PIB. Le Burkina Faso a perdu 12% de recettes d'exportation, équivalent à 1% de son PIB. Les pertes encourues par le Bénin équivalent au double du budget de l'aide américaine à ce pays. Au total, les pays exportateurs d'Afrique subsaharienne ont perdu 301 millions de dollars, résultant directement des subventions américaines sur le coton. Des millions d'agriculteurs voient leurs modes d'existence menacés.

Les Etats-Unis jouent aux innocents et font valoir que les subventions sont découplées de la production et qu'elles peuvent donc prétendre à la catégorie verte. En outre, ils refusent de notifier les subventions de l'Etape 2 et les crédits d'exportation comme subventions à l'exportation. Ces deux allégations sont difficiles à corroborer dans la réalité.⁴²

La proposition américaine

Alors que les vagues soulevées par la Farm Bill 2002 ne se sont pas encore apaisées, les Etats-Unis avancent une proposition qui omet totalement de prendre en compte les besoins de développement. Les Etats-Unis proposent de réduire les subventions de la catégorie ambré à 5% de la valeur totale de la production agricole et de conserver la catégorie verte dans sa forme actuelle, ce qui laisserait intactes la plupart des subventions américaines. Ils proposent d'éliminer toutes les subventions à l'exportation, mais omettent d'introduire des disciplines sur l'aide alimentaire et les crédits à l'exportation. Concernant l'accès aux marchés, les Etats-Unis exigent actuellement des réductions tarifaires à un niveau maximal de 25%, selon une formule suisse (réduction des droits élevés à un rythme plus rapide que les droits faibles) et en commençant non par les taux consolidés, mais par les taux effectivement appliqués.⁴³ Les réductions tarifaires seraient appliquées sur une période de 5 ans. En plus, les Etats-Unis proposent d'éliminer le Mécanisme de sauvegarde spéciale.

Il n'est fait aucune référence au Traitement spécial et différencié dans la proposition. La réduction des droits de douane à l'aide d'une formule forte pour tous les Etats Membres va même à l'encontre du texte de Doha, qui énonce que les pays en développement devraient consentir moins que des concessions réciproques en matière d'accès aux marchés. En outre, les réductions tarifaires sur la base des taux effectivement appliqués au lieu des taux consolidés de l'OMC pénalisent les pays qui ont déjà libéralisé unilatéralement. La proposition d'élimination des sauvegardes spéciales est une gifle pour les pays en développement qui aimeraient voir une nouvelle sauvegarde spéciale réservée au Sud.

Dans l'ensemble, la proposition manque de crédibilité. Le gouvernement américain lui-même serait probablement dans l'incapacité d'atteindre ses propres objectifs d'accès aux marchés pour des produits tels que l'arachide, qui a actuellement une crête tarifaire de 125%. Mais cette approche servirait certainement les intérêts des grandes multinationales qui considèrent l'accès aux marchés des grands pays en développement tels que la Chine et l'Inde comme une voie royale (**Encadré 4**).

Encadré 4 Un système alimentaire mondial 'ouvert' : le rêve des géants de l'industrie alimentaire

L'industrie alimentaire a continué à se concentrer durant la dernière décennie. Quelques négociants, détaillants et industries alimentaires contrôlent actuellement des parts substantielles des marchés nationaux ou internationaux :

- Les dix premières entreprises mondiales de produits alimentaires et de boissons avaient, en 1999, des ventes annuelles de 220 milliards de dollars, alors que les ventes des dix premiers détaillants mondiaux de produits d'épicerie atteignaient 557 milliards de dollars. Ceci est supérieur à la valeur du commerce total des produits agricoles, estimée à 460 milliards de dollars (moyenne de 1966-99).
- Aux Etats-Unis, trois entreprises (Cargill, ADM et Zen Noh) contrôlent 65% et 81% des exportations de soja et de maïs respectivement. Les quatre plus grandes entreprises de conserves de viande de bœuf contrôlent 81% de l'ensemble du marché.

