

La libéralisation agricole : des effets ambigus sur les pays en développement

*Antoine Bouët, Jean-Christophe Bureau,
Yvan Decreux, Sébastien Jean**



p. 84-92

Le directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), Supachai Panitchpakdi, a souligné, lundi 12 juillet 2004, que la réunion du Conseil général, à la fin du même mois à Genève sera « une opportunité historique » : elle doit permettre d'obtenir des progrès décisifs dans le cadre du cycle de Doha, 10 mois après le sommet de Cancún. Cette conférence ministérielle de l'OMC n'avait pas réussi à finaliser un accord sur la libéralisation du commerce mondial. Elle avait néanmoins permis aux pays en développement de se faire entendre. Des coalitions étaient apparues, notamment le G20, et un groupe de 90 pays pauvres s'était même formé le dernier jour de la conférence comme pour sceller symboliquement la fin d'une période où les plus grands – États-Unis et Union européenne – s'entendaient pour imposer au reste du monde un accord commercial.

La question agricole a été l'un des points d'achoppement principaux à Cancún et reste au centre des difficiles négociations qui continuent entre les membres de l'OMC. L'agriculture est en effet un sujet central et particulièrement sensible des négociations. Cette activité est restée largement à l'abri du mouvement de libéralisation commerciale en œuvre depuis une cinquantaine d'années. Le taux de protection, est en moyenne, dans le monde et pour l'année 2001, de 20 % dans le secteur agricole contre 4,6 % dans l'industrie et les activités extractives. Les pays de l'OCDE soutiennent aussi leur production locale et subventionnent leurs exportations. Globalement, l'estimation du soutien aux producteurs dans les pays de l'OCDE se monte à 238 milliards de dollars en moyenne annuelle pour les années 2001-2003 [OCDE, 2004].

Cette situation est d'autant plus problématique que les pays en développement disposent généralement d'un avantage comparatif dans les produits agricoles et les denrées alimentaires. Le protectionnisme et l'interventionnisme agricoles dans les pays du Nord sont souvent accusés de bloquer le développement du Sud. Une libéralisation agricole pourrait-elle avoir à cet égard un effet très bénéfique ?

* Antoine Bouët est conseiller scientifique au CEPII et professeur à l'université de Pau et des Pays de l'Adour ; Jean-Christophe Bureau est chercheur associé au CEPII et professeur à l'Institut national agronomique Paris-Grignon ; Yvan Decreux est économiste au CEPII ; Sébastien Jean est économiste senior au CEPII.

Certains organismes, notamment la Banque mondiale, apportent à cette question une réponse très optimiste. Celle que nous apportons est plus nuancée : la libéralisation agricole aura des conséquences contrastées pour les pays en développement et très bénéfiques pour certains pays développés. Elle favorisera notamment les exportations des grandes puissances agricoles en développement du groupe de Cairns (Brésil, Argentine, Thaïlande...), mais certains pays, parmi les plus pauvres, n'y trouveront pas leur compte.

L'optimisme de la Banque mondiale

Pour la Banque mondiale, une libéralisation agricole ambitieuse aurait un impact très significatif sur le développement. Elle entraînerait des gains annuels mondiaux de 358 milliards de dollars (aux prix de 1997), dont plus des deux tiers (240 milliards) pour les pays en développement [Banque mondiale, 2004, page 51].

La libéralisation agricole pourrait même avoir des effets bénéfiques sur la pauvreté. D'une part, dans les pays en développement exportateurs de produits agricoles, la production agricole locale devrait augmenter et les rémunérations des facteurs qui y sont associés (travail agricole, terre) en bénéficieraient. D'autre part, la réduction des protections douanières est un élément de baisse des prix intérieurs des biens de première nécessité.

Cette évaluation n'est pas totalement convaincante. De nombreuses raisons incitent à tempérer son optimisme.

