



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

VINGT-SEPTIÈME CONFÉRENCE RÉGIONALE DE LA FAO POUR L'AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES

La Havane (Cuba), 22-26 avril 2002

EFFETS DES SUBVENTIONS ET DES RESTRICTIONS COMMERCIALES SUR LA PRODUCTION AGRICOLE ET HALIEUTIQUE ET L'ACCÈS AUX MARCHÉS

I. Introduction

1. Dans le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation, il est recommandé à la FAO de fournir une assistance aux pays en développement sur les questions commerciales multilatérales, par le biais d'études et d'analyses et par la formation. D'autre part, lors des conférences régionales de la FAO, les représentants des pays membres, dans le but de renforcer leur capacité de négociation, ont renouvelé leur requête à la FAO afin que celle-ci poursuive son assistance en matière de formation de négociateurs agricoles commerciaux, aussi bien dans le contexte de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) que dans d'autres enceintes où sont en cours des négociations commerciales. Enfin, en juillet 2001, le Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes a demandé à la FAO de préparer le présent document à l'intention de la vingt-septième Conférence régionale pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

2. Le document présente, sous une forme résumée, les caractéristiques du soutien à l'agriculture dans les principaux pays développés ainsi que certains effets des subventions et des restrictions commerciales appliquées par ces derniers et qui touchent la production, le commerce et l'accès des produits agricoles et halieutiques originaires de pays d'Amérique latine et des Caraïbes (AL/C). Il ne renferme aucun commentaire au sujet des engagements pris pendant le Cycle d'Uruguay, que les pays connaissent déjà. Cependant, l'Accord sur l'agriculture souscrit lors du Cycle d'Uruguay a marqué le début d'un processus de réforme, par l'adoption de mesures tendant à réglementer le commerce international des produits agricoles, dans le but d'instaurer, à terme, un système de commerce équitable axé sur le marché. Cet élan de réforme se poursuit dans le cadre d'un processus renouvelé de négociations, entamé en 2000. Un cycle complet de négociations, incluant les produits halieutiques, a été lancé avec la 4^e Conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue au Qatar en novembre 2001.

Par économie, le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à ne demander d'exemplaires supplémentaires qu'en cas d'absolue nécessité et à apporter leur exemplaire personnel en séance.

II. Principaux instruments utilisés par les pays développés pour soutenir leur production agricole et halieutique

A. Le classement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) n'est pas le même que celui de l'Accord sur l'agriculture

3. Dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture, tout soutien interne en faveur des producteurs agricoles est assujéti à des normes. L'Accord sur l'agriculture suppose deux types d'engagements en matière de soutien interne: l'un qualitatif et l'autre quantitatif. L'engagement qualitatif définit les mesures de soutien interne qui sont exemptées des engagements de réduction, tandis que l'engagement quantitatif établit des listes d'engagements qui limitent les subventions aux produits agricoles.

4. Les mesures de soutien non assujetties aux engagements de réduction sont classées en quatre catégories: la catégorie verte, les mesures de développement dites de "traitement spécial et différencié pour les pays en développement", la catégorie bleue et, enfin, les exemptions *de minimis*. Les mesures soumises aux engagements de réduction s'expriment en tant que "mesure globale du soutien total (MGS totale)

La catégorie verte

5. Les mesures de la "catégorie verte" figurent à l'annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture. Pour être exemptées des engagements de réduction, elles doivent remplir un certain nombre de conditions fondamentales. Leurs effets de distorsion sur les échanges ou leurs effets sur la production doivent être nuls ou, au plus, minimales. Le soutien en question doit être fourni dans le cadre de programmes publics financés par des fonds publics (y compris les recettes sacrifiées) n'impliquant pas de transferts de la part des consommateurs et il ne doit pas se traduire par un soutien des prix à la production. Dans le cadre de l'OMC, les versements effectués au titre des mesures exemptées ne sont pas plafonnés. La catégorie verte s'applique aussi bien aux membres classés comme pays développés qu'aux pays en développement (PVD).

6. La liste de la catégorie verte inclut les mesures suivantes:
- services d'appui, tels que recherche, lutte contre les parasites et les maladies, services de formation, vulgarisation, inspection, services de commercialisation et de promotion, et services d'infrastructure;
 - détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire;
 - aide alimentaire interne; et
 - versements directs aux producteurs tels que le soutien du revenu découplé, les programmes de garantie des revenus et les programmes établissant un dispositif de sécurité pour les revenus, les versements à titre d'aide en cas de catastrophes naturelles, les programmes incitant les producteurs à cesser leurs activités, programmes de retrait de ressources de terres et d'autres ressources, les aides à l'investissement, les programmes de protection de l'environnement et les programmes d'aide régionale.

