



MICROFICHE N°

06620

République Tunisienne

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

CENTRE NATIONAL DE

DOCUMENTATION AGRICOLE

TUNIS

الجمهورية التونسية
وزارة الزراعة

المركز القومي
للتوثيق الزراعي
تونس

F 1

REPUBLIQUE TUNISIENNE
Ministère de l'Agriculture

**Direction Générale de la Planification
Du Développement et des Investissements
Agricoles**

**ATELIER DE REFLEXION SUR
L'AGRICULTURE TUNISIENNE
EN L'AN 2000**

**TABLEAU GENERAL DE L'AGRICULTURE
AU DEBUT DU XXIE SIECLE**

Kutlu Somel 1/

SIDI THABET 2-3-4 OCTOBRE 1989

TABLEAU GENERAL DE L'AGRICULTURE AU DEBUT DU XXIE SIECLE

Kutlu Somel 1/

INTRODUCTION

Les économistes s'adonnent volontiers à la lecture de l'avenir dans une boule de cristal, activité qui n'est pas sans danger, étant donné que la vie économique et sociale se caractérise par un degré certain de volatilité et d'instabilité. Nous faisons des prédictions dans l'espoir que personne ne s'en souviendra si elles se révèlent fausses et que nous trouverons toujours de bonnes excuses pour nous justifier en cas de besoin. Mais si elles comportent la moindre part d'exactitude, nous n'aurons de cesse de vous le rappeler et de nous flatter de notre sagesse.

Mais aujourd'hui, mes objectifs seront plus modestes. Dans la première partie de mon exposé, je passerai en revue un petit nombre d'analyses, qui se livrent pour certaines à l'élaboration de modèles

1/ Economiste à la Banque mondiale. Ce document a été préparé pour la Conférence sur l'agriculture tunisienne en l'an 2000. Les opinions qui y sont exprimées n'engagent que l'auteur et ne reflètent la position officielle d'aucune organisation. L'auteur exprime sa reconnaissance à Michel Debatisse pour sa contribution à la réflexion sur les communautés européennes.

compliqués. Dans la seconde partie, j'aimerais essayer de dresser un tableau général, car il semble que, plus on englobe d'éléments dans la totalité économique à partir de laquelle on fait des prédictions, plus on réduit la marge d'erreur. Une grande partie de ce que je vais dire ne sera pas, en soi, une nouveauté pour la majorité, si ce n'est la totalité, d'entre vous. Cependant, il n'est pas inutile de rappeler quelques évidences et éléments de connaissances générales pour remettre les choses dans la perspective particulière de cette conférence.

Tout d'abord, voici comment se déroulera la présentation : je commencerai par un certain nombre de commentaires très généraux sur l'agriculture au niveau mondial, avant d'examiner brièvement les parties de cet ensemble, en l'occurrence des régions prises globalement, telles que l'Amérique latine, l'Asie, l'Europe, etc. Je mettrai l'accent plus particulièrement sur l'Europe, à partir des conclusions d'une étude que la Banque mondiale vient de terminer sur les Communautés européennes (Banque mondiale, 1989). Comme mon attention sera centrée sur l'Europe, je passerai en revue plus brièvement les autres régions. Dans un deuxième temps, j'analyserai l'évolution des questions du commerce agricole dans le cadre de l'Uruguay Round des négociations commerciales multilatérales du GATT, ainsi que la coopération économique entre les pays en développement. Pour terminer, je donnerai un aperçu des implications des principales conclusions. ~~De toute évidence, il n'est pas possible d'aborder~~ De toute évidence, il n'est pas possible d'aborder tous les aspects des problèmes au cours d'une présentation aussi brève que celle-ci. Le tableau que je dresserai restera donc très impressionniste, étant entendu que nous pourrions approfondir les questions qui le méritent au

compliqués. Dans la seconde partie, j'aimerais essayer de dresser un tableau général, car il semble que, plus on englobe d'éléments dans la totalité économique à partir de laquelle on fait des prédictions, plus on réduit la marge d'erreur. Une grande partie de ce que je vais dire ne sera pas, en soi, une nouveauté pour la majorité, si ce n'est la totalité, d'entre vous. Cependant, il n'est pas inutile de rappeler quelques évidences et éléments de connaissances générales pour remettre les choses dans la perspective particulière de cette conférence.

Tout d'abord, voici comment se déroulera la présentation : je commencerai par un certain nombre de commentaires très généraux sur l'agriculture au niveau mondial, avant d'examiner brièvement les parties de cet ensemble, en l'occurrence des régions prises globalement, telles que l'Amérique latine, l'Asie, l'Europe, etc. Je mettrai l'accent plus particulièrement sur l'Europe, à partir des conclusions d'une étude que la Banque mondiale vient de terminer sur les Communautés européennes (Banque mondiale, 1989). Comme mon attention sera centrée sur l'Europe, je passerai en revue plus brièvement les autres régions. Dans un deuxième temps, j'analyserai l'évolution des questions du commerce agricole dans le cadre de l'Uruguay Round des négociations commerciales multilatérales du GATT, ainsi que la coopération économique entre les pays en développement. Pour terminer, je donnerai un aperçu des implications des principales conclusions ~~de cette étude~~. De toute évidence, il n'est pas possible d'aborder tous les aspects des problèmes au cours d'une présentation aussi brève que celle-ci. Le tableau que je dresserai restera donc très impressionniste, étant entendu que nous pourrions approfondir les questions qui le méritent au

cours des débats qui suivront l'exposé. En outre, mon objectif est d'abord de stimuler la discussion : mon approche sera donc descriptive plutôt que prescriptive.

