



Une aide à la mesure de l'ajustement

Stephen Tokarick

Des mécanismes de financement spéciaux au secours des pays qui seront durement touchés par la libéralisation agricole

LA LIBÉRALISATION des échanges agricoles figure depuis longtemps au premier rang des priorités de réforme du commerce multilatéral, étant donné les gains de bien-être à en attendre pour le monde entier, qui sont estimés, notamment par le FMI, à pas moins de 125 milliards de dollars. Les principaux bénéficiaires nets en seraient les pays riches, où les barrières sont les plus élevées. Mais les pays en développement y gagneraient eux aussi, puisque l'élimination des subventions à l'agriculture accordées par les pays développés et des droits de douane qu'ils appliquent aux produits agricoles leur rapportera des milliards de dollars. Cette aide à l'agriculture — sous forme de droits d'importation, de contingents tarifaires, de paiements directs aux agriculteurs et de subventions à la production, aux intrants et à l'exportation — fait baisser les cours mondiaux des produits d'exportation qui intéressent de nombreux pays en développement et réduit leurs recettes d'exportation. Mais certains pays en développement craignent aussi de subir des pertes s'ils continuent d'importer des produits, tels que le blé, que les pays développés subventionnent aujourd'hui.

La libéralisation agricole accroîtrait-elle le coût des importations et créerait-elle ainsi un

besoin de financement extérieur pour le groupe éventuellement vulnérable de pays en développement importateurs de ces produits? Il ressort de notre étude de cette question que la libéralisation entraînerait une hausse de la facture d'importations d'un certain nombre de pays pauvres, mais cette hausse serait généralement faible. Elle pourrait toutefois être considérable pour un petit groupe de pays.

Qui sont les gagnants et les perdants?

Si les pays développés cessent de soutenir leur agriculture, les autres pays seront touchés par cette mesure, en particulier parce que les cours mondiaux des produits auparavant protégés augmenteront. Les pays exportateurs nets de ces produits verront leurs termes de l'échange s'améliorer : ils tireront profit de la hausse des cours mondiaux et exporteront davantage. Par contre, les pays importateurs nets seront généralement perdants puisque leurs importations agricoles seront plus chères. Dans ces pays, la libéralisation aura des effets opposés selon les groupes : elle profitera aux producteurs et nuira aux consommateurs. Les pertes des consommateurs dépassant les gains des producteurs, ces pays seront donc en fin de compte perdants. En revanche, pour les pays exporta-

Photo ci-dessus : la moisson dans l'Ouest des États-Unis.

teurs nets, les gains des producteurs l'emporteront sur les pertes des consommateurs.

Cependant, les pays importateurs nets de produits agricoles ne sont pas les seuls perdants potentiels. Les exportateurs nets de produits agricoles qui bénéficient d'un accès préférentiel pourraient être touchés parce que la libéralisation réduira probablement la valeur de ces préférences. Par exemple, les pays de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique jouissent d'un accès préférentiel au marché de l'Union européenne (UE) pour certains produits. Si les obstacles aux échanges sont réduits, leur «avantage» par rapport aux pays tiers sur ce marché sera réduit.

Mais cette sorte de prédiction sur les gagnants et les perdants est trop simple et doit être approfondie, pour deux raisons au moins. Premièrement, il est possible que, si le cours du produit auparavant protégé monte suffisamment après la libéralisation des échanges, un pays qui était importateur net devienne exportateur net. Un pays importera probablement moins lorsque les cours montent, car il réduira sa consommation et accroîtra la production intérieure du produit en question. Il s'agit essentiellement de savoir si la hausse du cours sera suffisamment forte pour inverser la situation commerciale nette. Cette inversion n'est pas un phénomène rare. Rien que depuis le début des années 90, plusieurs pays y sont parvenus.