Les entreprises transnationales du secteur alimentaire ont fortement intérêt à s'assurer que les règles commerciales mondiales n'érigent aucun obstacle à leur expansion. En fait, c'est l'ancien vice-président de Cargill, Dan Amstutz, qui a rédigé le texte initial de l'Accord sur l'agriculture actuel. L'industrie alimentaire est également en train d'adopter une position proactive dans les négociations en cours pour garantir la libre circulation de ses produits et de ses investissements à travers le monde :

'L'objectif primordial de la Grocery Manufacturers of America — GMA - est d'améliorer l'accès aux marchés pour les produits alimentaires transformés et les produits agricoles de base à travers la réduction des droits de douane et l'élimination ou la libéralisation accrue des contingents tarifaires... Nous recommandons l'élimination des subventions à l'exportation ... Le GMA appuie également un accord général à normes élevées sur l'investissement, y compris des disciplines pour la protection des investisseurs, la suppression des obstacles à l'entrée et la non-discrimination.'

De grandes entreprises telles que Cargill s'intéressent particulièrement à l'ouverture des marchés du sud, quels qu'en soient les effets sur les modes d'existence ruraux et la sécurité alimentaire : *'Plus de la moitié de la croissance démographique d'ici 2008 se fera en Asie, ainsi que 30% de la croissance des revenus à l'échelle mondiale dans la prochaine décennie ... Les populations de l'Inde et du Vietnam dépensent plus de la moitié de leurs revenus pour l'alimentation, alors que les Chinois en dépensent plus du tiers. Si l'on pouvait fournir une meilleure alimentation de manière plus efficiente, ceci dégagerait davantage de revenu à dépenser sur d'autres choses comme les mobylettes, les téléphones cellulaires et même les ordinateurs... Un système alimentaire mondial ouvert serait un système où les régions qui produisent le mieux des denrées alimentaires sont liées à des régions qui en manquent le plus ... Ce système décrit une région où les meilleures zones pour les cultures vivrières – les Amériques – sont liées à travers le commerce aux régions où les produits alimentaires manquent le plus, l'Asie.'* (Cargill)

Source: Grocery Manufacturers of America's submission to USTR, May 10, 2001; Cargill: Fritz Corrigan, *Open trade: The key to future prosperity for US Agrifood Businesses*, December 2, 1999; Scott Portnoy, testimony before Ways and Means committee, May 14, 2001; FAOSTAT; Hendrickson and Hefferman. 2002. *Concentration of Agricultural markets*; Sophia Murphy. 2002. *Managing the invisible hand*.

La proposition du Groupe de Cairns

Bien qu'elle intègre plus d'éléments du Traitement spécial et différencié que la proposition américaine, la proposition de Groupe de Cairns de pays exportateurs nets de produits alimentaires⁴⁴ omet toujours de prendre en compte les problèmes majeurs auxquels sont confrontés les pays en développement. Tout en reconnaissant que les pays en développement ne peuvent pas libéraliser leurs importations au même niveau que les pays du Quad, les pays du Groupe de Cairns exigent quand même un accès amélioré à travers des réductions tarifaires profondes et une hausse des contingents tarifaires (contingents d'accès à faibles droits de

douane) en ajoutant un volume équivalant à 14% de la consommation intérieure. Ce sont des concessions substantielles, même sur une période de mise en œuvre de 9 ans.

Alors que la proposition établit la nécessité d'une sauvegarde spéciale pour les pays en développement, elle restreindrait également la gamme de circonstances dans lesquelles cet instrument pourrait être utilisé. Le Groupe de Cairns avance l'argument selon lequel un recours élargi aux mesures de sauvegarde anéantirait le commerce Sud-Sud. Outre le fait qu'il n'y a aucune preuve dans ce sens, l'incapacité à prévoir des mesures pour traiter des chocs des importations entre pays du Sud serait une catastrophe assurée et pourrait exacerber les tensions économiques et politiques entre partenaires commerciaux du Sud.

L'UE

L'approche globale des négociations adoptée par l'UE s'est jusqu'ici exclusivement concentrée sur les intérêts étroits de l'agro-industrie (**Encadré 4**) et des riches exploitants agricoles de l'Europe. L'UE lutte pour défendre son propre modèle agricole en mettant l'accent sur le 'rôle multifonctionnel' du secteur au sein de la société. Dans son optique, les progrès dans les négociations ne sont possibles que si des 'préoccupations autres que d'ordre commercial' comme la sécurité sanitaire des aliments ou les indications géographiques, sont prises en compte. En réalité, l'UE veut simplement protéger ses marchés de la concurrence des importations.