L'EVOLUTION DE L'AGRICULTURE DANS LE MONDE

L'expérience des 25 dernières années en matière d'agriculture a été celle d'une réussite qui a embarrassé les Malthusiens. Les hausses de productivité, stimulées par le progrès technologique, ont permis à la production d'augmenter et au niveau nutritionnel moyen de s'améliorer à la fois dans les pays développés et dans les pays en développement. Même s'il reste encore des exceptions, les pénuries alimentaires et les famines se sont atténuées et sont devenues plus localisées, et même si ceux qui restent sous-alimentés et affamés n'en tirent pas grand réconfort, la capacité à gérer ce genre de crise au plan international s'est améliorée. L'internationalisation de l'agriculture s'est intensifiée, comme on peut le voir d'après le volume des exportations agricoles : entre 1962 et 1984, le commerce mondial des produits agricoles a augmenté de 8 % à 12 % de la production (Alexandratou:4). Bien sûr, ce tableau plutôt réjouissant n'est pas sans points noirs. A cause de difficultés d'accès aux ressources, notamment en matière de distribution des terres, la pauvreté rurale reste un problème sérieux. Dans les domaines liés aux phénomènes macroéconomiques, il faut remarquer deux choses. D'une part, on peut de moins en moins compter sur les exportations agricoles, en particulier sur les exportations de produits tropicaux, pour soutenir les stratégies de développement. D'autre part, l'intensité en capital de l'agriculture est plus forte qu'on ne veut

généralement l'admettre selon certaines notions quelque peu préconçues, et elle le devient de plus en plus. Il ne serait pas réaliste d'attendre qu'elle soit une source importante de création d'emplois. C'est un facteur qui doit être pris en compte dans la mise au point de stratégies de développement. En tout cas, il sera d'une importance primordiale de réaliser des investissements substantiels dans l'agriculture.

Les données actuelles et les projections indiquent que la production sera suffisante pour satisfaire la demande en l'an 2000, en utilisant les technologies aujourd'hui disponibles. Cependant, étant donné les circonstances, l'offre de produits alimentaires n'atteint pas toujours ceux qui en ont besoin. Il y a plusieurs problèmes : celui des déséquilibres dans la localisation de la production, car les surplus se trouvent surtout dans les pays développés à économie de marché; celui de l'insuffisance du revenu de certains groupes pour se procurer une part de la nourriture disponible; et celui des obstacles matériels et économiques dans la distribution. Les populations pauvres rurales et urbaines, notamment les groupes vulnérables que constituent les enfants et les femmes enceintes ou allaitantes continueront à se heurter à des problèmes. Il y aura aussi des pénuries localisées, en particulier en Afrique subsaharienne. Selon les projections de la FAO, avec un seuil métabolique de base fixé à 1,4, le pourcentage de la population de 89 pays en développement souffrant de dénutrition tombera de 21,5 % sur la période 1983-85 à 15,6 % en l'an 2000, mais les chiffres absolus passeront de 312 millions à 332 millions (Alexandratou:66). Toujours selon ces projections, la dénutrition aura une

incidence relativement plus élevée en Afrique subsaharienne, mais presque la moitié de la population sous-alimentée se trouvera en Asie.

De plus en plus, on se rend compte qu'il vaudrait mieux essayer d'assurer la sécurité alimentaire par le biais de la libéralisation commerciale, plutôt que par le biais de l'autosuffisance nationale. Dans de nombreux cas, l'autosuffisance alimentaire nationale est techniquement irréalisable. D'autre part, même s'il était possible de l'atteindre, la question resterait de savoir si les ressources sont utilisées de manière efficace selon les principes de l'avantage comparatif. J'en dirai davantage sur ce sujet dans la suite de la conférence.

Cependant, les distorsions sont nombreuses sur les marchés internationaux des produits. Certains pays développés à économie de marché, comme ceux de la CEE, les Etats-Unis ou le Japon, isolent leur marché intérieur. Non seulement ils font endosser la charge de l'instabilité qu'ils ont aggravée à ceux qui peuvent le moins la supporter, mais les surplus de production que génère leur secteur agricole très fortement protégé conduisent aussi à faire tomber les prix à des niveaux artificiellement déprimés. La vérité est que ce scénario va probablement être reconduit dans le court et le moyen terme. Pour un pays en développement, la valeur actualisée des avantages à tirer dans un proche avenir d'une action unilatérale pour contrer les effets de cet environnement international n'en justifie pas les coûts. Par conséquent, il semble donc conseillé de prendre la situation actuelle comme un donné non réversible dans l'immédiat, en particulier dans le cas des 'petits pays', au sens qu'a cette étiquette en matière de commerce

international, c'est-à-dire les pays dont l'influence sur les échanges est minimale.

Toute mesure de libéralisation du commerce international des principaux produits de base tels que les céréales aura dans le court terme un effet négatif sur les pays en développement, en particulier à cause de l'augmentation des prix. La présence ou l'absence d'effets positifs à long terme pour ces pays dépendra de l'élasticité de l'offre. Ceci implique qu'ils devraient trouver avantage à investir dans des domaines tels que la recherche, la vulgarisation, l'infrastructure, etc., qui amélioreraient la flexibilité et la capacité d'adaptation du secteur agricole.

Selon les projections, la part des importations dans l'approvisionnement alimentaire va augmenter (Alexandratos:62). Un autre phénomène à noter sera l'augmentation de l'utilisation indirecte des céréales comme produit d'alimentation du bétail. En fait, cette utilisation sera la principale raison de la croissance de la consommation de céréales. Pour finir, alors que le taux de croissance de la demande de produits alimentaires va se ralentir, les dépenses alimentaires réelles vont s'accroître de plus en plus vite, à cause des marges de plus en plus grandes qui iront à la transformation et à la distribution.

Le tableau général de l'agriculture qui apparaît ainsi est celui d'une interdépendance internationale toujours plus poussée, d'une intensification des relations commerciales et, en conséquence, d'une plus grande sensibilité aux aléas du marché. Dans un tel environnement, les

producteurs agricoles ne peuvent plus se permettre d'être purement et simplement des fournisseurs de produits de base. Ils doivent adopter des stratégies de commercialisation, se lier à des circuits commerciaux et être plus réceptifs aux besoins du marché, à ses évolutions, à ses normes et à ses spécifications. Dans ces circonstances, l'information et les structures commerciales qui permettent sa transmission en douceur prennent de plus en plus de valeur.

