

*« La connaissance est comme l'oiseau dans la forêt,
une personne ne peut jamais l'attraper seule »*

(Proverbe africain)

- Au plan des enjeux du commerce international, pourquoi l'agriculture est-elle si importante pour les pays en développement?
- Quelle est la position fondamentale des pays qui forment le groupe Afrique, Caraïbes et Pacifique (AFC)?
- Vrai ou faux, les programmes d'ajustement structurel (PAS) ont imposé aux pays en développement une ouverture importante de leurs marchés, tandis que de leur côté les pays développés ont conservé une protection importante de leurs marchés?
- L'Accord agricole est-il adapté aux besoins des pays en développement?
- Est-ce que la majorité des pays africains subventionnent leurs exportations?
- Depuis la signature de l'Accord agricole, les marchés sont-ils plus stables?

1. DE L'IMPORTANCE DE L'AGRICULTURE

Dans la plupart des pays en développement, l'agriculture joue un rôle crucial dans l'économie. Entre autres caractéristique, l'agriculture de ces pays représente généralement :

- Une part importante du produit intérieur brut (PIB).
- Une proportion importante de la population totale.
- Une source importante de devises.

L'agriculture couvre aussi l'essentiel des besoins alimentaires de la population des pays en développement et procure des moyens de subsistance et des revenus à des populations majoritairement installées dans les zones rurales. Elle joue un rôle central dans l'économie de ces pays. Toutefois, dans un tel contexte, on ne peut d'une part, encourager la croissance économique, lutter contre la pauvreté et accroître la sécurité alimentaire avec des résultats tangibles sans, d'autre part, développer le potentiel de production du secteur agricole et sans accroître sa contribution au développement économique global. En fait, l'histoire démontre que très peu de pays industrialisés ont réussi à développer leur économie sans avoir au préalable développé leur agriculture.

Note : À l'intérieur du présent document, nous utilisons les mots paysans, producteurs agricoles ou encore agriculteurs. Pour nous, ces mots sont synonymes et désignent les gens de la terre, les gens pratiquant l'agriculture ou l'élevage.

« Prendre une décision, c'est comme placer un toit sur une hutte. »

(Proverbe africain)

2. S'UNIR POUR S'AIDER

Bon nombre d'observateurs font remarquer que les Africains ont commencé à exercer leur influence au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et qu'ils essayent de définir des positions communes. « Le groupe de pays africains présent à Genève se réunit toutes les semaines », selon le Nigérien Chiedu Osakwe, Directeur de la division de coopération technique de l'OMC. C'est un début d'influence, mais il en faudrait davantage pour changer véritablement le cours des négociations. Surtout quand on considère que le fardeau de la dette continue d'être insupportable pour la très grande majorité des pays d'Afrique, comme pour ceux des Caraïbes et du Pacifique. Cela constitue une entrave majeure aux réformes, à la croissance et au développement de tous ces pays. C'est d'ailleurs ce qu'a dénoncé avec vigueur le Conseil des ministres des pays ACP, réuni en décembre 2002 à Bruxelles, en Belgique.

Les 78 pays qui forment l'ACP ont comme position fondamentale que toutes les décisions à prendre doivent se baser sur le développement durable et l'éradication de la pauvreté, à partir de l'intégration progressive et non agressive des pays de l'ACP dans l'économie mondiale. Le Groupe ACP réunit 48 pays du continent africain, 16 dans le bassin des Caraïbes et 14 pays des îles du Pacifique.

De façon plus spécifique, l'insertion de l'Afrique à l'économie mondiale demeure toujours problématique. La part du continent dans le commerce mondial est en nette décroissance, et cela depuis plus de 20 ans. En 1993, par exemple, selon la Banque mondiale, les exportations d'Afrique subsaharienne ne représentaient plus que 1,7 % des exportations mondiales contre 2,5 % en 1970 et les chiffres n'ont guère changés depuis.