Dans le même temps, l'UE fait pression en faveur d'opportunités d'accès aux marchés plus grandes dans les pays en développement, spécialement ceux ayant de vastes populations et des marchés en expansion, tels que la Chine et l'Inde. C'est pour cela qu'elle a proposé pour les pays en développement des dispositions relatives au traitement spécial et différencié de portée très limitée en ce qui concerne l'accès aux marchés.⁴⁵

En outre, l'UE souhaite poursuivre le 'dumping' comme à l'accoutumée. Elle refuse de freiner le dumping des exportations à la source, défendant fortement le recours aux subventions à l'exportation et aux subventions des catégories verte et bleue, ainsi que le renouvellement de la clause de paix.

Les pays en développement

Du fait que les pays en développement représentent deux-tiers des Membres de l'OMC, la majeure partie de la population sous-alimentée et 96% des agriculteurs du monde, leurs propositions – plutôt que les intérêts commerciaux des pays développés et des multinationales – devraient constituer la pièce maîtresse du nouvel accord.

Il y a bien sûr des différences entre les positions des pays en développement en fonction de la taille de leur secteur agricole, de leur niveau de compétitivité et de leurs besoins en termes d'importations. Mais toutes les propositions des pays en développement mettent nettement l'accent sur le besoin de dispositions adéquates et opérationnelles en matière de Traitement spécial et différencié pour promouvoir les

objectifs de politique en termes de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté.

Si l'OMC est effectivement une organisation impulsée par ses Membres, aucun nouvel accord agricole ne devrait être conclu s'il ne répond pas à ces préoccupations légitimes.

Un certain nombre de pays ont proposé de rassembler toutes les mesures visant la sécurité alimentaire dans une 'catégorie du développement', comparable aux catégories bleue et verte qui couvrent les intérêts des pays industrialisés.⁴⁶ La catégorie du développement aurait pour vocation d'accroître la flexibilité dont disposent les pays en développement pour rehausser la production pour la consommation intérieure et de protéger les modes d'existence des agriculteurs à faible revenu. Cette catégorie du développement comprend les éléments spécifiques suivants :

- Exemption des engagements de réduction tarifaire pour les cultures assurant la sécurité alimentaire ;
- Renégociation des consolidations tarifaires trop faibles pour ces produits ;
- Elaboration d'un nouveau Mécanisme de sauvegarde spéciale pour les pays en développement ;
- Exemption des engagements de réduction pour toutes les mesures de soutien interne visant les objectifs de sécurité alimentaire.

L'autre position qui suscite un consensus parmi les pays en développement est de mettre un terme au dumping des produits agricoles dans les pays en développement à la source, mais aussi de contrer ses effets actuels. Certaines propositions se concentrent sur les instruments destinés à contrer l'impact négatif du dumping sur le secteur agricole. Les pays de Mercosur mettent l'accent sur l'importance que revêtent les droits compensateurs. Les Philippines ont proposé d'équilibrer l'Accord en liant les réductions tarifaires dans les pays en développement à des réductions des subventions à l'exportation et du soutien interne dans les pays développés. Ceci permettrait aux pays en développement d'appliquer des droits additionnels, équivalant au niveau du dumping des produits importés.⁴⁷

Enfin, les pays importateurs nets de produits alimentaires, avec l'appui d'autres pays en développement, ont insisté pour rendre la Décision de Marrakech effective et opérationnelle. Leur objectif est de s'assurer que l'élimination des subventions à l'exportation n'entraînera pas de hausse coûteuse de leur factures d'importation de produits alimentaires.

Etablir des règles commerciales agricoles équitables d'ici 2005 : ce qu'il y a lieu de faire

Le commerce des produits agricoles pourrait jouer un rôle majeur dans la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire, mais en pratique, il ne tient pas cette

promesse. La modification des règles commerciales agricoles inévitables à l'OMC et dans les accords régionaux est l'un des défis majeurs que doit relever le système commercial multilatéral.

Ces changements devraient reposer sur la reconnaissance du fait qu'un nouvel Accord sur l'agriculture ne devrait être ni ne serait un obstacle au droit à des modes d'existence durables pour tous. Plus spécifiquement, l'Accord sur l'agriculture doit être amendé afin de :

- Mettre un terme à toutes les formes de dumping des produits agricoles ;
- Reconnaître la position spéciale des pays en développement et prévoir un traitement spécial et différencié significatif ;
- Assurer aux pays en développement une flexibilité suffisante pour réaliser leurs objectifs de sécurité alimentaire et de développement national ;
- Améliorer l'accès aux marchés des pays développés pour les pays en développement.