GRANDES PERSPECTIVES REGIONALES

L'Asie : Le principal problème auquel sera confrontée l'Asie tient à la rigidité de son agriculture, qui est étroitement liée aux systèmes de production rizicole. En particulier, le système d'irrigation asiatique qui est utilisé pour la production de riz et qui utilise la technique de l'inondation, risque de se révéler soit totalement inflexible, soit très coûteux à reconvertir en un système d'irrigation capable de satisfaire les besoins d'une production agricole plus diversifiée (Banque mondiale, 1988). Cependant, si l'on veut être réaliste, il faut reconnaître que l'acquisition des terrains et la réalisation des investissements nécessaires pour atteindre un niveau compétitif dans les cultures marchandes d'exportation, telles que les fruits et légumes, ne devraient pas poser de problèmes insurmontables. Un des principaux obstacles sera lié aux frais de transport, du fait de la distance qui sépare l'Asie des grands marchés tels que la CEE et les Etats-Unis, mais ces dépenses peuvent être contrebalancées par la faiblesse des coûts de la main-d'oeuvre. On peut donc s'attendre à ce que l'Asie devienne concurrentielle dans le domaine des produits agricoles non traditionnels.

On a déjà pu observer l'esprit d'entreprise et le dynamisme du continent dans des cas comme celui des exportations de manioc de Thaïlande pour la nourriture du bétail dans la CEE.

D'un autre côté, des particularités du régime alimentaire et le problème de la distance font que l'Asie reste potentiellement difficile à pénétrer en tant que marché d'exportation. On trouve des exemples d'exportation depuis le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, comme celles de la Turquie vers le Japon et l'Inde. Il faudra peut-être les examiner pour en tirer des leçons.

L'Afrique subsaharienne : Cette région continuera à subir des déficits alimentaires. Au fait que, si l'on en croit les prévisions, la production aura du mal à suivre le rythme de la croissance démographique. De plus, l'autosuffisance sera sujette à des irrégularités, au gré des phénomènes climatiques qui influencent la production. Les exportations vers les marchés de cette région devront faire face aux problèmes des restrictions de change dans les pays d'Afrique subsaharienne. En outre, pour des raisons à la fois humanitaires et historiques, les pays développés à économie de marché continueront à approvisionner la région en exportations alimentaires concessionnelles et en aide alimentaire. Les marchés agricoles d'exportation vers l'Afrique subsaharienne, aussi limités soient-ils, seront dépendants, premièrement, des relations établies par le biais de ces exportations alimentaires concessionnelles et de l'aide alimentaire et, deuxièmement, des préoccupations de réciprocité relatives aux exportations de produits tropicaux de la région vers les marchés des pays industriels développés, qui

sont près d'atteindre leur niveau de saturation. Il est possible que ces rigidités posent des problèmes pour les exportateurs potentiels d'autres pays vers l'Afrique subsaharienne.

L'Amérique latine : Les pays de la région commencent à exploiter leur diversité agricole et écologique. Le point de vue traditionnel, qui veut que cette région se spécialise dans une gamme étroite de produits, comme le café au Brésil ou les céréales en Argentine, ne reflète plus la réalité. D'ores et déjà, on peut observer des activités d'exportation importantes dans des domaines non traditionnels tels que les fleurs ou les fruits et légumes vers l'Amérique du Nord et la CEE. Il est clair aujourd'hui que cette région va devenir un véritable concurrent pour de nombreux produits agricoles et sur les principaux marchés d'exportation de la CEE et d'Amérique du Nord. D'un autre côté, si l'on excepte les denrées de base, il est très improbable qu'elle offre des ouvertures en tant que marché d'exportation pour les produits agricoles.

Le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord : Dans cette région, l'énorme croissance des importations alimentaires, qui avaient été stimulées par la croissance des revenus du pétrole, est en train de se ralentir, et l'évolution des marchés pétroliers n'est que l'un des facteurs en cause. Les autres sont, d'une part, que les marchés sont de taille relativement réduite et, pour certains, proches de la saturation et que leurs possibilités d'expansion sont donc très faibles. D'un autre côté, la demande de qualité augmente. Enfin, les exportateurs sont confrontés au soutien systématique des investissements dans la production nationale par les pouvoirs publics.

D'après les indications dont on dispose à propos de la concurrence sur ces marchés, par exemple entre la Turquie et la Jordanie, le problème principal dans la région sera celui du maintien des parts du marché.

L'Amérique du Nord : Le potentiel de cette région en tant que marché d'exportation reste très vaste. Mais, ses exigences sont très strictes en termes de normes sanitaires, qui incluent des éléments tels que l'hygiène, la contamination chimique, etc. Elles sont aussi très élevées en matière de qualité. C'est un marché qui est difficile à pénétrer et où il n'est pas facile de se maintenir. Il est impératif de s'y montrer d'une très grande efficacité commerciale. Il faudrait aussi envisager d'établir des liens étroits avec les importateurs, allant éventuellement jusqu'à l'intégration commerciale. Un des inconvénients de ce marché est sa faible densité, qui tend à se concentrer sur les régions métropolitaines côtières. Malgré ces difficultés, l'Amérique du Nord pourrait fournir le champ d'une diversification commerciale. Il vaut donc la peine d'investir dans la création et la réorientation de courants d'échange, en menant une politique commerciale très active.

Les pays d'Europe à économie planifiée : Alors que la plupart des membres de la CEE et des autres pays d'Europe occidentale feront porter leurs efforts sur la limitation de l'offre, les pays européens à économie planifiée auront d'abord pour objectif d'accroître l'efficacité de leur production agricole et d'améliorer leur autosuffisance. L'usage de la grande ferme collective ou coopérative dans ces pays est un stéréotype quelque peu exagéré. Dans des pays comme la Pologne et la Yougoslavie, par exemple,

l'agriculture privée est prédominante et les exploitations privées sont celles qui produisent effectivement les fruits et légumes, ainsi que certains produits d'élevage. Cependant, l'organisation et l'infrastructure disponibles pour la commercialisation des produits des petites exploitations sont déficientes. La pénurie de produits d'élevage est une caractéristique de la plupart des pays européens à économie planifiée, en raison de carences dans la production qui tiennent au manque d'aliments protéiques du bétail.

Les ajustements structurels dans l'agriculture des pays à économie planifiée exigeront que les forces du marché deviennent le facteur déterminant de la production et remplacent les investissements de l'Etat qui en étaient l'élément moteur. L'objectif primordial consistant à fournir des produits alimentaires à bon marché aux consommateurs disparaîtra également petit à petit. Au fur et à mesure que les prix des produits alimentaires s'approcheront des niveaux internationaux, les revenus réels diminueront et entraîneront la chute de la demande de produits, tels que la viande et les fruits, dont la consommation est très élastique par rapport aux revenus. La réponse de l'appareil productif à l'ajustement des prix prendra davantage de temps, du fait de contraintes structurelles dans des domaines tels que l'approvisionnement en intrants, la distribution des terres, etc. (FAO:194). En règle générale, les marchés d'exportation vers les pays à économie planifiée ne se développeront pas dans le court terme.