Mesures de développement (traitement spécial et différencié)

7. L'article 6 de l'Accord sur l'agriculture exempte de l'engagement de réduction certaines mesures d'aide, directe ou indirecte, destinées à encourager le développement agricole et rural, qui font partie intégrante des programmes des pays en développement. Parmi elles, il convient de mentionner:

- les subventions à l'investissement qui sont généralement disponibles pour l'agriculture dans les pays en développement;
- les subventions aux intrants agricoles qui sont généralement disponibles pour les producteurs qui, dans les pays en développement, ont de faibles revenus ou sont dotés de ressources limitées; et
- le soutien interne aux producteurs des pays en développement dans le but d'encourager le remplacement des cultures de plantes narcotiques illicites.

La catégorie bleue

8. Les versements directs effectués au titre de programmes de limitation de la production (classés parfois comme mesures de la "catégorie bleue") ne seront pas soumis à l'engagement de réduire le soutien interne si:

- ces versements sont fondés sur une superficie et des rendements fixes;
- ces versements sont effectués pour 85 pour cent ou moins du niveau de base de la production ou si ces versements pour le bétail sont effectués pour un nombre de têtes fixe.

Exemptions de minimis

9. Toutes les mesures de soutien interne en faveur des producteurs agricoles ne rentrant dans aucune des catégories d'exemption ci-dessus sont soumises aux engagements de réduction. En vertu des exemptions *de minimis*, le soutien interne octroyé par produit est exclu de l'engagement de réduction dans le cas où ce soutien n'excède pas 5 pour cent de la valeur totale de la production d'un produit agricole initial. L'exemption s'applique en outre au soutien interne autre que par produit dans le cas où ce soutien n'excède pas 5 pour cent de la valeur de la production agricole totale. La limite de 5 pour cent s'applique aux pays développés; pour les pays en développement, l'exemption *de minimis* est applicable jusqu'à 10 pour cent.

Mesures soumises aux engagements: MGS totale et engagements de réduction

10. Le soutien octroyé dans le cadre de politiques non exemptées est assujéti aux engagements de réduction. Les engagements de réduction s'expriment par une "Mesure globale du soutien total" (ou MGS totale) qui représente la somme des dépenses occasionnées par le soutien interne non exempté pour l'ensemble des produits et des instruments de soutien. L'Accord sur l'agriculture mentionne quatre types d'instruments considérés aux fins de la MGS pour estimer le soutien octroyé au secteur agricole. Ce sont:

- **MGS appliquée à des produits déterminés:** la valeur totale du soutien octroyé par produit agricole initial (par exemple, soutien des prix, versements directs, etc.)
- **MGS autre que par produit:** la valeur totale du soutien octroyé dans le cadre de mesures visant le secteur agricole dans son ensemble, à l'exclusion de l'aide à des produits déterminés.
- **Mesure équivalente du soutien:** soutien des prix du marché s'appliquant à des produits déterminés pour lesquels le calcul de cette composante de la MGS n'est pas réalisable.
- **MGS totale:** c'est le montant global du soutien interne non exempté octroyé aux producteurs agricoles, obtenu par l'addition de l'ensemble des MGS par produit, des MGS autres que par produit et des mesures équivalentes du soutien.

B. Les subventions à la pêche recouvrent aussi plusieurs formes

11. Elles peuvent être classées en deux grands groupes: les subventions visant à réduire les coûts et les subventions qui soutiennent les prix et les revenus. Parmi les premières, il convient de distinguer les crédits publics accordés à la recherche liée aux activités commerciales, les subventions pour diminuer les coûts d'investissement, les dégrèvements fiscaux sur les revenus et les ventes, les fonds publics dévolus à l'atténuation des risques, les aides pour la construction d'embarcations de pêche, les droits versés pour l'accès à des pêcheries étrangères ou pour l'exploitation commune avec des flottilles étrangères, la fourniture d'infrastructures et de services publics, les subventions aux intrants, les crédits subsidiaires pour le transport et la transformation des produits halieutiques, les subventions pour l'assurance des embarcations, les rachats d'embarcations aux fins de leur retrait et autres. Parmi les subventions destinées à soutenir les prix et les revenus figurent les programmes de soutien des prix, les subventions pour la promotion du commerce et les programmes d'aide sociale spécifiques au secteur de la pêche.

III. Montant actuel du soutien à l'agriculture dans les pays de l'OCDE et son évolution au cours des dernières années

12. Les accords du cycle d'Uruguay, en particulier l'Accord sur l'agriculture de l'OMC sont parvenus à discipliner le commerce des produits agricoles, en régissant par des normes l'ensemble des mesures utilisées de façon discrétionnaire par les pays. L'Accord sur l'agriculture a apporté une contribution importante au réaménagement des politiques de soutien. Les versements au titre de la "catégorie verte" et autres mesures exemptées acquièrent plus d'importance. Pendant la période de base, 1986-88, les dépenses liées à des politiques entraînant une distorsion du commerce (déterminées par la MGS) ont représenté 76 pour cent des dépenses totales de soutien interne notifiées par les pays de l'OCDE. La proportion a baissé progressivement à 54 pour cent, sous l'effet du recours croissant à des catégories de mesures réputées sans effet de distorsion sur le commerce. Toutefois, de manière générale, les engagements de réduction n'ont pas entraîné de baisse de ces dépenses en termes absolus pendant la période de mise en œuvre. Leur montant, qui pendant la période triennale 1986-88 atteignait 221 000 millions de dollars, est passé à 259 000 millions de dollars en 1996.