Reconnaissance du droit à des modes d'existence durable

La Déclaration de Doha a inscrit le développement au centre de l'agenda du commerce. Il a été convenu qu'un Accord sur l'agriculture devrait permettre aux pays en développement de 'tenir ... compte de leurs besoins de développement, y compris en matière de sécurité alimentaire et de développement rural'.⁴⁸ Pour clarifier ce principe de base, l'Accord sur l'agriculture devrait être accompagné d'une note interprétative énonçant que l'Accord ne devrait pas empêcher les Membres de prendre des mesures pour protéger le droit à des modes d'existence durables et à la sécurité alimentaire pour tous leurs citoyens. Cette note pourrait reposer sur la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique.

Arrêt du dumping

Un accord équilibré empêchera les pays industrialisés de faire le dumping de leurs excédents subventionnés, de déprimer les cours mondiaux et de saper les marchés locaux et les marchés tiers. Afin d'empêcher le dumping, l'accord doit contenir les éléments suivants :

- Un échéancier contraignant pour l'élimination de toutes les subventions à l'exportation, notamment les subventions de l'étape 2 et tout élément de subvention dans les crédits à l'exportation ;
- Des disciplines plus fortes sur l'utilisation de l'aide alimentaire à travers des directives plus spécifiques de mise en conformité avec l'OMC et le renforcement des capacités de contrôle de la FAO ;
- Des disciplines fortes concernant les subventions internes qui ont un effet sur la production et sur le commerce international. En règle générale, les produits

subventionnés ne devraient pas être exportés, à moins que les subventions aient des effets de distorsion minimale sur les échanges. Cette règle implique :

- Que les subventions de la catégorie bleue ne soient disponibles que pour les produits non exportés ;
 - Que les critères pour les subventions de la catégorie verte soient plus stricts, pour aboutir à une catégorie de mesures qui ne soient en aucune façon liées à la production et qui ne faussent pas les échanges ;
 - Un soutien aux systèmes de gestion de l'offre (contingents, réduction des surfaces cultivables, etc.) tant qu'ils sont conçus pour appuyer les petits agriculteurs et minimiser les effets de distorsion sur les échanges.
- Tant que le soutien qui fausse les échanges ne sera pas effectivement éliminé, les pays en développement devraient avoir le droit de recourir à des droits additionnels équivalents au niveau du dumping des produits importés.

Etablissement d'un traitement spécial et différencié significatif

Il est manifeste que l'approche du commerce agricole à travers un modèle unique pour tous retardera encore plus les pays en développement et constituera une menace pour les modes d'existence des populations pauvres du Sud. Afin d'assurer des règles de jeu égales, des dispositions effectives relatives au traitement spécial et différencié sont nécessaires. Ces dispositions doivent comprendre les éléments suivants :

- Des engagements de réduction plus faibles pour les pays en développement sur les trois piliers : le soutien interne, la concurrence à l'exportation et (spécialement) l'accès aux marchés, qui est l'instrument de politique majeur à la disposition des pays en développement ;
- Les PMA restent exemptés des engagements de réduction ;
- Le calendrier de mise en œuvre des engagements de réduction fondé non sur des échéanciers négociés politiquement et arbitraires, mais sur des indicateurs de développement ;
- L'accès aux marchés aux termes des contingents tarifaires alloués sur une base préférentielle aux pays en développement ;
- Le renouvellement de la 'Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les PMA et les pays importateurs nets de produits agricoles'. Cette Décision renouvelée devrait être juridiquement exécutoire et associée à la mise en place d'un fonds renouvelable sous l'égide de la FAO. Ce fonds servira à indemniser les pays en développement négativement affectés par toute hausse de leurs factures d'importation de produits alimentaires associé à la libéralisation découlant de l'Accord sur l'agriculture ;

- La modification des règles pour le recours aux droits compensateurs ou aux sauvegardes pour prendre en compte les contraintes administratives spécifiques auxquelles les pays en développement sont confrontés.