Il y aura des possibilités d'exporter vers ces marchés un certain nombre de produits actuellement destinés à l'Europe de l'Ouest, d'autant plus que les normes exigées ne seront probablement pas aussi strictes. Cependant,

il faudr. du temps et des efforts pour surmonter les difficultés de négociation avec les agences d'importation de l'Etat. De plus, les pays européens à économie planifiée manquent aussi de devises et préfèrent généralement passer des accords de troc qui sont un mode d'échange relativement inefficace. Il faut en conclure que ces pays offrent un certain champ pour le développement des échanges, mais que l'entreprise ne sera pas sans difficulté. Il faudrait dès à présent faire des efforts pour établir des relations, rassembler des informations, pénétrer sur les marchés et s'y construire une image de marque.

L'Europe occidentale : Dans cette section, je parlerais surtout de la CEE, ce qui n'empêche pas qu'un certain nombre de points fondamentaux de mon argumentation soient aussi applicables à d'autres pays d'Europe. En fait, il se peut que certains d'entre eux aient des politiques agricoles encore plus protectionnistes et restrictives. On peut citer ici la Suisse.

Les Communautés européennes constituent probablement le plus grand marché d'exportation agricole; elles ont importé plus de 58 milliards de dollars de produits agricoles en 1987, soit plus d'un quart des échanges mondiaux de produits agricoles. Tout à l'heure, j'ai déjà souligné qu'un certain nombre de pays en développement, en particulier au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, sont en train d'investir pour développer leurs exportations vers les Communautés européennes. D'un autre côté, des changements fondamentaux ont eu lieu et continueront de se produire dans la CEE. Parmi les faits qui revêtent une importance particulière pour l'agriculture, on peut citer les suivants :

- a) Le rôle et l'influence croissants des pays d'Europe du Sud, notamment à la suite de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans les Communautés.
- b) L'imminence de l'unification économique, avec l'"Acte unique" dont l'échéance est fixée à 1992.
- c) L'évolution des modes de consommation et des circuits de marketing des produits agricoles.
- d) Les modifications de la Politique agricole commune (PAC), à la suite de contraintes budgétaires, des négociations du GATT, etc.

La Banque mondiale a donc décidé de mener une étude pour évaluer ces nouveaux développements et leurs conséquences pour les exportations agricoles des pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (Banque mondiale, 1989). L'approche retenue dans cette étude n'est pas économique ni analytique, car les travaux déjà disponibles contiennent déjà suffisamment d'analyses qui évaluent les effets négatifs de la PAC et vantent les vertus de la libéralisation. Nous avons adopté plutôt une approche plus opérationnelle et pragmatique, plus descriptive qu'analytique. Nous avons interrogé deux groupes d'interlocuteurs sur leurs perceptions du passé et de l'avenir de l'agriculture dans la CEE : le premier était constitué des fonctionnaires des Communautés européennes s'occupant des questions

- a) Le rôle et l'influence croissante des pays d'Europe du Sud, notamment à la suite de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans les Communautés.
- b) L'imminence de l'unification économique, avec l'"Acte unique" dont l'échéance est fixée à 1992.
- c) L'évolution des modes de consommation et des circuits de marketing des produits agricoles.
- d) Les modifications de la Politique agricole commune (PAC), à la suite de contraintes budgétaires, des négociations du GATT, etc.

La Banque mondiale a donc décidé de mener une étude pour évaluer ces nouveaux développements et leurs conséquences pour les exportations agricoles des pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (Banque mondiale, 1989). L'approche retenue dans cette étude n'est pas économique ni analytique, car les travaux déjà disponibles contiennent déjà suffisamment d'analyses qui évaluent les effets négatifs de la PAC et vantent les vertus de la libéralisation. Nous avons adopté plutôt une approche plus opérationnelle et pragmatique, plus descriptive qu'analytique. Nous avons interrogé deux groupes d'interlocuteurs sur leurs perceptions du passé et de l'avenir de l'agriculture dans la CEE ; le premier était constitué des fonctionnaires des Communautés européennes s'occupant des questions

agricoles, en d'autres termes, les Eurocrates; le deuxième se composait de gens du métier actifs dans le domaine de l'importation et de la commercialisation des produits agricoles.

Avant de continuer, je voudrais souligner deux réserves importantes. Premièrement, cette étude ne prétend en aucune manière présenter ou représenter la position officielle des Communautés européennes, de la Banque mondiale ni de n'importe quelle autre organisation. Deuxièmement, du fait que les personnes interrogées dans cette étude sont des Européens, qui ont des intérêts acquis dans les institutions européennes, leurs opinions sont quelque peu partiales et pro-CEE. Nous ne prétendons pas entériner ces opinions; nous ne faisons que les soumettre en tant que perceptions des Européens, en vue de l'analyse critique et à titre d'éléments d'information.

Nous allons passer maintenant à l'analyse de certaines des principales conclusions de l'étude. Ces conclusions sont les suivantes en ce qui concerne le commerce et la politique agricoles.

1. Bien que des changements et des ajustements mineurs soient à prévoir, l'agriculture dans les Communautés européennes continuera d'être modelée par la PAC. Les Européens sont satisfaits des réalisations de la PAC et le sentiment général est que les avantages économiques et sociaux qui en découlent justifient amplement les coûts. Bien sûr, comme le savons tous, le consensus n'est pas sans faille. La préférence relative des pays nordiques,

notamment le Royaume-Uni et l'Allemagne fédérale, va très nettement dans le sens d'une libéralisation. Mais toute la région méridionale a un intérêt certain à maintenir la PAC. On va donc assister à des compromis et à des ajustements, mais sans que soit jamais porté atteinte à l'esprit de la PAC. Des instruments bien établis tels que les prix de soutien, les montants compensatoires, les quotas de production et les protections douanières seront maintenus, mais tempérés par des efforts pour régulariser la production, comme on a pu l'observer avec la mise en oeuvre récente de stabilisateurs. Pour l'instant, on est réduit aux conjectures sur la question de savoir s'il est envisageable d'effectuer une révision suffisamment radicale de la PAC pour distinguer les objectifs en matière de politiques de revenu des politiques de prix qui influencent la production. D'après les indications dont on dispose, un tel "découplage" n'aura pas lieu dans un avenir proche.