13. La plupart des études conviennent que la pêche est un secteur hautement subventionné. Les estimations de la FAO indiquent que, le total des coûts d'exploitation annuels de la flottille mondiale de pêche étant de 92 000 millions de dollars contre un revenu brut de 70 000 millions de dollars, le déficit d'exploitation annuel représente environ 22 000 millions de dollars. Si l'on ajoute à cela 32 000 millions de dollars pour les dépenses d'investissement, le déficit annuel grimpe à 54 000 millions de dollars. Ces chiffres ne résultant pas d'un calcul direct des subventions, il est possible que ces dernières soient sous-estimées ou surestimées, mais l'ordre de grandeur n'est pas négligeable, puisqu'elles peuvent représenter jusqu'à 77 pour cent de la valeur de la production halieutique.

14. En 1997, les fonds publics dévolus au secteur des pêches par les pays membres de l'OCDE ont atteint 6 200 millions de dollars pour la recherche, la gestion et l'aménagement des ressources, les droits d'accès aux eaux d'autres pays, les paiements pour le retrait d'embarcations et de licences, l'investissement et la modernisation, le soutien des revenus et l'assurance chômage. L'Union européenne (UE), Espagne en tête, avec le Japon et la Corée, sont responsables de 80 pour cent des subventions inscrites au budget des pays de l'OCDE pour la pêche en haute mer. Au sein de l'UE, 46 pour cent des subventions accordées à la flottille de pêche européenne ont eu l'Espagne pour destinataire pendant la période 1994-1999.

IV. Principales restrictions commerciales ou autres mesures adoptées par les pays développés, qui limitent l'accès aux marchés et touchent la production agricole et halieutique dans la région Amérique latine et Caraïbes

15. L'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay a interdit les barrières non tarifaires au commerce et a pratiquement consolidé l'ensemble des tarifs douaniers agricoles, rendant ainsi le commerce agricole à la fois plus sûr et plus prévisible. Il s'agit d'une évolution importante pour le commerce mondial. Bien que, dans la majorité des pays, le niveau consolidé de protection des produits agricoles continue d'être très supérieur à celui des produits industriels, le degré de sécurité du commerce, exprimé par la consolidation des tarifs douaniers, est beaucoup plus élevé pour les produits agricoles (pratiquement 100 pour cent des droits de douane agricoles sont consolidés, contre 83 pour cent pour les produits industriels).

16. Malgré les conversions en droits de douane, les taux effectifs de protection du secteur agricole continuent d'être élevés et n'ont sans doute pas baissé au cours des dernières années. Pour certains pays et certains produits, les taux consolidés arrêtés au titre de l'Accord sur l'agriculture du cycle d'Uruguay ont été beaucoup plus élevés que ceux qui étaient appliqués pendant la période de base (1986-88). La conséquence est que s'il fallait appliquer ces taux consolidés, il ne saurait être question d'une amélioration quelconque de l'accès au marché. Une étude de l'OCDE indique que le niveau global de protection tarifaire des produits agricoles, déterminé par les moyennes des tarifs appliqués aux nations les plus favorisées (NPF) pondérées en fonction de la production, ont été plus élevés en 1996 qu'en 1993 pour huit des dix pays de l'OCDE examinés (en comptant l'UE comme un pays). Les indices de protection étaient particulièrement élevés dans les secteurs de l'agro-alimentaire. En outre, la structure des droits de douane demeure complexe, ce qui limite la transparence.

17. Parmi les principaux facteurs limitant l'accès des pays en développement aux marchés des pays développés, figurent les pics tarifaires et les droits additionnels. Les pays développés ont, en général, réduit de manière significative les restrictions au commerce des produits manufacturés, ce qui se traduit par un taux moyen de droits d'importation des biens industriels inférieur à 5 pour cent. Ce n'est pas le cas des produits agricoles en général. Bien que les pays développés se soient engagés et aient effectivement réduit et stabilisé les droits à un taux moyen de 36 pour cent dans le cadre du cycle d'Uruguay, les pays en développement éprouvent encore de grandes difficultés à accéder aux marchés des pays développés avec leurs produits d'exportation traditionnels. Toutefois, il est important de mentionner que les États-Unis, le Japon et l'Union européenne sont les trois plus gros importateurs du monde pour les produits agricoles.

18. Les principaux secteurs où les pics tarifaires sont les plus fréquents et les plus élevés sont les produits alimentaires de base comme la viande, le sucre, le lait, le beurre, le fromage et les céréales, ainsi que le tabac. La réglementation des restrictions quantitatives, des taxes variables à l'importation et des mesures de protection non tarifaires a entraîné la mise en place de tarifs douaniers extrêmement élevés, qui sont supérieurs à 30 pour cent dans la plupart des cas et peuvent même dépasser 200 pour cent lors d'importations en régime de la NPF effectuées hors contingents.