Flexibilité pour réaliser les objectifs de sécurité alimentaire

Les pays en développement ont besoin de plus de flexibilité pour réaliser leurs objectifs de sécurité alimentaire. A cette fin, une catégorie du développement devrait être introduite dans l'Accord sur l'agriculture ; cette catégorie présentera au moins les caractéristiques et les éléments suivants :

Sur l'accès aux marchés

- Les cultures de base assurant la sécurité alimentaire dans les pays en développement exemptées des réductions tarifaires ;
- Le droit de renégocier les droits de douane sur les cultures assurant la sécurité alimentaire qui étaient consolidés à des niveaux trop bas aux termes du Cycle d'Uruguay ;
- L'accès de tous les pays en développement à un nouveau Mécanisme de sauvegarde spéciale pour répondre aux poussées soudaines des importations.

Sur le soutien interne

- Toutes les mesures de soutien interne prises par les pays en développement pour la sécurité alimentaire, le développement rural, l'emploi rural et l'allègement de la pauvreté exemptées des engagements de réduction ;
- L'article 6.2 de l'Accord sur l'agriculture, qui prévoit une certaine flexibilité dans ce domaine, élargi pour inclure :
 - Un soutien orienté vers les agriculteurs à faibles revenus disposant de ressources limitées ;
 - Des mesures pur soutenir la production intérieure d'aliments de base ;
 - Les coûts du transport des cultures assurant la sécurité alimentaire des régions ayant des excédents alimentaires vers les zones déficitaires d'un pays.
- S'il est fourni à des fins de sécurité alimentaire, il faudrait permettre que le soutien excède les niveaux *de minimis* existants.

Amélioration des conditions d'accès aux marchés pour les produits des pays en développement

Les négociations devraient permettre aux pays en développement de s'assurer une part du commerce des produits agricoles correspondant à leurs besoins de développement. Les domaines prioritaires sont les produits présentant un intérêt pour les pays en développement, couverts par les crêtes tarifaires et la progressivité des droits. Des obstacles non-tarifaires tels que les règles sanitaires et phytosanitaires, les obstacles techniques au commerce ou les règles d'origine ne devraient pas être conçus ou utilisés de manière à empêcher la croissance des exportations des pays en développement.

En plus des processus de négociation de l'OMC, d'autres réformes clés sont visées, parmi lesquelles :

- La résolution de la crise des produits de base qui touche de nombreux pays en développement et de nombreux agriculteurs, par la réintroduction de mécanismes internationaux pour traiter des crises chroniques d'offre excédentaire ;
- La prise en compte des problèmes auxquels les agriculteurs se trouvent confrontés dans les pays développés et dans les pays en développement en raison d'une concentration excessive des entreprises dans le secteur agricole. Les autorités en charge de la politique de la concurrence dans les pays d'origine des grandes firmes d'agribusiness devraient renforcer la surveillance des monopoles et des ententes, et d'autres pratiques anticoncurrentielles dans le secteur alimentaire, ainsi que les sanctions à leur encontre.
- L'amélioration des politiques nationales pour prendre en compte les inégalités d'accès aux ressources productives telles que la terre, le crédit et les infrastructures.

© Oxfam International, novembre 2002

Le présent article a été rédigé par Céline Charvériat et Rian Fokker. Oxfam remercie Sophia Murphy, Duncan Green, Luisa Bernal, Penny Fowler, Tom Lines, Jeff Atkinson et Izzy Birch pour l'assistance qu'ils ont apportée dans sa production. Il fait partie d'une série d'articles destinés à enrichir le débat public sur les questions de développement et de politique humanitaire. Ce texte peut être librement utilisé à des fins de campagne, d'éducation et de recherche, à condition d'en citer intégralement la source.

Pour des renseignements complémentaires, veuillez envoyer un e-mail à : advocacy@oxfaminternational.org

Oxfam International est une confédération de douze organisations de développement qui travaillent dans 120 pays en développement à travers le monde : Oxfam America, Oxfam-in-Belgium, Oxfam Canada, Oxfam Community Aid Abroad (Australia), Oxfam Germany, Oxfam Great Britain, Oxfam Hong Kong, Intermón

Oxfam (Spain), Oxfam Ireland, Novib, Oxfam New Zealand, et Oxfam Quebec. Pour plus d'informations, vous pouvez écrire ou téléphoner à n'importe laquelle de ces organisations