2. Selon ce raisonnement, la PAC continuera à avoir pour but l'autosuffisance dans les principaux domaines de la production agricole européenne. Les ajustements auront pour objectif de réduire la production dans les domaines excédentaires, tels que les céréales et le lait, et de réorienter les ressources vers les produits déficitaires, tels que les cultures oléagineuses (sauf l'huile d'olive). La PAC cherchera donc davantage à équilibrer les marchés par le biais de la production intérieure et elle fera un effort pour atténuer les effets déstabilisants des excédents de production sur les marchés mondiaux.

3. L'entrée de l'Espagne et du Portugal dans les Communautés, dont l'influence va s'ajouter à celle de l'Italie, de la Grèce et du sud de la France, va changer à la fois l'ampleur et la nature du protectionnisme dans l'agriculture. En premier lieu, la coalition des pays européens du Sud va tenter de maintenir et d'accroître le niveau de protection existant sur les produits agricoles. Deuxièmement, ils vont essayer d'augmenter leur part sur le marché des produits méditerranéens, tels que les fruits et légumes, l'huile d'olive et le vin, aux dépens des exportations des pays en développement vers les Communautés européennes.

4. Les négociations imminentes du GATT, qui prévoient l'inclusion de l'agriculture, ont créé au sein de la CEE une appréhension à l'égard des accords bilatéraux, du fait que tout traitement préférentiel accordé à un pays spécifique pourrait créer un précédent qui devrait être étendu à d'autres pays. Naturellement, l'objectif d'autosuffisance et les intérêts des pays européens du Sud renforcent cette résistance envers les accords bilatéraux.

5. La concurrence s'accroît sur les marchés agricoles d'exportation vers l'Europe, notamment au fur et à mesure que les produits latino-américains s'y fraient peu à peu un chemin. Cette concurrence des pays du Cône Sud réduit certains des avantages saisonniers dont bénéficiaient traditionnellement les pays de la Méditerranée.

Les variations de la demande sont liées essentiellement à l'évolution des structures sociales et économiques. La commercialisation et l'importation de produits agricoles sont déjà influencées par l'intégration des marchés qui se produira après 1992. A cet égard, les principales conclusions de l'étude sont les suivantes.

1. Les consommateurs demandent une plus grande variété de produits, luxe qui est rendu possible par l'élévation des revenus. En conséquence, le poids des facteurs culturels dans les préférences alimentaires diminue. De plus, comme les femmes qui travaillent à l'extérieur deviennent de plus en plus nombreuses, on note une préférence pour les produits semi-transformés, faciles à utiliser, ou prêts à consommer par opposition aux produits bruts, qui exigent une durée plus longue de cuisson ou de préparation à la maison.
2. Pour diffuser une image susceptible de renforcer la fidélité du consommateur, les chaînes européennes de commerce alimentaire de détail ont introduit au titre de leur politique commerciale des éléments qui accroissent la valeur ajoutée des produits alimentaires, par des moyens tels que le conditionnement, le traitement, les marques de fabrique, l'indication des ingrédients, les garanties de qualité, etc.
3. On met de plus en plus l'accent sur les aspects de la qualité liés à la santé et au goût. La prise de conscience de l'environnement, et des événements tels que Chernobyl, ont accru la sensibilité du public à

l'égard d'éléments tels que les résidus chimiques, les additifs, etc. Les préoccupations liées à la santé ont provoqué la hausse de la demande d'aliments naturels et de produits dont la pureté peut être garantie. Le consommateur délaisse de plus en plus les graisses saturées pour des huiles à acides gras mono- ou poly-insaturés et l'alimentation en conserves pour des produits surgelés.

4. Les concentrations qui se produisent dans les réseaux de distribution ont des répercussions dans de nombreux domaines de la politique commerciale et des importations.

a) Les grandes entreprises qui se créent imposent de plus en plus leurs normes en matière d'emballage aux fournisseurs, afin de faciliter la manutention au cours du transport et au niveau de la vente au détail.

b) Une plus grande partie des coûts est répercutée sur le fournisseur, comme par exemple les dépenses afférentes à la protection contre les dommages subis au cours du transport, à la publicité, au classement des produits, à la certification de leur origine et à l'information en matière de qualité.

c) Les grandes entreprises de distribution sont peu disposées à établir des liens permanents sous forme de partenariats, autrement dit, à accepter une intégration verticale. Elles préfèrent exercer leur pouvoir de choisir la meilleure solution à leur convenance.

Elles adopteront sans doute le même genre d'attitude oligopsonne dans le domaine des importations.

- d) Les fournisseurs auront à franchir de nombreux obstacles et devront être mieux organisés s'ils veulent être à la hauteur des exigences des entreprises intégrées de distribution. Ceci leur demandera une amélioration de leur expertise en matière de politique commerciale.

- e) La concentration de la distribution rendra aussi les étapes de commercialisation moins nombreuses, si bien que le trajet entre le producteur et le détaillant sera plus court. Comme les grandes entreprises de distribution répugnent à partager leurs marges commerciales, la plupart des intermédiaires seront éliminés. La seule exception à cette règle sera celle des intermédiaires qui s'occupent du commerce d'importation, car la fonction reste encore assez spécialisée pour exiger des qualifications particulières dans le domaine des réglementations des Communautés européennes.

Ce résumé très succinct des principales conclusions de l'étude de la Banque doit être nuancé par certaines considérations opérationnelles. Malgré la rigidité des positions économiques adoptées par les personnes interrogées, il faut se souvenir que les Communautés européennes sont tout autant une entité politique qu'une entité économique. Il ne faut donc pas exclure la possibilité que des considérations politiques mènent à des compromis dans les questions économiques. Malgré tout, une des transformations est fondamentale : les pays du Marché commun ont, de fait, renoncé à leur

Les variations de la demande sont liées essentiellement à l'évolution des structures sociales et économiques. La commercialisation et l'importation de produits agricoles sont déjà influencées par l'intégration des marchés qui se produira après 1992. A cet égard, les principales conclusions de l'étude sont les suivantes.