19. Les contingents tarifaires applicables aux produits alimentaires de base devraient en principe préserver les flux commerciaux traditionnels et créer de nouvelles possibilités d'accès minimal pour les produits de tous les membres de l'OMC. Bien que les contingents tarifaires aient offert parfois de nouvelles possibilités d'échange, ils ont eu dans de nombreux cas un impact limité ou ont été sous-utilisés. Souvent, le volume n'augmente pas pendant la période de mise en

œuvre et les contingents sont répartis entre les fournisseurs traditionnels ou dans le cadre des accords commerciaux préférentiels déjà en place. Ces pratiques limitent les chances commerciales des nouveaux fournisseurs; dans certains cas, les produits importés en régime contingenté doivent payer des droits de douane élevés, parfois supérieurs à 30 pour cent.

20. Les droits de douane élevés au titre de la NPF appliqués aux produits alimentaires de base sont associés à des mesures spéciales propres à chaque pays. En ce qui concerne l'application de la clause de sauvegarde pour l'agriculture, 38 pays remplissent les conditions, dont 10¹ pays de la région Amérique latine et Caraïbes. Les droits additionnels au titre de la clause de sauvegarde sont activés dès que le prix d'une expédition s'avère inférieur au prix de référence établi et sont d'autant plus élevés que se creuse l'écart entre le prix à l'importation et prix de déclenchement. Le régime douanier des États-Unis, après le cycle d'Uruguay, établit des droits additionnels pour les importations hors contingents de viande bovine, de sucre, de lait et de produits laitiers, de coton et d'autres produits. L'UE applique un système de droits additionnels pour la volaille, les œufs et le sucre. Au Japon, le régime en vigueur a des effets similaires. Par exemple, les droits applicables à certains produits sont définis selon la différence entre le prix à l'importation et un prix de référence ou un multiple de celui-ci. Par ailleurs, le commerce d'État et la désignation d'entités détenant les monopoles d'importation jouent encore un rôle important, en particulier pour les céréales au Japon et pour les produits laitiers au Canada et aux États-Unis.

21. Dans le contexte décrit plus haut, le Japon applique des taux considérables aux produits importés et le total des droits de douane à l'importation pour certains aliments de base, surtout le riz, qu'il s'agisse de paddy ou de riz usiné, peut dépasser 200 pour cent. En outre, les taxes variables n'ont pas complètement disparu. Le Japon applique une taxe variable en fonction de la teneur en sucre des produits transformés. Les fruits, légumes, poissons et autres produits non transformés sont soumis à des droits de douanes NPF moins élevés que les produits de base analysés antérieurement, mais les pics tarifaires sont encore très fréquents pour ces produits. Dans la majorité des cas, les tarifs douaniers plus élevés, applicables aux principaux fruits et légumes et à certains poissons et crustacés, se situent entre 12 et 30 pour cent. C'est le cas des oranges et d'autres agrumes, des ananas, des pommes, de certains fruits à noyau, du raisin, des tomates, du thon et des sardines. Sur certains marchés, des taux élevés frappent d'autres légumes frais ou séchés comme les asperges, les olives, les champignons et l'ail. Cependant, sur d'autres marchés, les droits de douane à l'importation de nombreux fruits, légumes et poissons sont beaucoup plus bas.

22. Parmi les cas particuliers de tarifs douaniers prohibitifs appliqués par certains pays à l'importation, il convient de mentionner: les bananes importées hors contingent dans l'UE (220 pour cent), les pois et pois cassés au Japon (132 et 470 pour cent respectivement). L'UE a remplacé son ancien système de prix de référence pour les fruits et légumes par un système de droits additionnels progressifs, qui augmentent au fur et à mesure que baissent les prix à l'importation, de façon à compenser toute distorsion des prix au-dessous d'un certain seuil. Ce système est appliqué pour les oranges et d'autres agrumes, le raisin, les pommes, les tomates, les olives et les concombres. Au poisson destiné à la transformation, qui est importé dans le cadre de contingents tarifaires, l'UE applique toujours des prix de référence. En outre, la majeure partie des pays développés applique couramment des droits saisonniers (sensiblement plus élevés en période de récolte) qui ont un impact sur les flux des exportations, ces dernières étant moins rentables.

23. Les denrées alimentaires transformées sont l'un des groupes de produits pour lesquels la protection tarifaire reste élevée dans les pays développés, même après les concessions faites dans le cadre du cycle d'Uruguay. Des pics tarifaires et des majorations diverses sont appliqués à ces

¹ Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Mexico, Nicaragua, Panama, Uruguay, Venezuela.

produits à partir des premières étapes de la transformation. Dans l'UE, si l'on considère l'ensemble du système tarifaire, 30 pour cent des pics correspondent à l'industrie agro-alimentaire (au-delà de la première transformation), avec des taux variant de 12 à 100 pour cent. Dans de nombreux cas, les droits additionnels servent à compenser l'excédent de coût imputable aux intrants agricoles employés dans l'industrie de transformation.