« Quoi que puissent être les habitudes des poussins, le faucon a entrepris de les apprendre il y a longtemps. »

(Proverbe africain)

3. FONCTIONNEMENT

3.1 Accès au marché

En matière d'accès au marché, la plupart des pays ont adopté une politique de droits de douane libres, aussi appelés « taux plafonds ». Ce recours à des tarifs douaniers élevés permet de protéger les producteurs de la concurrence mondiale et de vendre leurs produits sur le marché intérieur à des prix supérieurs aux prix mondiaux. Une grande majorité des pays d'Afrique a choisi cette option et a fixé des tarifs supérieurs aux taux effectivement en vigueur. Par exemple, c'est comme si le Burkina Faso imposait une taxe de 150 % aux importations de coton provenant d'autres pays.

En général, pour les pays en développement, les contraintes en matière d'accès au marché sont très limitées. Ce qui ne signifie pas pour autant qu'elles sont sans conséquences. Bien au contraire! Les programmes d'ajustement structurel imposés il y a plus de 20 ans aux pays en

développement par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, en sont la principale cause. Avant toute chose, il est essentiel de comprendre la portée de ces programmes sur les politiques agricoles de la très grande majorité des pays en développement si l'on veut évaluer et comprendre l'impact global de l'Accord agricole sur leurs économies.

Depuis deux décennies, ces programmes ont imposé aux pays en développement une ouverture importante de leurs marchés, tandis que de leur côté les pays développés ont conservé une protection importante de leurs marchés. Voyons pourquoi.

Tout d'abord, on peut définir l'ajustement structurel comme une série de mesures s'articulant autour de trois axes : la balance des paiements, la balance commerciale et le budget de l'État. C'est la balance des paiements qui est déterminante car c'est son déséquilibre qui conduit à l'insolvabilité, selon le FMI et la Banque mondiale. Pour l'éviter, il faut corriger les deux autres déséquilibres.

Ensuite, étant donné que ce sont les pays qui demandent des prêts au FMI, ce sont eux qui acceptent les garanties, « les conditions », exigées par le prêteur. Parmi ces garanties, il y a celles qui tiennent à la correction des causes structurelles et donc de la réforme de l'économie. C'est ce à quoi s'attache la Banque Mondiale, qui a pour rôle de conseiller les gouvernements qui adoptent les programmes d'ajustement structurel, les « PAS ».

Quand un pays est confronté à une telle situation, le déficit budgétaire pèse évidemment très lourd sur la balance des paiements. Afin de le réduire, les gouvernements n'ont pas le choix, ils doivent augmenter les recettes et diminuer les dépenses. Il s'ensuit donc une réduction du rôle de l'État, en particulier de ses interventions dans le champ de l'économie. Il faut obligatoirement, pour satisfaire les créanciers, augmenter les recettes par les impôts, donc diminuer davantage le pouvoir d'achat des citoyennes et citoyens des pays en cause.

La réduction des dépenses porte d'abord sur les déficits des entreprises publiques, auxquels on répond par la privatisation. Elle porte ensuite sur l'arrêt du soutien aux prix des produits de base, qu'on dit contraire à la « vérité des prix ». À cet effet, l'augmentation des prix du pain et du riz est à l'origine des émeutes de la faim dans de nombreux pays du monde (Zimbabwe 1998, Indonésie 1999, Argentine 2001). Elle nécessite également une révision complète des dépenses qui accaparent une trop grande part du budget, même dans des secteurs essentiels comme la santé, l'éducation et les autres services publics. Elle porte enfin sur les effectifs et les salaires de la fonction publique, affaiblissant le marché intérieur et la base sociale des régimes, tout en éliminant presque à coup sûr le maintien et encore plus la création de ressources nationales spécialisées dans le commerce international.

En conclusion, les programmes d'ajustement structurel imposés il y a plus de 20 ans aux pays en développement ont un impact certain. Sans être majeur, il y a toutefois des conséquences quand on aborde la problématique dans l'axe nord-sud, puisque les pays développés ont, pour leur part, conservé une protection importante de leurs marchés.