La première est que les simulations menées par la Banque, comme toutes celles menées jusqu'ici, estiment les conséquences de l'abaissement des protections douanières en appliquant les formules de réduction tarifaire aux droits NPF appliqués, et non aux droits NPF consolidés sur lesquels les pays négocient à l'OMC. Or, les taux consolidés – ceux que les exportateurs s'engagent à ne pas dépasser – peuvent être sensiblement supérieurs aux taux réellement appliqués. Tant que la libéralisation ne porte pas le taux consolidé en dessous du taux appliqué, elle ne se traduit pas dans les faits par une réduction du niveau de protection. Dans les exercices de simulations qui retiennent les droits appliqués comme base de leurs calculs, les effets de la libéralisation sont surestimés.

La seconde raison est que les pays en développement sont traités comme un groupe homogène, ce qui n'est évidemment pas le cas.

En premier lieu, les pays en développement ont des structures productives et des spécialisations commerciales très diverses. Or les niveaux de protection et d'intervention sont extrêmement hétérogènes d'un produit à l'autre. Une libéralisation agricole n'affecterait donc pas tous les pays en développement de la même façon : l'impact sur la croissance des exportations du Brésil, grand exportateur de viande, de sucre et de céréales, produits très protégés dans le monde entier, serait très différent de celui que connaîtrait la Côte-d'Ivoire, dont les exportations sont constituées en grande partie de cacao, de café et d'ananas, qui sont des produits très peu protégés.

En second lieu, les conditions d'accès aux marchés des pays riches sont une source de différences importantes entre pays en développement. Les relations historiques et de voisinage ont souvent été consolidées par des préférences commerciales et, plus récemment, par des accords de libre-échange (ALENA, accords de l'Union européenne avec les pays du pourtour méditerranéen). Les préférences commerciales sont aussi largement utilisées comme instrument d'aide au développement que ce soit dans le cadre des systèmes de préférences généralisés ou, plus récemment, avec l'initiative « Tout sauf les armes » de l'Union européenne en faveur des pays moins avancés (PMA) et les dispositions américaines en faveur des pays africains (*African Growth Opportunity Act*, AGOA).

Ainsi, pour les pays actuellement bénéficiaires d'un accès préférentiel, l'abaissement des droits NPF consolidés, à partir du moment où il conduit à une baisse des taux NPF appliqués, constitue une perspective défavorable : ces pays subiront une détérioration, voire une disparition, de leur marge préférentielle et donc de leur avantage concurrentiel. Les simulations de la Banque mondiale basées sur des données tarifaires incomplètes, n'intégrant pas les régimes préférentiels, ne peuvent rendre compte de l'érosion de cet avantage.

Une évaluation plus nuancée

Pour permettre une meilleure évaluation des conséquences d'une libéralisation multilatérale dans l'agriculture, le CEPII a effectué des simulations avec le modèle d'équilibre général MIRAGE en utilisant les données de protection de la base MAcMap qui incorpore toutes les préférences commerciales et tous les accords régionaux et qui tient compte des réformes récentes des politiques agricoles américaines (*Farm Security and Rural Investment Act* de 2002) et européenne (Agenda 2000 et Compromis de juin 2003). La proposition du président du Comité des négociations dans l'agriculture Stuart Harbinson, est utilisée comme base de travail car elle est la dernière quantifiée (tableau I). La libéralisation simulée est exactement conforme à cette proposition : la formule est appliquée à chaque produit de chaque pays-membre séparément, et dicte l'évolution du droit NPF consolidé. Le droit NPF appliqué n'est réduit que si le nouveau droit consolidé est inférieur au tarif appliqué initial. La proposition Harbinson implique

Tableau I – Réduction des droits de douane selon la proposition « Harbinson »

<i>Pays développés</i>		<i>Pays en développement</i>	
<i>Niveau des tarifs initiaux (%)</i>	<i>Taux de réduction</i>	<i>Niveau des tarifs initiaux (%)</i>	<i>Taux de réduction</i>
t > 90	60 %	t > 120	40 %
15 < t ≤ 90	50 %	60 < t ≤ 120	35 %
		20 < t ≤ 60	30 %
t ≤ 15	40 %	t ≤ 20	25 %

Source : Organisation mondiale du commerce, mars 2003.