Deuxièmement, les pays pourraient appliquer des mesures (en fait, de distorsion) dont l'interaction avec leur secteur agricole est compliquée. Prenons un exemple concret : quelques pays importateurs nets de produits agricoles subventionnent la consommation de produits alimentaires tels que le pain pour aider les pauvres. Le prix à la consommation du pain tombe ainsi au-dessous du prix international, et l'État doit payer la différence entre le prix international et le prix intérieur. Si les États-Unis, l'UE et d'autres pays cessent de subventionner le blé, le prix international augmentera.

Quelles en seront les conséquences pour un pays qui subventionne le pain? En supposant que la subvention est une proportion fixe du prix international, le prix à la consommation du pain augmentera, tout en restant inférieur au prix international. Mais, sous l'effet de la hausse du prix, la consommation, c'est-à-dire les importations, de pain diminuera, ce qui réduira les dépenses publiques et bénéficiera ainsi au pays. Par conséquent, l'effet de bien-être net d'une hausse du prix international du blé dépendra dans ce cas de l'ampleur de la réduction des dépenses consacrées aux subventions par rapport à la perte résultant d'une hausse du prix du pain pour les consommateurs. Inversement, si le prix du pain était maintenu à un niveau donné inférieur au prix international, une augmentation de celui-ci réduirait le bien-être du pays importateur, car les dépenses publiques consacrées aux subventions s'accroîtraient, puisque l'écart entre le prix international et le prix administré serait plus élevé et la quantité consommée resterait inchangée. Pour financer ces dépenses supplémentaires, il faudra, par exemple, relever les impôts dans d'autres secteurs.

Importateurs ou exportateurs nets?

Qu'en est-il de la situation commerciale des pays en développement — de quel côté du marché se trouvent-ils? Dans une étude importante effectuée en 1999, McCalla et Valdes ont classé 148 pays en développement selon leur revenu et leur situation commerciale pour les produits alimentaires et la caté-

gorie plus large des produits agricoles, en se fondant sur les données de 1997. On peut résumer leurs principales observations comme suit (tableau 1) :

- Une majorité écrasante (105) des 148 pays en développement étaient importateurs nets de produits alimentaires, tandis que 43 seulement en étaient des exportateurs nets. Une majorité encore plus forte (48) des 63 pays à faible revenu étaient importateurs nets, et 15, exportateurs nets de ces produits.

- Pour la catégorie plus large des produits agricoles, les résultats ont été très différents, surtout pour les pays à faible revenu. Sur les 148 pays en développement, 85 étaient importateurs nets, et 63, exportateurs nets — une marge beaucoup plus faible que pour les produits alimentaires. Parmi les 63 pays à faible revenu, une faible majorité (33) des pays étaient exportateurs nets de produits agricoles.

- Vingt-deux pays étaient à la fois importateurs nets de produits alimentaires et exportateurs nets de produits agricoles. Deux pays seulement étaient à la fois exportateurs nets de produits alimentaires et importateurs nets de produits agricoles.

En conséquence, pour évaluer l'effet de la libéralisation agricole sur les pays en développement — en particulier ceux à faible revenu —, nous devons établir une distinction entre la libéralisation des échanges de produits alimentaires et celle de tous les produits agricoles (y compris le coton, produit agricole non alimentaire destiné à l'exportation qui intéresse plusieurs pays pauvres).

Compenser les effets de la libéralisation

Comment la libéralisation des échanges de produits agricoles — alimentaires et non alimentaires — influe-t-elle sur la fac-

Tableau 1

Produits alimentaires et produits agricoles¹

La grande majorité des pays en développement sont importateurs nets de produits alimentaires ...

Produits alimentaires	Pays à faible revenu	Revenu intermédiaire	Revenu intermédiaire, tranche supér.	Total, pays en développement
Importateurs nets	48	35	22	105
Exportateurs nets	15	17	11	43
Total	63	52	33	148

... mais une faible majorité des pays à faible revenu sont exportateurs nets de produits agricoles.