24. Les produits soumis à des taux particulièrement élevés sont surtout les produits à base de céréales et la confiserie, les préparations à base de fruits et le jus de fruits conditionnés. Aux États-Unis, la proportion atteint un sixième et les pics tarifaires pour les aliments transformés varie entre 12 et 100 pour cent. Les produits soumis à protection sont le jus d'orange, (31 pour cent), le beurre d'arachides (132 pour cent) et certains produits à base de tabac (350 pour cent). Au Japon, la proportion de pics pour les aliments transformés atteint 40 pour cent. Les principaux produits touchés par ces pratiques sont la margarine, les conserves de viande et préparations carnées, rations à base de viande, les chewing gums et produits de confiserie, la poudre de cacao et le chocolat, les pâtes et autres produits à base de céréales, les conserves de fruits et légumes, les jus de fruit, les dérivés du café et du thé et les cigarettes.

25. Outre le niveau, la structure des tarifs peut aussi avoir un effet de distorsion sur la production et les échanges à l'échelle internationale et constituer un obstacle supplémentaire à l'accès aux marchés. Il est question de progressivité tarifaire lorsque les tarifs douaniers augmentent au fur et à mesure de la transformation des produits. Cette politique offre aux industries locales une protection supplémentaire, en leur permettant de produire à un coût sensiblement supérieur au coût international et augmente ainsi artificiellement la valeur ajoutée par rapport aux concurrents performants. Pour les exportateurs de la région, l'exportation de produits alimentaires transformés est rendue plus difficile et la diversification verticale (production d'articles à valeur ajoutée supérieure) est découragée, voire empêchée. Par conséquent, et vu la dimension des marchés des pays développés, toute réduction des tarifs sur les aliments transformés venant s'ajouter à la réduction tarifaire appliquée aux denrées brutes, supposera une augmentation sensible de l'accès des pays en développement aux marchés des pays développés.

26. Une étude de la FAO "Impact de la Ronde d'Uruguay sur l'augmentation des tarifs sur produits industriels" (1997) sur l'impact du cycle d'Uruguay sur la progressivité des tarifs des produits agricoles indique que l'écart entre les taux nominaux appliqués aux matières premières agricoles et les taux applicables aux aliments transformés ont considérablement diminué sous l'effet des concessions réalisées pendant le cycle d'Uruguay. Elle évoque la possibilité pour les pays en développement de diversifier leurs exportations en plaçant des produits transformés d'une valeur accrue. Cependant, pour plus de la moitié des produits analysés dans l'étude, la progressivité demeure importante. Avec la mise en œuvre complète des concessions, à la fin de la période d'application, et avec les concessions déjà appliquées, les écarts tarifaires nominaux atteindront 17 pour cent en moyenne (contre 23 pour cent pendant la période de base 1986-1988) pour les produits des marchés suivants: 16 pour cent dans l'UE (contre 23 pour cent précédemment), 27 pour cent au Japon (contre 25 pour cent) et 9 pour cent aux États-Unis (contre 12 pour cent).

27. La même étude présente aussi des estimations relatives aux taux de protection effectifs pour certains produits. Ils atteignent 44 pour cent pour la farine de blé et 25 pour cent pour le jus d'orange dans l'UE, 30 pour cent pour le sucre raffiné et 12 pour cent pour le café torréfié au Japon, 13 pour cent pour l'huile de soja et 42 pour cent pour le lait condensé aux États-Unis. Dans certains cas, les calculs du taux de protection effectifs ont donné des résultats négatifs, c'est à dire que la matière première est taxée davantage que le produit transformé. Cela se produit généralement lorsque seuls les tarifs consolidés sont pris en considération. Bien souvent, les industries peuvent importer les matières premières dont elles ont besoin en franchise ou à des taux

minimaux, ou encore par le biais des contingents ou de la suspension unilatérale des tarifs douaniers. Dans d'autres cas, le coût additionnel des matières premières locales est compensé par la majoration des droits de douane. En réalité, il se peut que la protection effective ne soit pas négative, voire qu'elle soit importante.

28. Dans le cas des produits halieutiques, en même temps que l'on enregistre une tendance à l'ouverture commerciale à travers des réductions tarifaires, les barrières tarifaires s'intensifient dans les pays développés. Il s'agit de barrières d'origine sanitaire ou de barrières dites écologiques, qui invoquent la protection de l'environnement pour entraver l'entrée de produits originaires des pays d'Amérique latine et Caraïbes. Les exemples, dans le cas des États Unis, sont l'embargo sur le thon mexicain et l'interdiction d'importer des crevettes provenant de pays qui n'utilisent pas de dispositifs pour prévenir la capture de tortues dans les chaluts. Dans le cas de l'UE aussi, un certain nombre de mesures protectionnistes de nature sanitaire et même écologique ont été étudiées.