Oxfam International Advocacy Office, (Bureau de Plaidoyer d'Oxfam International) 1112 16th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20036 Téléphone : 1.202.496.1170, E-mail: advocacy@oxfaminternational.org, www.oxfam.org

Représentations d'Oxfam International :

Bruxelles :

22 rue de Commerce, 1000 Brussels
Tél : 322.502.0391

Genève :

15 rue des Savoises, 1205 Geneva
Tél: 41.22.321.2371

New York :

355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York,
NY 10017 Tél : 1.212.687.2091

Oxfam Germany

Greifswalder Str. 33a
10405 Berlin, Germany
Tel: 49.30.428.50621
E-mail: info@oxfam.de
www.oxfam.de

Oxfam-in-Belgium

Rue des Quatre Vents 60
1080 Burxelles, Belgium
Tel: 32.2.501.6700
E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be
www.oxfamsol.be

Oxfam Community Aid Abroad

National & Victorian Offices
156 George St. (Corner Webb
Street)
Fitzroy, Victoria, Australia 3065
Tel: 61.3.9289.9444
E-mail: enquire@caa.org.au
www.caa.org.au

Oxfam GB

274 Banbury Road, Oxford
England OX2 7DZ
Tel: 44.1865.311.311
E-mail: oxfam@oxfam.org.uk

Oxfam America

26 West St.
Boston, MA 02111-1206
Tel: 1.617.482.1211
E-mail: info@oxfamamerica.org
www.oxfamamerica.org

Oxfam Canada

Suite 300-294 Albert St.
Ottawa, Ontario, Canada K1P
6E6
Tel: 1.613.237.5236
E-mail: enquire@oxfam.ca
www.oxfam.ca

Oxfam Hong Kong

17/F, China United Centre
28 Marble Road, North Point
Hong Kong
Tel: 852.2520.2525
E-Mail: info@oxfam.org.hk
www.oxfam.org.hk

Oxfam Quebec

2330 rue Notre-Dame Quest
Bureau 200, Montreal, Quebec
Canada H3J 2Y2
Tel: 1.514.937.1614

www.oxfam.org.uk

Oxfam New Zealand

Level 1, 62 Aitken Terrace
Kingsland, Auckland
New Zealand
PO Box for all Mail: PO Box 68
357
Auckland 1032
New Zealand
Tel: 64.9.355.6500
E-mail: oxfam@oxfam.org.nz
www.oxfam.org.nz

Intermón Oxfam

Roger de Lluria 15
08010, Barcelona, Spain
Tel: 34.93.482.0700
E-mail: intermon@intermon.org
www.intermon.org

www.oxfam.qc.ca

E-mail: info@oxfam.qc.ca

Oxfam Ireland

9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland
353.1.672.7662 (ph)
E-mail: oxireland@oxfam.ie
52-54 Dublin Road,
Belfast BT2 7HN
Tel: 44.289.0023.0220
E-mail: oxfam@oxfamni.org.uk
www.oxfamireland.org

Novib

Mauritskade 9
2514 HD. The Hague, The
Netherlands
Tel: 31.70.342.1621
E-mail: info@novib.nl
www.novib.nl

¹ Il y a 1,3 milliard d'agriculteurs dans les pays en développement. Mais il y a dans les pays en développement 2,5 milliards de personnes qui dépendent de l'agriculture pour leur principale source de revenu, notamment toutes les personnes activement engagées dans l'agriculture et les personnes à leur charge qui ne travaillent pas.

² FAOSTAT 2000 sur la population agricole et la force de travail totale.

³ Dans la terminologie de l'OMC, les subventions sont identifiées par 'catégories' de différentes couleurs, selon qu'elles faussent plus ou moins les flux commerciaux, de la catégorie verte (ayant le moins d'effets de distorsion) à la catégorie ambre (ayant le plus d'effets de distorsion). Pour les détails, voir le glossaire.

⁴ Statistiques de la FAO pour le Sommet mondial sur l'alimentation.

⁵ FMI. 2002. Market access for developing country exports. Selected issues.

⁶ FAO 2002. FAO papers on selected issues relating to WTO negotiations on agriculture. P. 30.

⁷ Déclaration du Sommet mondial sur l'alimentation : cinq ans après, juin 2002, FAO, Rome.