Produits agricoles	Pays à faible revenu	Revenu intermédiaire	Revenu intermédiaire, tranche supér.	Total, pays en développement
Importateurs nets	30	32	23	85
Exportateurs nets	33	20	10	63
Total	63	52	33	148

De nombreux pays en développement sont importateurs nets de produits alimentaires et exportateurs nets de produits agricoles.

Produits agricoles	Produits alimentaires		Total, pays en développement
	Importateurs nets	Exportateurs nets	
Importateurs nets	83	2	85
Exportateurs nets	22	41	63
Total	105	43	148

Source : McCalla and Valdes (1999).

¹Sur la base d'une étude qui classe 148 pays en développement selon leur revenu et leur situation commerciale pour les produits alimentaires et autres produits agricoles (données de 1997).

ture d'importations des pays importateurs nets de produits alimentaires? C'est une question cruciale parce que, avant que le précédent cycle de négociations commerciales multilatérales (cycle d'Uruguay) ait pu être achevé, les importateurs nets de produits alimentaires ont insisté en faveur de la mise en place d'un mécanisme de financement des déficits de la balance commerciale pouvant résulter de la libéralisation, du fait de la hausse des cours mondiaux.

Nous avons commencé par estimer les effets de la libéralisation des échanges de dix produits (boeuf et veau, coton, maïs, produits laitiers, riz, agneau et mouton, soja, sucre, blé et laine) sur la facture d'importations de 79 pays considérés comme des importateurs nets de produits alimentaires par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Nous avons pour cela appliqué les variations estimées des cours mondiaux qui résulteraient d'une libéralisation des échanges agricoles par les pays développés et cherché à savoir comment les volumes des échanges dans les pays importateurs nets réagiraient.

Il ressort de notre étude que *la libéralisation des échanges agricoles ne devrait pas accroître la facture d'importations de tous les pays importateurs nets de produits alimentaires*. Si les 79 pays étaient presque tous importateurs nets de céréales (blé et maïs), certains exportaient aussi d'autres produits subventionnés, tels que le coton, le sucre raffiné et le riz. Par exemple, pour la Côte d'Ivoire, l'Ouzbékistan et le Pakistan, la hausse des recettes d'exportation résultant de l'élimination des subventions à ces dix produits compenserait l'augmentation de la facture d'importations pour les dix produits. Si la libéralisation était limitée aux céréales, la facture d'importations augmenterait pour un plus grand nombre de pays.

Ensuite, *bien que les 79 pays soient tous importateurs nets de produits alimentaires, leur situation commerciale nette pour les divers produits est différente*. Un certain nombre de pays de plusieurs régions, essentiellement au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, seraient touchés par la libéralisation des céréales (blé et maïs). Les plus fortes hausses des factures d'importations qui résulteraient de la libéralisation des échanges de ces deux produits seraient observées en Égypte (11,4 millions de dollars), au Mexique (6,7 millions de dollars), au Maroc (5,7 millions de dollars), aux Philippines (4,3 millions de dollars), en Syrie (3,6 millions de dollars) et en Russie (3,2 millions de dollars). Beaucoup de petites économies insulaires, dont les Maldives, Samoa, Sri Lanka, les îles des Caraïbes orientales, le Cap-Vert, les Seychelles et Tonga, ainsi que le Venezuela, les Philippines, la République Dominicaine et Singapour, enregistreraient une augmentation relativement forte (en pourcentage) de leur facture d'importations, du fait de leur dépendance à l'égard des importations de céréales.

Enfin, *pour la plupart des pays dont la facture d'importations des dix produits augmenterait, la hausse serait inférieure à 4 % du total des importations en question, mais neuf pays feraien face à une majoration de plus de 10 millions de dollars*. Six pays (Samoa, Laos, Trinité-et-Tobago, Dominique, Liban et Maldives) verront leur facture d'importations augmenter de plus de 3 % des importations en question (tableau 2), en raison de leur dépendance à l'égard des produits agricoles importés. Certains pays observeraient, il est vrai, une hausse de 10 à 30 millions de dollars de leur facture d'importations, mais il ne s'agit pas, en général, des pays pour lesquels les importations

Tableau 2

Combien coûte la libéralisation des échanges agricoles?

