

« Il est plus facile d'arracher un brin d'herbe dans le pot de fleurs de son voisin qu'un baobab dans son propre jardin. »

(Proverbe africain)

- Quelle est la particularité du riz et de la pomme de terre en Afrique de l'Ouest?
- Quel est l'objectif des accords de partenariat économique (APE)?
- Quelle a été la conséquence de l'augmentation des subventions publiques aux agriculteurs américains?
- Quelle est la relation entre les faibles prix et les subventions?
- Quelle solution doit être proposée pour favoriser une agriculture équitable?

1. DES PRODUCTIONS EN ÉMERGENCE

Deux productions agricoles en Afrique de l'Ouest, le riz au Mali et la pomme de terre en Guinée, sont présentement en pleine émergence. Les rendements, les surfaces cultivées et les quantités récoltées ne cessent d'augmenter depuis la dernière décennie. Dans les deux cas, les pays sont presque entièrement autosuffisants. Mais au-delà de leurs performances au champ, le riz et la pomme de terre ont la particularité d'être des produits dits « sensibles » ou « stratégiques ». Grandement liés à la sécurité alimentaire, ces deux produits sont sources de revenus pour bon nombre de producteurs agricoles et sont des denrées fréquemment consommées par les populations locales.

La situation était toutefois bien différente au début des années 1990 où le riz, mais surtout la pomme de terre, n'avaient pas la même importance qu'aujourd'hui, tant pour les consommateurs que pour les producteurs. Les quantités de riz produites au Mali ont doublé entre 1995 et 2002, tandis que les importations représentaient, en 2002, environ 5 % de tout le riz produit. La situation est encore plus frappante en Guinée où, entre 1993 et 2002, la production de pommes de terre a explosé de 1 500 % et que les importations ont chuté de près de 170 %.

2. LES FACTEURS DE CETTE ÉMERGENCE

La hausse de production combinée à la baisse des importations n'est pas le fruit du hasard. Dans les deux situations, chacun des produits respectifs ont été touchés par des politiques commerciales et monétaires mises de l'avant par les gouvernements et la société civile.

2.1 Le riz au Mali

Au Mali, deux facteurs politico-économiques expliquent la baisse des importations et la hausse de la production de riz : la dévaluation du Franc CFA (Fcf) et la mise en place d'une taxe à l'importation.

La dévaluation du Franc CFA

En janvier 1994 le Fcf a subi une importante dévaluation, perdant 50 % de sa valeur. Cette baisse a eu comme conséquence d'augmenter considérablement le pouvoir d'achat des Maliens pour les produits locaux. Toutefois, elle a également fait grimper les coûts de production pour les producteurs ayant recours à des intrants importés.

Taxe à l'importation

Avec l'imposition d'une taxe de douane, le gouvernement s'assure d'un revenu supplémentaire et limite la quantité d'importations. La taxe à l'importation que le gouvernement malien impose au riz étranger est de 30 % (pour l'année 2003).

2.2 La pomme de terre en Guinée

L'essor de la production et la chute radicale des importations de pommes de terre en Guinée résultent d'une série de mesures menées conjointement par l'État et les organisations paysannes, principalement la Fédération des paysans du Fouta Djallon (FPFD). Parmi ces mesures, on compte l'interdiction à l'importation de pommes de terre, la détaxation des intrants agricoles et l'organisation de la distribution.

L'interdiction à l'importation

La plus importante et la plus marquante de ces mesures a été l'interdiction à l'importation. En 1992, sous les pressions de la FPFD et à la suite de l'implication de certains médias guinéens, le gouvernement a interdit toute importation de pommes de terre sur son territoire entre février et juin, période d'écoulement des stocks locaux. Cette interdiction a pris fin en 1998, puisque le niveau d'importation avait radicalement diminué comparativement à ce qu'il était avant 1992. En effet, entre 1991 et 1999 les importations de pommes de terre en Guinée ont baissé de 1 200 %. Ce type de mesure n'est certes pas dans l'idéologie préconisée par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) mais a démontré, en Guinée, qu'elle peut fortement aider une filière à se développer.