⁸ Tickell, S. (2002) 'Mugged: Poverty in Your Coffee Cup', Oxford :

Oxfam www.maketrade-fair.com/assets/english/mugged.pdf (dernière visite en novembre 2002) ; Raworth, K. (2002) 'The Great EU Sugar Scam', Oxford: Oxfam www.oxfam.org/eng/pdfs/pr022508_eu_sugar_scam.pdf (dernière visite en novembre 2002) ; Watkins, K. (2002) 'Cultivating Poverty: the Impact of US Cotton Subsidies on Africa', Oxford: Oxfam www.oxfam.org/eng/pdfs/pp020925_cotton.pdf (dernière visite en novembre 2002).

⁹ Watkins, K. (2002) 'Rigged Rules and Double Standards: trade, globalisation and the fight against poverty', Oxford: Oxfam www.maketrade-fair.com/stylesheet.asp?file=26032002105549 (dernière visite en novembre 2002)

¹⁰ Définies par la rapidité et l'ampleur des réformes de la libéralisation des importations dans les années 90. Source: Watkins, K. (2002) 'Rigged Rules and Double Standards: trade, globalisation and the fight against poverty', Oxford: Oxfam www.maketrade-fair.com/stylesheet.asp?file=26032002105549 (dernière visite en novembre 2002).

¹¹ Watkins, K. (2002) 'Rigged Rules and Double Standards: trade, globalisation and the fight against poverty', Oxford: Oxfam www.maketrade-fair.com/stylesheet.asp?file=26032002105549 (dernière visite en novembre 2002).

¹² FAO (2002) 'Agriculture, Trade and Food Security, Country Case Studies'.

¹³ Watkins, K. (2002) 'Rigged Rules and Double Standards: trade, globalisation and the fight against poverty', Oxford: Oxfam www.maketrade-fair.com/stylesheet.asp?file=26032002105549 (dernière visite en novembre 2002).

¹⁴ Lawson, M. (2002) 'Death on the Doorstep of the Summit', Oxford :

Oxfam www.oxfam.org/eng/pdfs/pr020829_doorstep.pdf (dernière visite en novembre 2002).

¹⁵ Sources: Oxfam International. 2002. Rice dumping in Haiti and the Development Box Proposal ; Jean Marie Robert Chery. 2001. Etude de l'impact de la libéralisation commerciale dans le secteur rizicole. Etude produite pour Oxfam GB.