C'est probablement dans les petites économies insulaires tributaires des importations de produits alimentaires que la facture d'importations augmentera le plus.

	Pays dont la facture d'importations augmentera le plus ¹ (millions de dollars EU, 2000)	(en pourcentage des importations)	
Arabie Saoudite	35,4	Samoa	3,8
Philippines	29,6	Laos	3,7
Mexique	20,2	Trinité-et-Tobago	3,1
Russie	15,6	Dominique	3,0
Émirats arabes unis	13,2	Liban	3,0
Venezuela	12,1	Maldives	3,0
Singapour	11,7	Saint-Kitts-et-Nevis	2,9
Bangladesh	11,7	Sainte-Lucie	2,8
Nigéria	11,3	Sri Lanka	2,8
Sri Lanka	9,3	Tonga	2,7

Source : Tokarick (2003).

¹Sur la base des estimations des effets de la libéralisation des échanges de dix produits agricoles sur la facture d'importations de 79 pays classés parmi les importateurs nets de produits alimentaires par l'OMC.

agricoles constituent une part significative du total de leurs importations. La libéralisation n'entraînerait probablement pas de besoins de financement extérieur particuliers pour ces pays. Les plus fortes hausses de la facture d'importations, en pourcentage de la valeur des importations des dix produits, seraient probablement constatées dans les petites économies insulaires qui sont tributaires des importations de produits alimentaires. Ces observations sont dans l'ensemble similaires à celles d'Eiteljörge et de Shiells (1995), selon lesquelles la facture d'importations des pays importateurs nets augmenterait en moyenne de moins de 4 % sur une période de six ans après le cycle d'Uruguay.

D'après notre étude, la forte hausse du prix international du lait et des produits laitiers après la libéralisation pèse lourdement sur la facture d'importations des pays importateurs nets de produits alimentaires, dont beaucoup sont parmi les plus pauvres du monde. Pour bon nombre de ces pays, l'augmentation du coût du lait importé représente plus de trois quarts de la hausse de la facture totale d'importations.

Poursuivre la libéralisation

Les échanges de produits agricoles sont sensiblement faussés par la myriade de mesures de soutien qui sont en place dans les pays développés. Il est clair que l'élimination de ces mesures rendrait le système commercial mondial plus efficace, résultat qui bénéficierait à bien des pays. Cependant, la libéralisation des échanges pourrait nuire à certains pays, en particulier ceux qui sont lourdement tributaires des importations de produits agricoles.

Ces observations ne devraient pas mettre un frein à la libéralisation des produits agricoles, ni conduire à exempter certains produits sensibles, comme le lait, des engagements de libéralisation. La plupart des pays seront probablement en mesure de faire face à la hausse de la facture d'importations résultant de la libéralisation des échanges. Les quelques pays qui verront leur facture d'importations sensiblement augmenter seront en général les petites économies insulaires qui doivent importer des quantités considérables de produits agricoles. Et s'il est probable que de nombreux pays pauvres paieront un prix plus élevé pour leurs importations par suite de la libéralisation, une

partie de ces coûts pourrait être compensée par la libéralisation des produits agricoles non alimentaires.

Si les pays industrialisés cessaient de soutenir leur secteur du coton, par exemple, le cours mondial du coton monterait, ce qui accroîtrait les recettes d'exportation de nombreux pays pauvres exportateurs nets d'Afrique de l'Ouest et d'Asie centrale. Cela compenserait en partie la hausse du coût de leurs importations de produits alimentaires qui résulterait de la libéralisation du commerce de ces produits. Le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, l'Ouzbékistan, le Pakistan et la Syrie verraient très fortement augmenter leurs recettes d'exportation en cas de libéralisation du secteur du coton. Moins de pays seraient touchés dans cette structure des échanges, parce que de nombreux pays importateurs de produits agricoles fortement subventionnés sont en même temps exportateurs d'autres produits protégés.