1. Les consommateurs demandent une plus grande variété de produits, luxe qui est rendu possible par l'élévation des revenus. En conséquence, le poids des facteurs culturels dans les préférences alimentaires diminue. De plus, comme les femmes qui travaillent à l'extérieur deviennent de plus en plus nombreuses, on note une préférence pour les produits semi-transformés, faciles à utiliser, ou prêts à consommer par opposition aux produits bruts, qui exigent une durée plus longue de cuisson ou de préparation à la maison.
2. Pour diffuser une image susceptible de renforcer la fidélité du consommateur, les chaînes européennes de commerce alimentaire de détail ont introduit au titre de leur politique commerciale des éléments qui accroissent la valeur ajoutée des produits alimentaires, par des moyens tels que le conditionnement, le traitement, les marques de fabrique, l'indication des ingrédients, les garanties de qualité, etc.
3. On met de plus en plus l'accent sur les aspects de la qualité liés à la santé et au goût. La prise de conscience de l'environnement, et des événements tels que Chernobyl, ont accru la sensibilité du public à

l'égard d'éléments tels que les résidus chimiques, les additifs, etc. Les préoccupations liées à la santé ont provoqué la hausse de la demande d'aliments naturels et de produits dont la pureté peut être garantie. Le consommateur délaisse de plus en plus les graisses saturées pour des huiles à acides gras mono- ou poly-insaturés et l'alimentation en conserves pour des produits surgelés.

4. Les concentrations qui se produisent dans les réseaux de distribution ont des répercussions dans de nombreux domaines de la politique commerciale et des importations.
 - a) Les grandes entreprises qui se créent imposent de plus en plus leurs normes en matière d'emballage aux fournisseurs, afin de faciliter la manutention au cours du transport et au niveau de la vente au détail.
 - b) Une plus grande partie des coûts est répercutée sur le fournisseur, comme par exemple les dépenses afférentes à la protection contre les dommages subis au cours du transport, à la publicité, au classement des produits, à la certification de leur origine et à l'information en matière de qualité.
 - c) Les grandes entreprises de distribution sont peu disposées à établir des liens permanents sous forme de partenariats, autrement dit, à accepter une intégration verticale. Elles préfèrent exercer leur pouvoir de choisir la meilleure solution à leur convenance.

Elles adopteront sans doute le même genre d'attitude oligopsonne dans le domaine des importations.

- d) Les fournisseurs auront à franchir de nombreux obstacles et devront être mieux organisés s'ils veulent être à la hauteur des exigences des entreprises intégrées de distribution. Ceci leur demandera une amélioration de leur expertise en matière de politique commerciale.
- e) La concentration de la distribution rendra aussi les étapes de commercialisation moins nombreuses, si bien que le trajet entre le producteur et le détaillant sera plus court. Comme les grandes entreprises de distribution répugnent à partager leurs marges commerciales, la plupart des intermédiaires seront éliminés. La seule exception à cette règle sera celle des intermédiaires qui s'occupent du commerce d'importation, car la fonction reste encore assez spécialisée pour exiger des qualifications particulières dans le domaine des réglementations des Communautés européennes.

Ce résumé très succinct des principales conclusions de l'étude de la Banque doit être nuancé par certaines considérations opérationnelles. Malgré la rigidité des positions économiques adoptées par les personnes interrogées, il faut se souvenir que les Communautés européennes sont tout autant une entité politique qu'une entité économique. Il ne faut donc pas exclure la possibilité que des considérations politiques mènent à des compromis dans les questions économiques. Malgré tout, une des transformations est fondamentale : les pays du Marché commun ont, de fait, renoncé à leur

souveraineté en matière d'agriculture au profit de la PAC. En conséquence, les pays exportateurs ont à traiter, non pas avec les décideurs politiques nationaux, mais avec Bruxelles. Or la gestion administrative de la PAC est extrêmement complexe, et il faut être expert pour déchiffrer ses réglementations et son fonctionnement.

Les conclusions opérationnelles que je vais résumer maintenant ne prétendent ni à la perfection ni à l'exhaustivité. Elles n'entrent pas non plus dans le détail de domaines particuliers de la production agricole. De plus, la clé du problème n'est pas toujours à chercher dans les Communautés européennes. Ces conclusions sont les suivantes :

1. Aucun effort ne doit être épargné pour maintenir les parts du marché existantes. Pour ceci, les quotas d'importation des Communautés doivent être remplis jusqu'à leur limite. Il va devenir de plus en plus difficile de reconquérir des parts du marché perdues et de remplir des quotas qui n'ont pas été atteints, d'autant plus que ces carences peuvent être utilisées pour justifier le renforcement des obstacles commerciaux. Ceci suppose aussi qu'une plus grande attention soit accordée à l'information relative aux modifications des réglementations communautaires.
2. Les pays exportateurs devraient utiliser le levier des déséquilibres commerciaux avec la CEE pour accroître leurs exportations. En d'autres termes, s'ils ont un déficit commercial avec les Communautés, ils devraient l'employer comme une arme pour obtenir certaines concessions.

3. La diversification est le mot d'ordre en matière opérationnelle. L'impératif de diversification ne s'applique pas seulement aux biens eux-mêmes, mais aussi à la nécessité d'explorer des marchés autres que les marchés traditionnels.

4. Il faut investir dans la technologie et la politique commerciale. C'est une nécessité si l'on veut satisfaire aux normes des marchés d'exportation. Il faudra non seulement fournir, mais aussi garantir l'information sur l'origine, le contenu, la fraîcheur des produits. L'emballage et la préparation devront satisfaire les critères de différents clients. Par exemple, il faudra utiliser des emballages et des méthodes de traitement totalement différents pour les ingrédients destinés à l'industrie alimentaire ou aux aliments pré-cuisinés, prêts à consommer et pour la vente des produits frais telle qu'elle se pratique à l'heure actuelle.

5. L'information jouera un rôle crucial. Je ne fais ici que répéter ce que j'ai déjà dit plus haut, en l'occurrence, que la valeur de l'information et des circuits commerciaux qui facilitent la circulation de l'information vont aller en s'accroissant.

En ce qui concerne l'Europe occidentale, et en particulier les Communautés européennes, donc il faut conclure que l'avenir est porteur de nombreux défis pour les pays en développement. Les méthodes et approches

traditionnelles devraient donc faire place à des attitudes plus dynamiques et plus flexibles. Cette transformation ne sera ni facile ni bon marché.