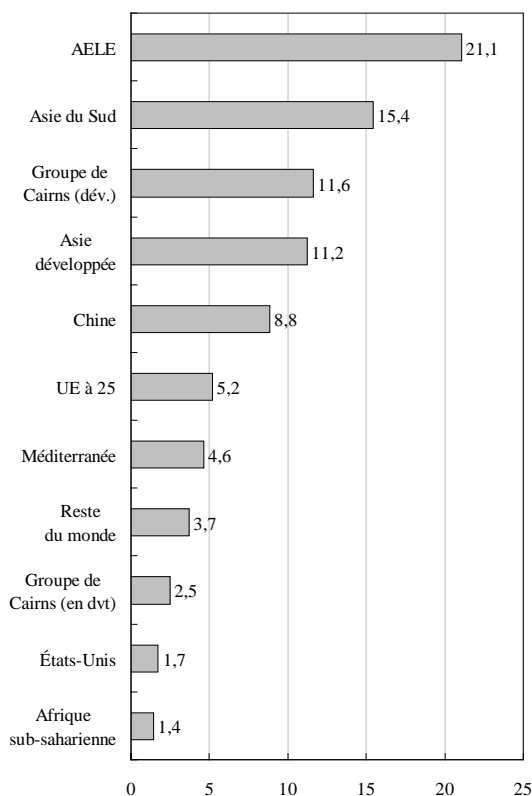
une suppression des subventions à l'exportation, une réduction de 50 % du soutien interne couplé à la production, et une baisse progressive des droits de douane ; les pays en développement bénéficient d'un traitement spécial et différencié (TSD) : les engagements qui leur sont demandés sont plus limités.

La baisse des droits de douane étant plus forte sur les droits élevés, c'est la zone la plus protectionniste parmi les pays riches, l'Association européenne de libre-échange (AELE), qui ouvre davantage ses frontières (graphique 1). Au contraire, les États-Unis, où la protection agricole est initialement basse, mais aussi l'Afrique sub-saharienne, du fait du TSD, ne connaissent qu'une faible réduction de leur droit de douane moyen.

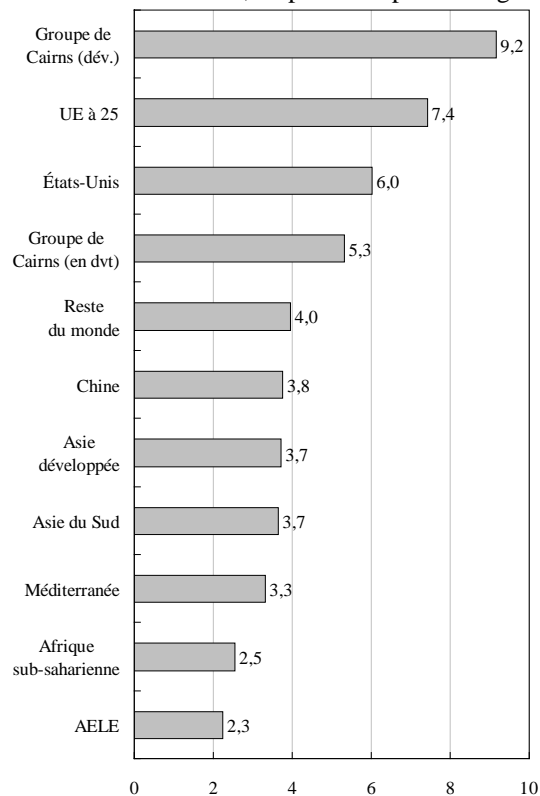
L'accès des différentes zones exportatrices aux marchés agricoles étrangers est amélioré dans des proportions contrastées (graphique 2). Cette amélioration est particulièrement forte pour les pays développés du groupe de Cairns et, dans une moindre mesure, l'Union européenne et les États-Unis. Au contraire, elle est faible pour les zones qui, avant la libéralisation, bénéficiaient largement d'accès préférentiels : l'AELE (sur le marché de l'Union européenne) et l'Afrique sub-saharienne.