La détaxation des intrants agricoles

Dans un effort d'allègement des coûts de production, l'État a détaxé les intrants agricoles provenant de l'extérieur du pays. Ce programme s'adresse particulièrement aux regroupements de producteurs telle la FPFD. En s'affiliant à un regroupement, les producteurs agricoles bénéficient d'une réduction de leurs coûts en intrants, en plus de profiter d'un système d'achat et de distribution collectif.

L'organisation de la distribution

L'organisation de la distribution n'a pas seulement favorisé la croissance de la production mais également la croissance de la consommation. Étant donné que les bassins de consommateurs sont majoritairement dans les villes, l'organisation de la mise en marché et l'établissement de réseaux de distribution fiables et efficaces ont permis aux consommateurs d'avoir un accès régulier à des produits locaux de qualité.

2.3 Pour une agriculture nationale forte et organisée

Ces deux exemples africains démontrent clairement à quel point la mobilisation des paysans, de la société civile et des gouvernements peut favoriser l'émergence d'une agriculture nationale forte et organisée. Toutefois, cette tendance est de plus en plus menacée par les pressions néolibérales mondiales. D'où l'importance pour les leaders agricoles africains de bien connaître les enjeux politiques des différents accords commerciaux qui les concernent.

3. CONTRAINTES ET RISQUES DE L'ACCORD DE COTONOU POUR LES PAYSANS AFRICAINS

Depuis l'arrivée des programmes d'ajustement structurel, des accords multilatéraux et des accords bilatéraux, le Mali et la Guinée n'ont plus autant de marge de manœuvre qu'ils en avaient par le passé quant à l'orientation de leurs politiques agricoles. L'Accord sur l'agriculture à l'OMC est devenu la référence juridique des négociations internationales. À plus petite échelle, les Maliens, les Guinéens et l'ensemble des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), en partenariat avec l'Union européenne (UE), ont conclu un nouvel accord commercial bilatéral : l'Accord de Cotonou. Ce traité dicte de nouvelles règles à suivre dans les échanges commerciaux UE-ACP. Il fait suite aux pressions de l'OMC voulant libéraliser davantage les échanges commerciaux internationaux.

Lors de la signature de l'Accord de Cotonou en 2000, il a été conclu que la réussite de l'Accord passerait par la mise en œuvre d'accords de partenariat économique (APE). Les APE ont pour objectif d'introduire la réciprocité dans les échanges commerciaux UE - pays ACP dans un contexte de libre-échange. Les APE se feront entre l'UE d'une part et des blocs régionaux¹ regroupant les pays ACP d'autre part.

Puisque la deuxième phase de négociations a commencé en 2002 et que les APE ne sont pas encore complètement définis, les effets de ceux-ci sur les pays ACP ne sont pas évidents. Par contre, selon ce qui ressort des présentes négociations et d'après les propositions européennes et africaines, on peut identifier certains risques et opportunités se dressant à l'horizon pour les pays africains.

¹ Certains blocs régionaux restent à définir mais d'autres sont déjà existants : CEDEAO, CEMAC, SADC, CEA, CARICOM.

Tableau 1 : Risques et opportunités de l'Accord de Cotonou pour les paysans africains

Opportunités	Risques
L'ouverture des marchés des pays ACP aux importations en provenance de l'Europe se traduira vraisemblablement par une baisse des prix des biens de consommation, mais aussi des intrants agricoles et, par conséquent, des coûts de production nationaux.	Des recettes douanières réduites entraîneront une diminution des revenus des gouvernements, limitant leur capacité d'investir dans le développement de leur pays.
Les marchés des pays ACP deviendraient plus attrayants pour les investisseurs, conduisant éventuellement à plus d'investissements étrangers, mais aussi nationaux.	Les producteurs des pays ACP risquent de perdre des parts de marché, engendrant des difficultés économiques et du chômage dans certains secteurs.
La création de marchés régionaux engendrera un accroissement des échanges entre pays avoisinants.	Les différences existant entre les pays ACP complexifient le processus d'intégration régional.
Il sera plus facile pour les pays ACP d'exporter leurs produits vers l'Europe.	Il y aura une augmentation de la concurrence entre producteurs locaux et étrangers.

Tiré de Semences de Solidarités, 6 mai 2004.

Par la signature de cet accord, les pays africains font un pas de plus vers la libéralisation de leurs marchés. Bien qu'il soit difficile de prévoir avec exactitude le résultat final de cette démarche, il y a tout de même certains indices qui, actuellement, démontrent que la libéralisation affecte durement, à la baisse, le prix des produits agricoles et par le fait même le revenu net des producteurs agricoles.