L'EVOLUTION DANS L'ORGANISATION DU COMMERCE INTERNATIONAL

Je voudrais maintenant aborder deux éléments nouveaux, qui présentent un certain intérêt pour un exercice de prospective en matière d'agriculture :

1. L'inclusion de l'agriculture dans les négociations du GATT, et
2. Les progrès de la coopération économique entre pays en développement, ce qu'on appelle aussi "échanges Sud-Sud". J'examinerai ces progrès dans le cadre du système généralisé de préférence (SGP).

Les graves distorsions des marchés agricoles internationaux, qui découlent surtout des excédents de production des pays développés à économie de marché, ont joué un rôle de catalyseur dans l'inscription de l'agriculture à l'ordre du jour de l'Uruguay Round des Négociations commerciales multilatérales du GATT. Cet événement a soulevé des espoirs et généré un volume de recherche considérable sur les effets de la libéralisation commerciale. Je ne peux pas entrer ici dans le détail des négociations du GATT. Les personnes intéressées peuvent consulter les ouvrages que j'ai cités à la fin de mon exposé, en particulier Hathaway.

Je commencerai donc par la question des implications de la libéralisation commerciale. La plupart des analyses concluent que cette libéralisation aura pour conséquence une hausse des prix des produits agricoles, une stabilisation des cours et un accroissement du volume des échanges. Les effets négatifs immédiats de la hausse des prix sur les pays en développement seront compensés à court terme par une baisse de la consommation et, à long terme, par une réponse de la production qui dépendra de l'élasticité de l'offre. Il est clair que certains pays en développement, notamment les exportateurs de sucre, bénéficieront de la libéralisation commerciale; mais il est tout aussi clair que la plupart d'entre eux, en particulier les importateurs de céréales, en pâtiront. Il sera donc très intéressant de voir comment la Déclaration ministérielle de Punta del Este sera mise en pratique. Cette déclaration stipulait que "les pays développés n'attendent pas des pays en voie de développement qu'ils apportent, au cours de négociations commerciales, des contributions incompatibles avec les besoins du développement, des finances et du commerce de chacun de ces pays". (Alexandratou, 1973).

Deuxième point, les négociations du GATT sont de plus en plus considérées comme se limitant à des questions qui concernent essentiellement les principaux groupements commerciaux des Etats-Unis, des Communautés européennes, du Japon et du Groupe de Cairns. En fait, une tendance au compromis se dessine depuis quelques temps entre les acteurs de ces groupes. Au cours des réunions de Montréal les propositions d'option zéro des Etats-Unis se sont affrontées aux propositions plus modérées des Communautés européennes, à tel point qu'on est arrivé au bord d'une guerre commerciale,

d'autant plus que le conflit était exacerbé par des questions secondaires comme celles des hormones dans la viande, par exemple. Mais la querelle s'est apaisée à Genève, apparemment parce que tous en ont reconnu les coûts. Tous ces événements incitent à mettre en doute la viabilité politique d'une libéralisation commerciale radicale à travers des négociations du GATT. Ce que j'ai dit tout à l'heure à propos des Communautés européennes ne fait que renforcer ces doutes.

L'une des raisons pour lesquelles les pays en développement pourraient être exclus des décisions importantes lors des négociations du GATT est que ces décisions risquent de concerner essentiellement les produits continentaux, en particulier les céréales, plutôt que les cultures d'exportation qui intéressent ces pays, comme les fruits et légumes. Mais la question est discutable, parce que, de toute évidence, toute évolution du commerce des céréales influencera les structures de production de la plupart des pays en développement, qui sont importateurs de céréales. Pour cette raison, il ne fait aucun doute que les négociations du GATT sont pour eux d'une importance fondamentale. L'étendue de leur participation et de leur influence sur ces négociations sera décisive.

Un dernier facteur important qui permet de mettre en doute la viabilité économique de la libéralisation du commerce agricole par le biais du GATT tient aux distorsions qui affectent les marchés des changes, à la fois dans les pays développés et dans les pays en développement. Les obstacles aux échanges que constituent ces distorsions et leurs fluctuations éventuelles sont susceptibles de diminuer l'efficacité des accords de libéralisation

commerciale, voire même d'annuler leurs effets (Schuh : 36). Il semble donc réaliste de ne pas compter sur des changements révolutionnaires en matière de libéralisation commerciale dans un avenir proche.

Le deuxième aspect nouveau du commerce international qui nous intéresse est celui de la coopération économique entre les pays en développement. Je prendrai ici un exemple spécifique qui est celui du système global de préférences commerciales, auquel participe la Tunisie.

En théorie, il n'existe aucune justification pour que les échanges prennent une direction particulière autre que celle qui optimise les avantages pour les partenaires commerciaux. C'est une chose que l'on observe aussi dans la pratique. Pour prendre un exemple, en Amérique latine, les exportations de céréales d'Argentine pourraient satisfaire presque tous les besoins d'importation de la région. Mais la plus grande partie des exportations céréalières d'Argentine se font vers l'extérieur de l'Amérique latine (Alexandratos : 89). Apparemment, il n'y a donc pas de raison de détourner des courants d'échange dirigés vers les marchés plus lucratifs des pays développés. Cependant, il ne faudrait pas exclure la possibilité de la création de courants commerciaux avec d'autres pays en développement.

A cet égard, le système global de préférences commerciales est entré en vigueur en avril 1988 avec 46 signataires des pays en développement. Cet accord forme un cadre global de règles, fondé sur les principes de la réciprocité et du traitement de la nation la plus favorisée, pour l'échange de concessions tarifaires, para-tarifaires, et non tarifaires, concernant

commerciale, voire même d'annuler leurs effets (Schuh : 36). Il semble donc réaliste de ne pas compter sur des changements révolutionnaires en matière de libéralisation commerciale dans un avenir proche.

Le deuxième aspect nouveau du commerce international qui nous intéresse est celui de la coopération économique entre les pays en développement. Je prendrai ici un exemple spécifique qui est celui du Système global de préférences commerciales, auquel participe la Tunisie.