Graphiques 1 et 2 – Réduction de la protection tarifaire selon le scénario « Harbinson »

1- Baisse des droits de douane consentie par les différentes zones, en points de pourcentage



2- Baisse des droits de douane auxquels font face les différentes zones, en points de pourcentage



Source : calculs des auteurs à partir de CEPII, base MACMap.

Pour les différents pays, les gains à attendre de la libéralisation ne dépendent pas uniquement de l'abaissement de leurs droits de douane ni de ceux de leurs partenaires. La baisse du soutien interne et des subventions aux exportations interviennent aussi sur les productions, les volumes échangés, les prix mondiaux et donc sur les revenus réels. Le tableau II indique l'ensemble des effets économiques du scénario tiré de la proposition Harbinson.

Le commerce mondial agricole en volume augmente de 8 % en moyenne à la suite de ce choc de libéralisation. Notons que la même simulation effectuée non pas, comme ici, sur les droits consolidés mais sur les droits appliqués aurait donné une progression du commerce agricole de 15 %. On mesure ici la surestimation de l'impact de la libéralisation à laquelle peuvent aboutir les calculs menés à partir des taux appliqués.

Globalement, le volume d'exportations agricoles des pays riches progresse de 7,3 %, celui des pays en développement de 9 %. Parmi les grands exportateurs agricoles, qui sont aussi ceux dont l'accès aux marchés étrangers s'est le plus amélioré, ce sont les pays du groupe de Cairns (développés et en développement) qui bénéficient le plus de la libéralisation. En revanche, les exportations de l'Union européenne et surtout celles des États-Unis progressent relativement peu car elles subissent l'effet des réductions du soutien interne et des subventions à l'exportation. Du côté de l'AELE comme des pays d'Afrique sub-saharienne, la faible progression des exportations s'explique par l'érosion de leurs marges préférentielles. Ainsi, au Nord comme au Sud, l'augmentation des exportations est très différenciée selon les zones. La prise en compte de la diversité des situations initiales dans les conditions d'accès aux marchés conduit à fortement nuancer les projections les plus optimistes. L'idée selon laquelle les pays qui disposent initialement d'un avantage comparatif dans les productions agricoles vont être les principaux gagnants de la libéralisation est à reconsidérer : pour certains, cet avantage était en partie lié à une marge préférentielle qui va être érodée.

L'érosion des préférences n'est pas le seul phénomène que certains pays en développement peuvent craindre. Un scénario de type « Harbinson » implique une croissance des prix agricoles mondiaux. La suppression des instruments des politiques agricoles actuelles conduit en effet à une augmentation de la demande agricole mondiale et à une baisse de l'offre. Les résultats de notre simulation indiquent une hausse des prix mondiaux de l'ordre de 3 % en moyenne. Celle-ci modifie les termes de l'échange globaux (prix des exportations/prix des importations de tous les biens). La hausse des prix agricoles est variable suivant les produits ; elle avantage ou désavantage les pays selon les produits sur lesquels ils sont exportateurs ou importateurs nets. Par exemple, la réduction des subventions à la production cotonnière, notamment aux États-Unis, provoque une hausse du prix mondial du coton qui est favorable à l'Afrique sub-saharienne. En revanche, les pays méditerranéens voient leurs termes de l'échange se détériorer du fait, notamment, de la hausse du prix des céréales qu'ils importent. Au total, quatre zones en développement sur six subissent une détérioration de leurs termes de l'échange (tableau II). Globalement, les pays en développement (- 0,10 %), et notamment les pays les plus pauvres (- 0,15 %), perdent sur les termes de l'échange tandis que les pays riches sont gagnants (+ 0,06 %).