- ¹⁶ Riz et politiques commerciales au Sénégal. Mémoire rédigé par El Hadji Alioune Diouf pour Oxfam en 2002 et FAO (2002) 'Agriculture, Trade and Food Security', Country Case Studies, p.285.
- ¹⁷ CNUCED (2002) 'Least Developed Country Report 2002' p.250 www.unctad.org/en/pub/ps1ldc02.en.htm (dernière visite en novembre 2002).
- ¹⁸ Comparaison entre les données sur la libéralisation des échanges d'un rapport sur le commerce et les données de la FAO tirées de State of Food insecurity in the World 2001, p. 3.
- ¹⁹ FAO (2002) 'Agriculture, Trade and Food Security', chapitre 1 et FAO (2002) 'FAO Papers on Selected Issues Relating to WTO Negotiations on Agriculture' p.13-17.
- ²⁰ FAO (2002) 'FAO Papers on Selected Issues Relating to WTO Negotiations on Agriculture' p.87.
- ²¹ Note interne rédigée par Tim Rice d'Action Aid, sur la base des statistiques de l'OCDE et de recherches d'Action Aid sur la Décision de Marrakech.
- ²² Durant le Cycle d'Uruguay, les Membres se sont engagés à protéger les pays importateurs nets de produits alimentaires contre la hausse des cours mondiaux attendue de la libéralisation. Voir page 16 (X) pour des détails.
- ²³ OMC (2002) International Trade Statistics 2002 et CNUCED (1999) 'Agricultural Trade Barriers, Trade Negotiations and Interests of Developing Countries' TD9X/RT.1/8.
- ²⁴ Les cours réels des produits de base autres que les carburants ont baissé de 50% entre 1980 et 2002. CNUCED. 2002. Escaping the poverty trap. p.138.
- ²⁵ Banque mondiale (2001) Global Economic Prospects p. 22. Les pays du Quad sont le Japon, l'UE, les Etats-Unis et le Canada.
- ²⁶ Budget 2001, site web DG AG.
- ²⁷ Raworth, K. (2002) 'The Great EU Sugar Scam', Oxford : Oxfam www.oxfam.org/eng/pdfs/pr022508_eu_sugar_scam.pdf (dernière visite en novembre 2002).
- ²⁸ Hazeleger, B. (2001) *EU sugar policy, assessment of current impact and future reform*, Pays-Bas : Agrapen.
- ²⁹ Sources: Hazeleger (2001) et Oxfam (2002).
- ³⁰ Raworth, K. (2002) 'The Great EU Sugar Scam', Oxford : Oxfam www.oxfam.org/eng/pdfs/pr022508_eu_sugar_scam.pdf (dernière visite en novembre 2002).
- ³¹ WFP (mai 2001) The Food Aid Monitor – 2000 Food Aid Flows, Rome.
- ³² L'article 10 de l'Accord sur l'agriculture fixe un certain nombre de conditions, notamment : l'aide non liée ; haut niveau de conditions libérales ; et conformité avec les principes de la FAO en matière de d'écoulement des excédents et avec les obligations consultatives. L'aide alimentaire est également mentionnée dans la Décision de Marrakech sur les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.
- ³³ Majda Petschen (Secrétariat de l'OMC). Les filets de sécurité du revenu agricole dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture. Intervention au Club Demeter. Paris, 3 juillet 2001.
- ³⁴ Voir l'article IV du GATT. Les coûts de production ne sont pris en compte pour évaluer le dumping que si le produit n'est pas vendu sur le marché intérieur.
- ³⁵ Watkins, K. (2002) 'Rigged Rules and Double Standards: trade, globalisation and the fight against poverty', Oxford: Oxfam www.maketradeair.com/stylesheet.asp?file=26032002105549 (dernière visite en novembre 2002).
- ³⁶ Godfrey, C. (2002) 'Stop the dumping! How EU agricultural subsidies are damaging livelihoods in the developing world', Oxford : Oxfam.
- ³⁷ Watkins, K. (2002) 'Rigged Rules and Double Standards: trade, globalisation and the fight against poverty', Oxford: Oxfam www.maketradeair.com/stylesheet.asp?file=26032002105549 (dernière visite en novembre 2002)
- ³⁸ OMC. 2002. International Trade Statistics and FAO statistical database (FAOSTAT agriculture).
- ³⁹ Les sauvegardes spéciales ne peuvent être utilisées que pour des produits tarifés. En outre, seulement 39 Membres de l'OMC ont actuellement réservé le droit de recourir à cette mesure.
- ⁴⁰ Stevens, C. (2002), Extending Special and Differential Treatment (SDT) in Agriculture for Developing Countries, Discussion Paper No.1, présenté à la Table-Ronde de la FAO, Genève 1 février 2002.
- ⁴¹ Priyadarshi, S, (2002) 'Reforming Global Trade in Agriculture: a developing country perspective', Carnegie Endowment for International Peace: Trade, Environment and Development, Issue 2.
- ⁴² Watkins, K. (2002) 'Cultivating Poverty: the Impact of US Cotton Subsidies on Africa', Oxford : Oxfam www.oxfam.org/eng/pdfs/pp020925_cotton.pdf (dernière visite en novembre 2002).
- ⁴³ Dans le Cycle d'Uruguay, les Membres fixaient leurs droits à ce que l'on appelle des 'taux consolidés', qui servaient de base pour les engagements de réduction. Les droits de douane consolidés sont les droits maximaux que les pays peuvent appliquer ; en réalité, ils imposent souvent des taux plus bas : les droits effectivement appliqués.
- ⁴⁴ Le Groupe de Cairns est constitué de l'Argentine, l'Australie, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Guatemala, la Nouvelle-Zélande, le Paraguay, les Philippines, l'Afrique du sud, la Thaïlande et l'Uruguay.
- ⁴⁵ Points de de la Commission pour la réunion du Comité de l'agriculture (2-5 septembre 2002).
- ⁴⁶ Cuba, République dominicaine, Honduras, Kenya, Nicaragua, Pakistan, Sri Lanka, Zimbabwe.
- ⁴⁷ Proposition faite le 12 septembre 2002.
- ⁴⁸ OMC (2001) 'Déclaration ministérielle', Doha, WT/MIN(01)/DECW/1.