4. LA FIXATION DES PRIX MONDIAUX DANS LA LIBÉRALISATION DES MARCHÉS AGRICOLES

Une des problématiques liée à la libéralisation des marchés agricoles de l'ensemble de la planète réside dans la différence de compétitivité qui existe entre chaque pays. Que ce soit pour des raisons d'ordre historique, culturel, économique et surtout politique, les producteurs agricoles des pays en développement (PED) ne sont pas encore en mesure de concurrencer, sur le marché international, les prix de plusieurs produits agricoles de leurs confrères des pays développés. Le prix mondial utilisé comme base de référence pour les échanges internationaux n'est pas représentatif du prix réel qu'il en coûte au producteur. Le prix mondial est tout aussi politique qu'économique et « *l'utilisation du marché mondial comme débarras des problèmes de déséquilibre du marché interne de nombreux pays rend la fixation du prix mondial dépendante du pouvoir économique de ces pays* »².

Dans le secteur de la pomme de terre et plus particulièrement dans le secteur du riz, les prix sont grandement dépendants à l'égard de plusieurs éléments des politiques agricoles de quelques pays. Les pays les plus influents sont ceux qui produisent de grandes quantités et ceux qui ont une économie puissante. Les États-Unis répondent à ces deux critères et ce sont eux qui exercent la plus grande influence sur les cours mondiaux des principaux produits agricoles.

² GOUIN. Daniel-Mercier, Note de cours Politiques agricoles, Université Laval, Automne 2003

5. LA POLITIQUE AMÉRICAINE AU CŒUR DES ENJEUX DANS LA FIXATION DES PRIX

À tous les cinq ou six ans, le gouvernement américain dépose sa politique agricole, communément appelée Farm Bill. Cette politique dicte les orientations stratégiques agricoles pour la prochaine période en identifiant les ressources monétaires qui y seront allouées. La diminution des prix mondiaux en agriculture a réellement débuté en 1996 lors du dépôt de l'avant dernier Farm Bill. L'orientation de ce document préconisait la diminution des prix des produits agricoles aux États-Unis afin de faciliter leur exportation. Cette politique s'inscrivait à un moment où la croissance économique allait rondement et où l'objectif était de voir les marchés agricoles se libéraliser. Toutefois, les Américains n'ont pas prêché par l'exemple. Alors qu'il forçait les autres pays à ouvrir leur marché par l'abandon des droits de douanes et des mesures contingentaires, le gouvernement américain a triplé l'aide publique au secteur agricole entre 1996 et 1999.

L'augmentation des subventions publiques aux agriculteurs américains a augmenté considérablement le dumping dans les PED. Selon une étude réalisée en 2003 par l'Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP), le prix à l'exportation était inférieur au coût de production dans une proportion aberrante : 25 à 30 % pour le maïs, 40 % pour le blé et 57 % pour le coton.

Le tableau suivant démontre clairement la différence entre le prix du marché pour cinq produits de base (maïs, blé, soja, coton, riz) et ce qu'il en coûtait aux producteurs américains pour les produire en 2000 et 2001.

Tableau 2 : Prix unitaire du marché, total des coûts de production moyens et subventions publiques pour cinq cultures pour 2000 et 2001

	Maïs		Blé		Soja		Coton*		Riz	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Prix	1,77	1,84	2,46	2,76	4,45	4,15	0,62	0,40	5,46	4,74
Coût de prod. total moyen	2,72	2,39	4,62	5,31	6,20	6,14	0,91	0,83	8,57	8,60
Revenu brut moyen	-0,95	-0,55	-2,16	-2,55	-1,75	-1,99	-0,29	-0,43	-3,11	-3,86
Subventions publiques	0,79	0,58	1,85	1,53	1,19	1,26	0,14	0,21	6,94	6,92
Revenu net moyen	-0,16	0,03	-0,31	-1,02	-0,56	-0,73	-0,15	-0,22	3,83	3,06

* Revenu des graines de coton inclus

Source : USDA ARMS Production Cost and Return, Tiré de *Repenser la politique agricole des États-Unis : Changer d'orientation pour assurer des revenus aux agriculteurs du monde entier*

« L'agriculture ne sert plus à nourrir les populations,
mais à produire des devises. »

(Proverbe africain)

5.1 À qui profitent les bas prix?