Tableau II – Effets de la libéralisation agricole selon la proposition « Harbinson »

<i>Zones classées selon l'écart de revenu réel</i>	<i>Exportations agricoles (en volume)</i>		<i>Termes de l'échange</i>	<i>Revenu réel</i>
	<i>Niveau initial en millions de \$</i>	<i>Écart en %</i>	<i>Écart en %</i>	<i>Écart en %</i>
AELE	6 428	0,5	- 0,17	0,62
Asie du Sud	7 513	10,0	- 0,28	0,41
Asie développée	5 716	39,3	- 0,40	0,24
UE à 25	61 642	7,0	0,09	0,14
États-Unis	69 969	1,0	0,39	0,06
Groupe de Cairns (dév.)	38 875	15,6	0,27	0,05
Groupe de Cairns (en dvt)	54 934	11,2	0,17	- 0,01
Reste du monde	35 074	6,6	- 0,20	- 0,05
Chine	11 947	12,3	- 0,10	- 0,11
Afrique sub-saharienne*	12 420	1,1	0,01	- 0,12
Méditerranée	8 304	11,0	- 0,57	- 0,13
Monde	312 822	8,0	0,00	0,11
Pays riches	182 630	7,3	0,06	0,11
Pays en développement	130 192	9,0	- 0,10	- 0,03
<i>dont pays pauvres**</i>	<i>19 933</i>	<i>4,5</i>	<i>- 0,15</i>	<i>0,08</i>

* Hors Afrique du Sud.

** Les pays pauvres sont ceux d'Asie du Sud et d'Afrique sub-saharienne.

Source : calculs des auteurs, simulation MIRAGE.

Enfin, l'évolution du revenu réel donne une mesure globale de l'effet de la libéralisation. Elle combine l'impact de la modification des termes de l'échange et celui de la réallocation sectorielle des ressources induite par la réduction des distorsions créées par les tarifs ou les subventions. Cet impact global apparaît positif au niveau mondial. Compte tenu, dans ces zones, de l'importance des distorsions éliminées par la libéralisation, l'impact est également positif pour toutes les régions développées ainsi que pour l'Asie du Sud. En revanche, les autres zones en développement sont perdantes. Dans le modèle, celles-ci sont caractérisées par un marché du travail dual : la rémunération du travail dans le secteur agricole est plus faible qu'ailleurs. Dans ce cadre, une spécialisation accrue dans l'agriculture a un impact négatif sur le revenu réel.

Ce type de résultat global d'une évaluation en équilibre général est, comme toujours, à prendre avec prudence. En particulier, si le modèle MIRAGE s'efforce de prendre en compte certaines des caractéristiques propres aux pays en développement, il est loin d'appréhender toute la complexité de leurs économies et le rôle que peut avoir l'agriculture dans leur processus de développement. Ce résultat global a néanmoins l'intérêt d'attirer l'attention sur le fait qu'une progression des exportations agricoles, même accompagnée d'une amélioration des termes de l'échange, peut, dans certaines conditions, ne pas se traduire par une progression du revenu réel.

L'impact très différencié, et dans certains cas négatif, que la libéralisation multilatérale peut avoir sur les pays en développement est souvent occulté dans un

discours globalisant. Certains pays vont gagner des parts de marché. Mais d'autres seront pénalisés non seulement par l'érosion de leurs marges préférentielles, mais aussi par la hausse des prix agricoles mondiaux. Des pays pauvres disposant de peu de ressources pour développer l'industrie ou les services pourraient pâtir d'une libéralisation conforme aux schémas envisagés jusque-là.

Cela ne doit pas conduire pour autant à rejeter un tel processus. Assurant une meilleure allocation géographique des productions agricoles, il est source de gains au niveau mondial et bénéficiera à certains pays en développement dont une partie de la population est très pauvre. Mais cela doit amener à réfléchir à des formules de libéralisation atténuant l'érosion des marges préférentielles ou à des compensations financières pour des zones, comme l'Afrique sub-saharienne, qui ne trouveront pas, à l'évidence, dans la libéralisation agricole les conditions d'un décollage économique.

Bibliographie

FONTAGNÉ L. et JEAN S., (2003) « OMC : bas de cycle », *La Lettre du CEPPII*, n° 226, septembre.

BANQUE MONDIALE, (2004) « Realizing the Development Promise of the Doha Agenda », *Global Economic Prospects 2004*.

OCDE, 2004 « Agricultural Support : How is it Measured and What Does it Mean ? », *Policy Brief*, juin.