3.2 Les mesures de soutien interne

L'Accord agricole autorise des formes de soutien à l'agriculture qui correspondent davantage aux politiques agricoles des pays développés qu'à celles des pays en développement. D'une part, les programmes d'ajustement structurel, dont nous venons de parler, ont déjà largement supprimé ce type d'instrument de développement dans la plupart de ces pays. D'autre part, ces contraintes réduisent fortement les marges de manœuvre des pays en développement pour entreprendre ou poursuivre des politiques agricoles et de sécurité alimentaire essentielles.

En fait, peu importe la manière d'analyser la problématique, les pays en développement sont pénalisés par l'Accord et même les clauses qui les autorisent à soutenir, dans certaines limites, leur agriculture ne peuvent être utilisés. Il faut toujours se rappeler à ce propos que les pays qui, dans le cadre de programmes d'ajustement structurel, ont supprimé tout soutien agricole, ne peuvent plus utiliser les dispositions de soutien de prix, par exemple, ou d'aides à l'investissement agricole prévues par l'Accord.

Le problème se pose également dans le cadre des mesures de la boîte verte (voir le dossier 1 : La petite histoire du grand commerce international) qui concernent les services à l'agriculture. Les pays peuvent y investir sans aucune autre limitation que celles qu'ils s'accordent eux-mêmes par le biais de leur budget en agriculture. En raison de leur coût et de leur mode de financement, peu de pays en développement peuvent aujourd'hui utiliser ces mesures de la boîte verte et réaliser pleinement leur potentiel agricole. Dans des pays où l'agriculture occupe une large part de l'économie, les conséquences sont importantes.

En Afrique subsaharienne, par exemple, l'agriculture touche le deux tiers de la population, contre moins de 5 % dans les pays développés. En conséquence, l'agriculture est et restera encore longtemps un enjeu majeur du développement de la majorité des pays d'Afrique. La libéralisation mise en œuvre dans le cadre de l'ajustement structurel a révélé ouvertement certaines limites dans la capacité des marchés à trouver des solutions aux problèmes auxquels font face ces pays et leur population, et particulièrement par rapport à l'Accord agricole. En fait, la somme des contraintes des PAS et de l'OMC réduit fortement les marges de manœuvre des pays en développement. Ce faisant, l'Accord agricole induit une inégalité de traitement entre pays développés et pays en développement. Les pays développés qui, eux, ont toujours soutenu leur agriculture, peuvent encore le faire malgré les contraintes qui leur sont imposées par l'Accord. Tandis que les pays en développement qui n'avaient plus de mesures de soutien avant 1992 n'ont pas le droit d'en utiliser maintenant, alors qu'ils en auraient besoin.

Les moyens dont ils disposent étant limités, ils n'ont plus que des recours limités pour réagir à l'instabilité des marchés mondiaux. Il leur est ainsi virtuellement impossible de demeurer compétitif sur les marchés mondiaux et même sur leur propre marché intérieur. Ceci est dramatique pour l'économie de ces pays et affaiblit encore davantage leur secteur agricole, particulièrement dans un contexte où ils doivent faire face aux exportations de pays soutenant fortement leur agriculture.

3.3 Subventions à l'exportation

Étant donné que la majorité des pays en développement ne subventionnent pas leurs exportations, l'Accord n'a pas d'impact sur eux en tant qu'exportateurs. Toutefois, il y en a un dans la perspective où il légitime l'utilisation des subventions à l'exportation par les pays développés qui veulent conquérir de nouveaux marchés. Dans tout le continent africain, seul l'Afrique du Sud utilise des subventions à l'exportation pour écouler sur les marchés du maïs et des produits à base de maïs, de la farine, du sucre et des fruits.