Les multinationales et les intégrateurs de l'agroalimentaire sont les plus grands profiteurs de ce système de bas prix. En contrôlant la chaîne alimentaire, les agrobusiness vendent le produit final transformé au même prix qu'avant les baisses, tout en ayant de faibles prix pour la matière première. À l'opposé, les grands perdants sont les plus petites exploitations d'Afrique de l'Ouest, des États-Unis et du monde entier.

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, les fermes familiales américaines sont, elles aussi, de plus en plus menacées de disparition par la concentration du secteur agroalimentaire. Entre 1950 et 2000, le nombre de fermes aux États-Unis est passé de 6 millions à un peu plus de 2 millions. La situation en Afrique de l'Ouest est elle aussi très inquiétante puisque l'agriculture, qui fait vivre entre 60 et 80 % de la population, ne réussit plus à subvenir à autant de gens. L'exode rural devient un problème et la sécurité alimentaire de plusieurs pays africains est gravement menacée.

5.2 La surproduction fait augmenter les subventions

En partant du fait que les États-Unis sont les faiseurs des prix internationaux pour huit des plus importantes productions agricoles dans le monde (blé, maïs, riz, coton, soja, orge, avoine, sorgho) et que leur politique encourage la surproduction, causant la chute des cours mondiaux pour l'exportation, y a-t-il des solutions envisageables pour contrer rapidement et efficacement cette problématique?

L'élimination des subventions publiques est un moyen possible, mais elle n'apparaît pas comme la meilleure solution. De plus en plus d'études démontrent que la fin des subventions ne ferait qu'augmenter de quelques pour cent le prix des denrées. Un rapport effectué par l'Université du Tennessee démontre que l'élimination totale des subventions aux producteurs américains entraînerait une légère augmentation des prix, variant autour de 5 à 6 % pour l'ensemble des huit principales productions américaines. Le riz serait la production qui en profiterait le plus avec une augmentation d'environ 9 %. Par contre, le revenu agricole net des producteurs américains diminuerait de 25 %. La hausse des prix ne serait pas en mesure de compenser la perte de revenu. Il est donc très peu probable, d'après ces conclusions, que ce type de solution soit retenu par le gouvernement américain.

L'abolition des subventions n'est pas la solution la plus probable, les auteurs du rapport proposent toutefois des pistes de solutions alternatives très intéressantes. Puisque la fin des subventions n'augmenterait que de très peu les prix et qu'elle ne diminuerait pas les surfaces et les quantités produites³, le gouvernement américain doit trouver un moyen de réduire les quantités de produits agricoles mises en circulation sur les marchés.

5.3 Des solutions envisagées

Les solutions proposées vont toutes dans le sens d'une régulation de l'offre. Premièrement le gouvernement américain doit rétablir une politique de gel des terres, politique abandonnée dans le Farm Bill de 1996. En mettant des terres productives de côté, l'État réduit les quantités produites et par le fait même protège une partie des terres contre l'érosion. Le deuxième instrument de politique passe par le stockage des grains par les producteurs. Par ce moyen, les producteurs peuvent stabiliser les prix en vendant lorsque les prix sont supérieurs à un seuil donné et en stockant lorsque les prix sont en dessous de ce seuil. Le dernier instrument de cette

³ Exemple du Canada : Les surfaces et les quantités de blé canadien n'ont pas diminué même si le gouvernement a coupé près du deux-tiers des subventions.

politique globale est le rachat des surplus par l'État. Cette mesure est un mécanisme de soutien des prix de derniers recours lorsqu'il y a des situations imprévues. Ces trois instruments de politique doivent être exécutés de façon complémentaire afin qu'ils puissent agir efficacement.

En fonction de la situation actuelle, des projections démontrent que si une telle politique était adoptée, les prix américains moyens pour les principales productions augmenteraient en moyenne de 25 à 30 %. Deuxièmement, les revenus agricoles américains nets diminueraient de quelques pour cent les premières années mais augmenteraient à partir de 2007, et les subventions publiques américaines diminueraient jusqu'à 70 % de ce qu'elles sont actuellement.