29. Les négociations en cours dans le cadre de l'OMC sont celles pour lesquels il existe un mandat préalable dans les accords du cycle d'Uruguay, en particulier sur l'agriculture et les services. Il existe cependant d'autres accords dont l'application a posé des problèmes d'accès pour les produits agricoles des pays de la région Amérique latine et Caraïbes. Parmi ceux-ci, l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires et l'accord sur les obstacles techniques au commerce.

Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)

30. L'incorporation dans les accords du cycle d'Uruguay d'un accord qui discipline l'adoption des normes et instruments visant à protéger la santé humaine, animale et végétale dans les pays membres est un progrès important, en particulier parce qu'il reconnaît le droit des pays à protéger leur patrimoine sanitaire, mais aussi parce qu'il définit les principes de l'harmonisation et de l'équivalence des normes, comme des formes de non-discrimination.

31. Le Comité SPS a reçu à ce jour 1 400 notifications très diverses de la part des pays membres, qui mettent toujours plus en évidence le lien très fort existant entre les mesures sanitaires et le commerce. Certains pays membres ont exprimé la crainte que les normes sanitaires puissent se convertir en barrières cachées au commerce.

32. Cet accord de l'OMC reconnaît la contribution nécessaire des organismes internationaux spécialisés tels que le Codex Alimentarius, l'Office international des épizooties et la Convention internationale pour la protection des végétaux, qui peuvent fournir des bases scientifiques et des critères pertinents pour veiller à ce que les mesures adoptées par les pays soient dûment fondées et n'obéissent pas à des intérêts de protection discriminatoire de leur marché intérieur. La FAO a apporté son soutien et sa coopération technique aux pays membres, en particulier aux pays en développement, pour leur permettre de participer aux travaux du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC.

33. Toutefois, s'il est trop tôt pour juger si les normes SPS ont contribué ou non à l'établissement d'obstacles au commerce, il est en revanche possible d'affirmer que ce nouvel instrument a représenté un défi pour la majorité des pays en développement. Il nécessite en effet un renforcement de la capacité technique et institutionnelle nationale pour traiter notifications, faire fonctionner des laboratoires bien équipés, effectuer les analyses de risque nécessaires, être présent dans les enceintes internationales compétentes qui définissent les normes internationales et connaître et mettre en œuvre les réglementations obligatoires adoptées par les partenaires commerciaux en matière de santé et de sécurité sanitaires des aliments.

34. Sur cette question, les autorités sanitaires des États-Unis, par exemple, déclarent que la plupart des rejets de produits en provenance d'Amérique latine et des Caraïbes sont dus à des problèmes généraux d'hygiène qui peuvent être facilement résolus si les pays adoptent les mesures correctives nécessaires. D'autre part, les pays de la région ont exprimé la nécessité de continuer à progresser dans l'adoption du cadre normatif requis dans le domaine sanitaire.

Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC)

35. Cet accord est celui qui engendre le plus de préoccupations chez les pays en développement. Même lorsqu'un cadre normatif général est défini, il n'est pas très précis et ne comporte pas de définitions sur les niveaux d'adoption. Le droit des pays à adopter des normes et réglementations en vue d'assurer la qualité de leurs exportations, ou la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, ou la conservation des végétaux, ou la protection de l'environnement, y est reconnu. Il est reconnu aussi que les pays en développement peuvent rencontrer des difficultés particulières dans le traitement et l'application de règlements techniques et de normes, ainsi que de procédures d'évaluation. Mais il est clair qu'il existe une série de mesures adoptées par les pays développés, inscrites dans cet accord, qui ont pu entraver l'accès de produits agricoles aux marchés des pays développés.

36. Il n'existe pas d'études quantifiant l'impact de ce type de norme sur le commerce. Cependant, il est évident que les pays de la région éprouvent des difficultés sur trois plans: le plan normatif (adoption de leurs propres normes et connaissance des normes adoptées par leurs partenaires commerciaux), une infrastructure appropriée (laboratoires) qui leur permette d'effectuer des analyses et de certifier la conformité aux exigences des partenaires commerciaux et l'administration et le suivi de la partie normative.

37. Dans quelques cas, les pays ont réussi à identifier la norme technique ou relative à l'environnement qui faisait obstacle à l'entrée sur les marchés des pays développés. Certains d'entre eux, au terme de procédures coûteuses, ont obtenu gain de cause. Cependant, dans le processus, les producteurs ont perdu leurs cargaisons, ainsi que leurs débouchés. Quelques cas d'espèces montrent comment des normes techniques ou écologiques ont pu constituer un obstacle à l'entrée sur les marchés des pays développés. Ce sont par exemple la remise en cause de l'utilisation de pesticides et des normes sanitaires du travail dans les plantations bananières; les accusations de l'UE sur la pollution des aquifères occasionnée par la production de plantes ornementales; les colorants employés dans l'industrie artisanale; les modalités d'enregistrement des brevets pour les produits chimiques; et les emballages composés de matériaux non recyclables.

38. Bien que cet accord ne soit pas à l'ordre du jour des négociations en cours certains des problèmes rencontrés, en particulier les problèmes relatifs aux normes sur l'environnement, sont posés dans le volet non commercial de l'Accord sur l'agriculture, et plus précisément à propos de questions telles que le caractère multifonctionnel de l'agriculture, incorporées par les pays européens.