La part des exportations de produits agricoles dans leurs exportations totales est de 50 % pour le Burkina Faso et le Mali et de 44 % pour la Côte-d'Ivoire¹. Ces exportations étant peu diversifiées et centrées sur des produits primaires, on comprend que toute baisse, ou pire, chute de prix, a des conséquences considérables sur les économies de ces pays. La demande pour ces produits augmente peu et les prix de ces denrées ne cessent de diminuer, quand on les compare aux prix des produits manufacturés. Cette spécialisation fragilise encore plus ces économies en les soumettant aux aléas des marchés mondiaux.

Si l'Accord offre une certaine flexibilité en termes d'aides à la commercialisation et au transport intérieur et international, celles-ci demeurent hors de portée pour les pays en développement. Ces pays n'ont tout simplement pas les moyens financiers de s'en prévaloir. De ce fait, ces mesures, qui pourraient leur venir en aide, ont l'effet contraire. Elles se trouvent à accentuer la concurrence déloyale des pays développés qui en profitent pour subventionner leurs exportations sur les marchés des pays en développement.

Cela est d'autant plus fondamental pour les pays en développement que, globalement, les échanges de produits agricoles ont plus que quadruplé dans le monde au cours des 20 dernières années. Les pays en développement sont aussi de plus en plus dépendants du commerce agricole à la fois comme importateurs et comme exportateurs. Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), la balance du commerce de produits alimentaires des pays en développement serait devenue négative depuis 1997, ce qui souligne avec force l'importance des échanges pour la satisfaction des besoins alimentaires de ces pays.

En théorie, l'Accord agricole a pour but de limiter les mécanismes de soutien ayant des impacts négatifs en termes de production et d'échanges, afin d'instaurer de meilleures conditions de concurrence sur les marchés mondiaux. Ceci est d'autant plus important que les mesures de protection aux frontières sont de plus en plus limitées.

Globalement, l'Accord ne répond pas aux préoccupations des pays en développement. Il a été conçu par les grands pays fournisseurs de denrées agricoles, pour les produits agricoles des zones tempérées, selon leurs objectifs et leurs contraintes. L'Accord légitime également le soutien à la production et aux échanges des pays développés. Il est inadapté aux réalités des pays en développement. Ceux-ci vivent des contraintes budgétaires trop importantes limitant en plus leur recours à des outils financiers étatiques. L'Accord, en imposant une ouverture des

¹ Source : FAO.

frontières, met en concurrence deux types d'agriculture qui ne bénéficient pas des mêmes moyens. L'objectif des prochaines négociations pour les pays de l'ACP doit donc être de rééquilibrer l'Accord agricole.

Qu'il s'agisse de la mise en valeur de leur potentiel agricole ou de leur capacité à payer des importations alimentaires, pour les pays en développement, la question de l'accès aux marchés demeure primordiale.

*« Quoi que puissent être les habitudes des poussins,
le faucon a entrepris de les apprendre il y a longtemps. »*

(Proverbe africain)

4. LE RÈGNE DE L'INSTABILITÉ

Malgré l'Accord agricole, l'instabilité et le fléchissement des prix caractérisent toujours les marchés mondiaux. L'accès au marché reste problématique et le soutien au secteur agricole demeure important dans les principaux pays producteurs et exportateurs.

Pour les pays en déficit alimentaire, l'Accord agricole n'a absolument rien résolu. L'instabilité du coût des importations alimentaires ou « facture alimentaire » demeure un frein au développement. Selon la FAO, cette facture des pays moins avancés a augmenté d'environ 45 % entre 1980 et 1995 et elle est passée, pendant ce laps de temps, de 12,4 à 18 milliards de dollars US. De même, entre 1993 et 1996, la facture des importations céréalières a augmenté de 83 % pour les pays les moins avancés et de 61 % pour les pays importateurs nets de produits alimentaires comme le Botswana, la Côte-d'Ivoire, le Kenya et le Maroc.

On peut donc en conclure que les conditions d'une concurrence loyale sur les marchés mondiaux sont encore loin d'être réunies.