Ce type de solution implique donc une diminution et une relocalisation des subventions publiques américaines afin d'augmenter les prix sur les marchés américains et mondiaux.

L'exemple du riz au Mali :

Le riz est la céréale la plus consommée au monde et est la troisième en importance de production. Étonnamment, il n'y a que 6 % de la production mondiale qui est échangée sur les marchés mondiaux. Malgré cela, cette céréale demeure un enjeu central dans les politiques agricoles de plusieurs pays, notamment aux États-Unis. Bien que les Américains soient les quatrièmes exportateurs, derrière la Thaïlande (1^{er}), la Chine (2^e) et le Vietnam (3^e), ce sont eux qui exercent le plus d'influence sur le prix mondial.

À ce titre, il a été démontré que 84 % des variations du prix du riz thaïlandais peuvent être expliqués par les variations de prix du riz texans⁴; une augmentation de 10 % du prix du riz américain induit une augmentation de 4,7 % du prix du riz Thaï.

Au Mali, les importations contiennent peu de riz américain mais beaucoup de riz thaïlandais. La situation agricole et économique de la Thaïlande est en grande partie responsable des variations de prix et de quantités du riz importé en sol malien.

À titre d'exemple, une variation de la valeur des monnaies étrangères peut causer beaucoup de changements sur le marché national. Une dévaluation de la monnaie thaïlandaise par rapport au Fcfa entraînerait une hausse des importations de riz thaïlandais en territoire malien. De là l'importance pour le Mali et les autres pays africains de se doter de politiques prenant en compte les fluctuations des facteurs non contrôlables.

En influençant les prix thaïlandais, les orientations de la politique américaine influent sur la situation des producteurs de riz Ouest-africains. Une des principales menaces qui guette ces producteurs est la hausse des importations de riz due à la baisse des prix sur le marché mondial. Même si le Mali a su stabiliser, voire diminuer, ses importations de riz au cours des dernières années, la menace d'une hausse des importations est toujours présente. Depuis 1996, les prix du riz aux États-Unis et ailleurs dans le monde ne cessent de diminuer. Face à cette

⁴ Certains autres facteurs, tel le ratio américain stock/utilisation, sont aussi des éléments qui influencent le prix du riz thaïlandais.

diminution continue du prix du riz et de plusieurs autres produits (coton, blé, maïs), comment les fermes familiales Ouest-africaines, et même américaines, s'organiseront pour demeurer compétitives et rentables? La réponse se trouve en partie dans la réorientation de la politique agricole américaine.

« Pour qu'un enfant grandisse, il faut tout un village. »

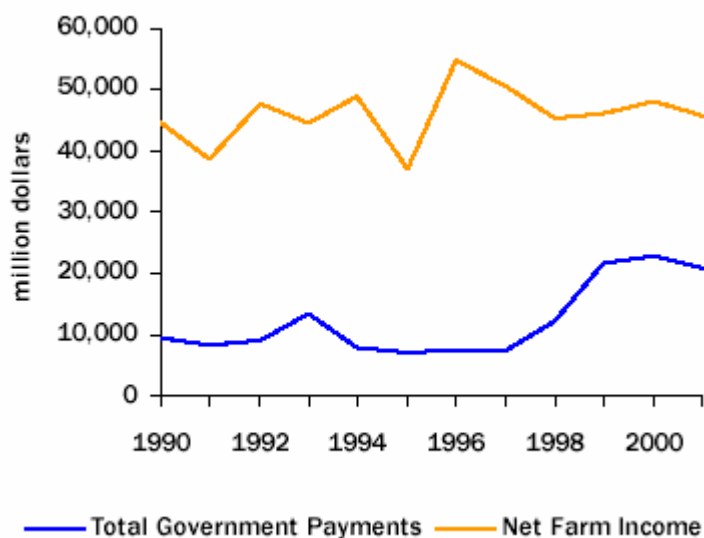
(Proverbe africain)

6. RESPONSABILISER LES PAYS DU NORD

Bien qu'il ait été principalement question de la politique américaine et du rôle que le gouvernement états-unien doit jouer dans le commerce international en agriculture, il n'en demeure pas moins que les autres pays occidentaux, tels l'Union européenne, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon doivent aussi se responsabiliser face à la faiblesse des prix mondiaux.