V. Synthèse des effets, sur les pays de la région, des subventions, restrictions commerciales ou autres mesures limitant l'accès aux marchés

39. Dans les pays de la région Amérique latine et Caraïbes, cet effet se traduit fondamentalement par l'expansion de la production interne des pays qui appliquent ces subventions et d'autres mesures. De manière générale, les mesures de politique destinées à stimuler la production déterminent en premier lieu, un niveau d'autosuffisance plus élevé que si les affectations de ressources se faisaient sur les prix du marché et diminuent par conséquent les besoins d'importation. En second lieu, les subventions à la production interne peuvent engendrer, une fois l'étape d'autosuffisance atteinte, des excédents qu'il faut placer sur des marchés tiers; c'est à dire que l'élan donné à la production intérieure par la subvention peut être tel qu'au prix subventionné, l'offre intérieure dépasse la demande intérieure et que, par conséquent, les besoins d'importation disparaissent au profit d'une offre à l'exportation. Au cas où le pays est déjà exportateur net, l'effet des subventions internes s'exprime directement par une augmentation de l'offre exportable et par une pression à la baisse sur les cours internationaux.

40. Dans la mesure où une grande partie des subventions à la production se concentre dans les pays développés, la production excédentaire de ces derniers, s'ajoutant à celle qu'engendreraient normalement les prix du marché, perturbe et diminue les capacités de production des pays en développement et d'autres pays développés n'accordant pas de subventions. Certains des pays touchés sont des producteurs plus efficaces et pourraient obtenir les mêmes volumes de production en utilisant moins de ressources. À l'effet de déplacement de la production s'ajoute le fait que les subventions, d'une part, entravent l'accès au marché international et, d'autre part, encouragent l'utilisation d'intrants qui, en plus du coût additionnel, contribuent à la détérioration de l'environnement qui se traduit entre autres par la pollution des eaux, la salinisation des terres et la désertification. Les pays subissant un effet de déplacement – et donc de diminution – de la production enregistrent un manque à recevoir, tandis que ceux qui recourent aux subventions utilisent trop d'intrants par rapport aux besoins moyens des technologies.

41. Les politiques de subventions, en particulier celles qui faussent les échanges, ont par conséquent des impacts directs à travers leurs effets sur l'utilisation des ressources. En outre, ces politiques peuvent avoir des effets indirects sur la capacités des pays en développement à mobiliser des ressources pour le développement durable et pour adopter des politiques permettant de renforcer la croissance économique, de promouvoir l'équité sociale et de protéger durablement l'environnement. Puisque les trois quarts de la population mondiale la plus pauvre vit dans des zones rurales, augmenter la productivité et les revenus agricoles continue d'être une condition essentielle pour combattre efficacement la pauvreté. Pour les pays dont les exportations agricoles constituent une part importante des exportations totales, les politiques de soutien en général et de subventions à l'exportation en particulier constituent souvent un facteur déterminant, qui contribue à déprimer les prix agricoles et à saper les chances de développement rural durable dans les pays pauvres.

42. Les pays importateurs nets d'aliments peuvent, dans un premier temps, être avantagés par des subventions à la production et à l'exportation de produits agricoles, dans la mesure où ces subventions font baisser les prix agricoles mondiaux. Il leur faut ainsi moins de devises pour acheter le même volume de denrées. Cependant, quand le pays a la possibilité de produire des aliments, les prix de ces derniers tendent à baisser car ils entrent en concurrence avec les produits importés qui peuvent remplacer totalement ou en partie la production locale. Cela décourage la

production agricole locale, réduit les revenus des agriculteurs et augmente la pression exercée sur l'environnement pour parvenir au niveau de subsistance.

VI. Conclusions, tâches en suspens et possibilités d'assistance technique de la FAO

Conclusions

43. Après une analyse résumée des principaux éléments qui ont une incidence sur les marchés internationaux de produits agricoles et halieutiques, il est possible de conclure que les avantages comparatifs exhibés par les pays développés sont fondés sur des conditions reposant sur l'application de politiques de soutien et de dépenses publiques. Les pays en développement qui ne possèdent pas - c'est le cas des pays de la région Amérique latine et Caraïbes - de moyens financiers pour incorporer dans leurs politiques de soutien des instruments ayant les caractéristiques des mesures mentionnées ci-dessus, n'obtiendront des avantages lors de la définition et de la mise au point des réglementations agricoles réalisées dans le cadre des négociations multilatérales, que si leur participation est à la fois plus qualifiée et plus nombreuse.

44. D'autre part, l'expérience tirée de l'application des accords multilatéraux a déjà montré clairement que même s'il existe un progrès par rapport à la situation des décennies antérieures en ce qui concerne la production et le commerce agricole, le processus de réforme doit se poursuivre pour réussir à atteindre l'objectif à long terme d'instaurer un système de commerce agricole équitable et axé sur le marché.