Prochain dossier : Les négociations actuelles de l'Accord agricole

En résumé

- Dans la plupart des pays en développement, l'agriculture joue un rôle crucial dans l'économie. L'agriculture couvre aussi l'essentiel des besoins alimentaires de la population et procure des moyens de subsistance et des revenus à des populations majoritairement installées dans les zones rurales.
- Les 78 pays qui forment l'ACP ont comme position fondamentale que toutes les décisions à prendre doivent se baser sur le développement durable et l'éradication de la pauvreté, à partir de l'intégration progressive et non agressive des pays de l'ACP dans l'économie mondiale.
- Les Programmes d'ajustement structurel (PAS) ont imposé aux pays en développement une ouverture importante de leurs marchés, tandis que de leur côté les pays développés ont conservé une protection importante de leurs marchés.
- L'Accord agricole autorise des formes de soutien à l'agriculture qui correspondent plus aux politiques agricoles des pays développés qu'à celles des pays en développement.
- Étant donné que la majorité des pays en développement ne subventionnent pas leurs exportations, l'Accord n'a pas d'impact sur eux en tant que pays exportateurs. Toutefois, il y en a un dans la perspective où il légitime l'utilisation des subventions à l'exportation par les pays développés qui veulent conquérir de nouveaux marchés.
- Malgré l'Accord agricole, l'instabilité des prix sur les marchés mondiaux n'a pas diminuée. La libéralisation des échanges a été plus faible que prévue, l'accès au marché demeure problématique et les soutiens à leur secteur agricole demeurent importants dans les principaux pays producteurs et exportateurs.

Lexique :

Accès au marché - Par accès au marché, on entend la mesure dans laquelle un pays autorise les importations. Les droits de douane et les obstacles non tarifaires au commerce peuvent être utilisés pour limiter l'entrée des produits étrangers dans un pays.

Boîte bleue - Elle comprend les mesures tolérées par les accords. Il s'agit des aides attribuées aux agriculteurs dans le cadre de programmes de limitation de la production. Ces aides ne sont pas soumises à l'obligation de réduction, mais ne peuvent pas augmenter.

Boîte verte – Elle contient les soutiens qui n'ont pas ou peu d'effets de distorsion. Il s'agit en général de mesures de soutien qui ne sont pas liées ou couplées au volume de production ou au prix. On considère que ces mesures n'ont pas d'effets incitatifs sur la production et ne créent pas de distorsions sur les échanges.

Boîte orange (ambrée) – Elle contient essentiellement les mesures de soutien aux prix et d'autres aides qui n'entrent pas dans les boîtes bleues et vertes. Ces soutiens visent à maintenir les prix internes à un niveau plus élevé que sur le marché international afin de garantir le revenu des agriculteurs.

Droits de douane - Taxe appliquée aux produits importés. Il peut s'agir d'un droit spécifique (montant fixe) ou d'un pourcentage fixe de la valeur du produit importé.

Libre-échange - Ce dit d'une situation de commerce international non entravée par des tarifs douaniers ou par toute autre distorsion ou restriction gouvernementale.

Mesure globale de soutien - Indicateur de l'ensemble du soutien accordé par chacun à son secteur agroalimentaire dans la catégorie des mesures (orange).

Soutien interne - Transfert aux producteurs résultant de mesures qui ont pour effet d'augmenter les prix payés par les consommateurs de produits agricoles par le biais de droits de douane, de contingents d'importation, de prix administrés ou de systèmes de licence.

Subventions à l'exportation - Subventions visant à soutenir l'exportation de denrées vers un autre pays. Elles couvrent la différence entre les prix intérieurs qui peuvent être plus élevés et les prix mondiaux qui peuvent être moins élevés.

Bibliographie :

Agriculture et agroalimentaire Canada, Le commerce international dans le secteur agroalimentaire, 1998, 34 pages.

Organisation mondiale du commerce, site Internet, (<http://www.wto.org/indexfr.htm>).

Solagral, Les agricultures du sud et l'OMC, mars 2001, (<http://www.solagral.org/index.htm>).

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).

2003.05.15