Les bas prix sont néfastes à tous les gens vivant de l'agriculture, autant au Sud qu'au Nord. Ce qu'il faut retenir de la relation entre les faibles prix et les subventions c'est que ce ne sont pas les subventions publiques qui font diminuer les prix, mais plutôt les bas prix qui font augmenter les subventions publiques. Actuellement, les seuls pays aptes à subventionner leur agriculture sont ceux du Nord. Le graphique 1 illustre à quel point les agriculteurs américains sont devenus dépendants de l'aide étatique au cours de la dernière décennie.

Graphique 1 : Total des aides publiques à l'agriculture et revenu agricole net en millions de \$ US, 1990-2001 (États-Unis)



Le revenu agricole net inclut le prix du marché plus les subventions publiques moins les coûts totaux de production.

Entre 1996 et 1999, les subventions publiques sont passées de moins de 8 milliards de \$ US à plus de 20 milliards de \$ US.

De 1990 à 1998, les subventions publiques représentaient 20 % du revenu agricole net. De 1999 à 2001, les subventions publiques représentaient 47 % du revenu agricole net.

Bien que les subventions publiques aient triplé depuis 1996, le revenu agricole net a baissé de 16,5 % entre 1996 et 2001.

Source : USDA Economic Research Service, Tiré de *Repenser la politique agricole des États-Unis : Changer d'orientation pour assurer des revenus aux agriculteurs du monde entier.*

Les négociations, dans le cadre de l'OMC, qui se poursuivront en juillet, seront de bons indicateurs sur la volonté de chaque pays quant à leur désir de modifier leurs orientations politiques. Même si la tendance est à la libéralisation des marchés agricoles, des intervenants gouvernementaux et de la société civile remettent de plus en plus en doute cette vision. La régulation des marchés à travers divers modèles adaptés aux réalités de chaque pays doit être proposée et défendue par tous ceux et celles qui désirent une agriculture durable et équitable.

En résumé

- Le riz et la pomme de terre ont la particularité d'être des produits dits « sensibles » ou « stratégiques », c'est-à-dire qu'ils sont grandement liés à la sécurité alimentaire parce qu'ils sont les aliments de base d'une majeure partie de la population Ouest-africaine.
- Les APE ont pour objectif d'introduire la réciprocité dans les échanges commerciaux UE – pays ACP dans un contexte de libre-échange.
- L'augmentation des subventions publiques aux agriculteurs américains a augmenté considérablement le dumping dans les pays en développement.
- Ce qu'il faut retenir de la relation entre les faibles prix et les subventions, c'est que ce ne sont pas les subventions publiques qui font diminuer les prix, mais plutôt les bas prix qui font augmenter les subventions publiques.
- La régulation des marchés à travers divers modèles adaptés aux réalités de chaque pays doit être proposée et défendue par tout ceux et celles qui désirent une agriculture durable et équitable.

BIBLIOGRAPHIE :

GOUIN, Daniel-Mercier, *Notes de cours – Politiques agricoles ERU-13340*, Faculté des sciences de l'agriculture et de l'alimentation, Université Laval, Québec, Automne 2003, page 9.

Kara-consult Cabinet d'études et de conseils, *Étude sur la filière riz au Mali*, Mars 2004.

LAPORTE, Geert. coll. LANGLAIS, Tamari et VAN HOVE, Kathleen, *Le commerce Europe-Afrique : Quels enjeux pour les organisations paysannes d'Afrique de l'Ouest*, La Terre de chez nous - Semences de Solidarités, 6 mai 2004, page 47.

RAY, Daryll, De La TORRE UGARTE, Daniel, TILLER, Kelly, *Repenser la politique agricole des États-Unis : Changer d'orientation pour assurer des revenus aux agriculteurs du monde entier*, vf, Agricultural Policy Analysis Center, The University of Tennessee, Septembre 2003, 70 pages.

SÈNE, Socé, *Étude des filières pomme de terre et oignon en Guinée*, Novembre 2003, 84 pages.

www.courtois.cc/citations/proverbes.html.

www.evene.fr/citations/auteur.php?ida=4636&p=20.

Le Projet d'appui au développement des compétences de leaders agricoles d'Afrique de l'Ouest est réalisé grâce à la contribution financière de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et d'AgriCord.

2004.07.07