Quelques tâches en relation avec les négociations multilatérales sur l'agriculture

45. Dans la déclaration de la Conférence ministérielle de l'OMC, les membres se donnent pour objectifs "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". Ils décident que: "le traitement spécial et différencié pour les pays en développement fera partie intégrante de tous les éléments des négociations et sera incorporé dans les Listes de concessions et d'engagements et selon qu'il sera approprié dans les règles et disciplines à négocier, de manière à être effectif d'un point de vue opérationnel et à permettre aux pays en développement de tenir effectivement compte de leurs besoins de développement, y compris en matière de sécurité alimentaire et de développement rural." Ils prennent note "des considérations autres que d'ordre commercial reflétées dans les propositions de négociation présentées par les Membres et [confirment] que les considérations autres que d'ordre commercial seront prises en compte dans les négociations comme il est prévu dans l'Accord sur l'agriculture".

46. Les modalités prévues pour les nouveaux engagements, avec l'inclusion de dispositions en matière de traitement spécial et différencié, seront établies au plus tard le 31 mars 2003. Les participants présenteront leurs projets de listes globales fondées sur ces modalités au plus tard lors de la cinquième session de la Conférence ministérielle, c'est-à-dire le 31 décembre 2003.

47. Il est primordial que les pays de la région Amérique latine et Caraïbes identifient chacun le rôle que joue leur secteur agricole pour que l'élaboration des positions de négociation réponde à une analyse de compétitivité en fonction des processus productifs et de la définition des orientations sectorielles. Il est également important que les pays de la région identifient clairement

les produits et les marchés pour lesquels ils doivent chercher à s'assurer un accès dans le cadre des négociations en cours.

48. D'autre part, il faut opérer un renforcement institutionnel pour que les pays de la région puissent compter sur des équipes qualifiées pour la négociation et la gestion des engagements; disposer d'infrastructures institutionnelles appropriées pour le suivi des engagements pris par les partenaires commerciaux, afin de réagir promptement en cas de pratiques déloyales et d'adopter des mesures efficaces en réponse à l'application de normes techniques et sanitaires constituant des barrières cachées à l'accès; et maintenir la cohérence requise entre les dispositions nationales et les engagements multilatéraux.

49. Les ministères de l'agriculture et autres instances qui participent aux négociations multilatérales doivent établir un processus interne de transparence maximale dans la recherche de consensus nationaux entre les secteurs et les agents économiques concernés. Les pays doivent accorder la priorité stratégique et des ressources suffisantes (humaines et financières) au processus des négociations agricoles, afin de constituer des équipes spécialisées, capables d'obtenir lors des négociations des avantages plus nombreux et consistants. Enfin, il est important d'envisager une participation à quelques-uns des groupements de pays représentant des intérêts communs, afin de renforcer le pouvoir contractuel individuel.

Possibilités d'assistance technique de la FAO

50. Pour collaborer avec les pays de la région Amérique latine et Caraïbes qui doivent affronter les tâches énumérées ci-dessus, la FAO pourrait offrir des avis aux équipes techniques des pays sur divers aspects liés à la formation, et notamment: favoriser la formation horizontale en cours d'emploi, disséminer les résultats obtenus dans divers pays de la région auprès de ceux qui doivent encore progresser dans certains domaines; identifier les produits, marchés et barrières existants; donner des avis en matière de présentation des notifications à l'OMC et d'analyse des notifications présentées par d'autre pays pour être en mesure de résoudre des controverses et de tirer parti de tous les outils des accords multilatéraux; assurer une formation aux divers aspects cités précédemment mais dans le cadre de schémas d'intégration régionale, sous-régionale et bilatérale; et assurer une formation à l'analyse de l'impact, sur les exportations et les importations, d'éventuels programmes de libéralisation des échanges commerciaux.

51. La FAO pourrait donner des avis en matière d'élaboration d'études sur la compétitivité; d'études identifiant les mesures à introduire pour satisfaire aux exigences sanitaires ou techniques concernant le traitement et l'étiquetage et autres, qui soient dûment justifiées et constituent des critères d'accès aux marchés; d'études pour repérer les zones dont l'équilibre écologique a été compromis par les politiques de subventions des pays développés, afin de préparer des programmes de remise en valeur et d'identifier des sources de financement; et d'études sur les possibilités et les problèmes liés à l'amélioration des revenus des agriculteurs et au renforcement de la sécurité alimentaire.

52. En plus des thèmes susmentionnés, la FAO peut continuer à fournir des informations spécialisées et à diffuser des analyses techniques sur les positions de négociation, l'évolution de la production et des échanges, et le renforcement institutionnel national. La FAO est invitée, en outre, à poursuivre sa collaboration avec les Etats membres de la région pour les aider à se préparer aux négociations commerciales multilatérales, aux niveaux régional et sous-régional, par le biais du Secrétariat technique du Groupe informel des négociateurs agricoles des Amériques (GINA), constitué des négociateurs agricoles des pays d'Amérique et de leurs équipes de soutien.