Cependant, nos résultats montrent que la libéralisation des échanges doit s'accompagner de mécanismes de compensation qui rendront une libéralisation généralisée plus attrayante pour tous. Le mécanisme d'intégration commerciale du FMI aide les pays à opérer des ajustements liés au commerce. Il survient à un stade opportun du cycle de Doha et comble un vide qui existe depuis le cycle d'Uruguay. Il ne s'agit pas d'une nouvelle facilité du FMI, mais plutôt d'une politique qui cherche à rendre plus prévisible l'accès à ses ressources financières. Ce mécanisme vise à apaiser les nombreux pays en développement qui craignent que la libéralisation des échanges dans

l'agriculture creuse des déficits de balance des paiements, les dissuadant ainsi de s'engager dans cette voie. Cette initiative devrait contribuer pour beaucoup à encourager la libéralisation si nécessaire des échanges agricoles. ■

Stephen Tokarick est économiste principal au Département des études du FMI. Cet article s'inspire dans une large mesure du document de travail du FMI 03/191, dont il est l'auteur, et qui s'intitule «Measuring the Impact of Distortions in Agricultural Trade in Partial and General Equilibrium». Une version plus technique du présent article sera publiée dans un prochain numéro de World Economy.

Bibliographie :

Eiteljörg, Uwe, and Clinton Shiells, 1995, "The Uruguay Round and Net Food Importers," IMF Working Paper 95/143 (Washington: International Monetary Fund).

Fonds monétaire international, 2002, Perspectives de l'économie mondiale, septembre : «Impact des politiques agricoles des pays industriels sur les économies en développement?», p. 87–99 (Washington).

McCalla, Alex, and Alberto Valdes, 1999, "Issues, Interests, and Options of Developing Countries," presented at a joint World Bank/WTO conference on Agriculture and the New Trade Agenda in the WTO 2000 Negotiations, October 1–2, 1999, Geneva, Switzerland.

Organisation mondiale du commerce, 2002, "WTO List of Net Food Importing Developing Countries for the Purposes of the Marrakesh Ministerial Decision on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programme on Least-Developed and Net Food Importing Countries ('The Decision')," Committee on Agriculture, G/AG/5/Rev. 5 (March).

Abonnez-vous à Finances & Développement

Pour comprendre en profondeur les tendances de l'économie mondiale, les décideurs du monde des affaires, de la finance et du secteur public de plus de 180 pays lisent *Finances & Développement*, qui paraît en mars, juin, septembre et décembre.

Formulaire de demande d'abonnement à compléter et à nous renvoyer

Nom _____ (Prénom) _____ (Nom de famille) _____

Organisation _____ Titre _____

Rue ou boîte postale _____

Ville _____ État/Province _____

Pays _____ Code postal _____

Voie de surface (gratuit) Voie aérienne (20 \$ par an)

Mode de paiement (le règlement se fait à la commande)

Chèque ou mandat en dollars EU ci-joint
(chèque en dollars EU à l'ordre de IMF Publication Services)

Veuillez débiter de _____ \$ ma carte
 American Express MasterCard VISA Date d'expiration _____ / _____
Mois Année

Numéro _____ - _____ - _____ - _____

Signature _____ Télécopie _____
(Obligatoire)

Catégorie professionnelle

- Étudiant
- Banque centrale
- Ministère des finances
- Banque commerciale
- Autre établissement financier
- Organisme de planification
- Organisme international ou régional
- Bibliothèque publique
- Enseignant (enseignement supérieur)
- Autre organisme gouvernemental
- Organisation non gouvernementale
- Presse
- Entreprise privée
- Autre _____

International Monetary Fund

Publication Services
Box FD-105
Washington, DC 20431 (U.S.A.)
Téléphone : (202) 623-7430
Fax : (202) 623-7201
E-mail : publications@imf.org

Édition choisie

Anglais Arabe Chinois Espagnol Français