En théorie, il n'existe aucune justification pour que les échanges prennent une direction particulière autre que celle qui optimise les avantages pour les partenaires commerciaux. C'est une chose que l'on observe aussi dans la pratique. Pour prendre un exemple, en Amérique latine, les exportations de céréales d'Argentine pourraient satisfaire presque tous les besoins d'importation de la région. Mais la plus grande partie des exportations céréalières d'Argentine se font vers l'extérieur de l'Amérique latine (Alexandratos : 89). Apparemment, il n'y a donc pas de raison de détourner des courants d'échange dirigés vers les marchés plus lucratifs des pays développés. Cependant, il ne faudrait pas exclure la possibilité de la création de courants commerciaux avec d'autres pays en développement.

A cet égard, le Système global de préférences commerciales est entré en vigueur en avril 1988 avec 46 signataires des pays en développement. Cet accord "forme un cadre global de règles, fondé sur les principes de la réciprocité et du traitement de la nation la plus favorisée, pour l'échange de concessions tarifaires, para-tarifaires, et non tarifaires, concernant

tous les types de produits, pour des mesures commerciales directes, dont des contrats à moyen et à long terme, et des accords sectoriels". (CHUCED : 1). Le potentiel de ce système a été évalué par le Professeur Erzan et ses collègues dans une étude publiée en 1988 dans la revue World Development. A partir d'un cadre analytique basé sur une série d'hypothèses restrictives, en particulier celles de droits de douane uniformes, ces auteurs concluent qu'il ne faut pas escompter des gains très élevés, et qu'il faudrait même s'attendre à ce qu'ils soient très limités si l'on veut être réaliste. Plus spécifiquement, leurs principales conclusions sont les suivantes :

1. Des préférences tarifaires intégrales (avec des marges de 100 %) pourraient augmenter les échanges entre les pays en développement d'environ 14 milliards de dollars par an, soit 17 % de plus que les niveaux actuels.
2. Les résultats de l'analyse sont sensibles aux hypothèses concernant l'élasticité de l'offre. Par exemple, le montant d'échange de 14 milliards de dollars en condition d'élasticité parfaite de l'offre est réduit à 8 milliards de dollars en cas d'élasticité égale à l'unité.
3. Les résultats sont également sensibles aux marges de préférences tarifaires. Une réduction des marges à 50 % ferait diminuer les échanges à 7 milliards de dollars.
4. Pour terminer, la répartition des gains du commerce n'est pas uniforme. Par exemple, les cinq produits principaux qui tireraient avantage du

Système global de préférences sont le sucre raffiné, l'huile de palme, l'huile de soja, le sucre non raffiné et le tabac non fabriqué. Quarante pour cent de la hausse des échanges que l'on peut attendre du Système global de préférences reviendrait à ces produits.

Il faut être très prudent dans l'évaluation du détournement et de la création de courants commerciaux entre les pays en développement, avant d'engager des ressources.

Malgré tout, certains faits nouveaux sont prometteurs comme la création d'unions et de coalitions régionales qui améliorent la coordination des politiques économiques nationales. L'Union des pays du Maghreb en est un exemple, mais je ne m'y attarderais pas dans cette présentation puisqu'elle sera discutée au cours de la conférence.

CONCLUSIONS

Le tableau général qui émerge de ce tour d'horizon montre que le chemin qui mène au 21ème siècle ne sera pas facile. Mais ceci, nous le savions déjà tous. J'espère que cette présentation vous a fourni des éléments plus spécifiques pour appuyer cette conviction. J'espère aussi avoir démontré qu'il est plus important aujourd'hui que jamais d'être vigilant, prêt à l'action et flexible.

Ceci implique que la production agricole soit mise à l'heure du développement technologique, qu'elle soit diversifiée et que ses méthodes de

commercialisation soient modernisées. Une fois encore, il faut répéter l'importance que revêt l'information concernant les marchés.

De toute évidence, lorsqu'on prendra des mesures, il faudra en évaluer très soigneusement les avantages et les coûts. Mais il est clair que les coûts de l'investissement nécessaires pour rentrer dans le siècle prochain seront non négligeables. On peut même affirmer qu'ils seront substantiels. L'intensification de la production agricole demandera une meilleure utilisation des ressources. Dans cette région et en Tunisie, il faudra surtout utiliser plus efficacement les deux ressources les plus rares : l'eau et la terre. Il faudra planifier très attentivement les investissements dans la recherche, la vulgarisation et la commercialisation, de même que dans les infrastructures, avant de les mettre en oeuvre.

Tout ceci entraînera des frais supplémentaires et la perte éventuelle d'avantages de coût dans certains secteurs. Lorsqu'on cherchera à réorienter les ressources vers des domaines plus rentables, le meilleur moyen sera de permettre au secteur privé et aux forces du marché de fonctionner avec flexibilité.

Pour conclure, il est certain que le défi 21ème siècle a été lancé. Mais il est tout aussi certain qu'avec de la volonté et de la préparation, comme cela a été mis en évidence au cours de cette Conférence, il sera possible d'affronter ce défi en face.

REFERENCES

- Alexandratos, N. (1988). World Agriculture: Toward 2000, An FAO Study. Belhaven Press, Londres.
- Erzan, E., S. Laird et A. Yeats (1988), "On the Potential for Expanding South-South Trade Through the Extension of Mutual Preferences Among Developing Countries", World Development, 16:12, pp. 1441-1454.
- FAO (1988). European Agriculture: Policy Issues and Option to 2000. ERC/88/INF/4, Rome, mai 1988.
- Hathaway, D.E. (1987). Agriculture and the GATT : Rewriting the Rules. Institute for International Economics: 20, Washington, D.C., septembre 1987.
- Schuh, G.E. (1989), "Global Factors Affecting U.S. Markets in the Next Decade" in Positioning Agriculture for the 1990's: A New Decade of Change. National Planning Association, Rapport No 238, Washington, D.C., 1989, pp. 31-41.
- CHUCED (1988). "SGPC, un événement historique de portée mondiale, CHUCED Bulletin, No 243, mai 1988.
- Banque mondiale (1989), Agricultural Trade Between the EC and Mediterranean and Eastern Europe Countries. DMTAG, Washington, D.C., juillet 1989.
- Banque mondiale (1988), Diversification in Rural Asia. PPR-ARD, WPS 98, Washington, D.C., octobre 1988.

FIN

30

VUES