

« L'agriculteur qui ne s'est jamais aventuré au-delà de son champ
dit que ses propres méthodes sont les meilleures »

(Proverbe africain)

- Que signifie, selon Ablasse OUEDRAOGO, renforcer les capacités de l'Afrique en matière de négociations commerciales?
- Quels sont, selon Sékou Oumar TALL, les deux enjeux de l'actuelle ronde de négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC)?
- Pourquoi, selon Issa Martin BIKIENGA, les producteurs de céréales de l'Afrique de l'Ouest ne peuvent-ils tirer réellement profit des règles du commerce international?
- Depuis la signature de l'Accord agricole, les divergences entre pays développés et en développement apparaissent-elles clairement?
- Quels étaient les deux objectifs de la Conférence de Doha?
- Quelles sont les quatre grandes thématiques de la renégociation de l'Accord agricole?

1. PAROLES D'AFRICAINS : LES ENJEUX DE L'ACTUELLE RONDE DE NÉGOCIATION DE L'OMC

1.1 Ablasse OUEDRAOGO, du Burkina Faso, est directeur général adjoint de l'OMC

Alors que le monde industrialisé se fait à l'idée de la nécessité d'ouvrir ses marchés aux pays en développement, le directeur général adjoint de l'OMC, Ablasse OUEDRAOGO, déclarait récemment, dans une entrevue à l'Agence panafricaine de presse (Panapress), que l'Afrique devait renforcer ses capacités humaines et de production afin de pouvoir participer pleinement au système commercial mondial. Nous en reproduisons ici quelques extraits. Vous trouverez le texte complet de cette entrevue sur le site Internet d'Africa on line : <http://www.africaonline.com/site/Articles/2,3,46532.jsp>.

Selon Ablasse OUEDRAOGO, la part de l'Afrique du commerce mondial n'est que de 1,7 %, même si elle représente un tiers de membres de l'Organisation commerciale mondiale. Le commerce ayant été identifié comme un instrument majeur pour la mobilisation des ressources pour le développement et pour être en mesure de participer pleinement au commerce international, le responsable de l'OMC a indiqué : « que l'Afrique devrait renforcer ses capacités à être en mesure de négocier lors des discussions commerciales. » Après Doha, explique-t-il, les négociations sur les subventions des produits agricoles ont débuté et à moins que les Africains ne soient très bien organisés : « ils n'auront pas la capacité de se dresser face à leurs partenaires des pays industrialisés et de défendre de façon adéquate leurs intérêts. »

« C'est la raison pour laquelle il est nécessaire, pour les Africains, de renforcer leurs capacités afin d'être en mesure de négocier et de défendre les intérêts du continent », a-t-il déclaré. « Renforcer les capacités de l'Afrique en matière de négociations commerciales nécessite d'apprendre les règles de l'OMC et les tendances du système commercial mondial entre autres. »

Mais, insiste-t-il, en plus de cette connaissance à acquérir, il faut renforcer les capacités à négocier des contrats commerciaux, les capacités de production et la diversification de l'économie. L'Afrique ne doit plus seulement miser sur les exportations de matières premières. « Si nous continuons à exporter nos matières premières, nous n'arriverons pas à grand chose parce que le monde industrialisé va continuer à exploiter les pays africains qui ne pourront pas prendre part à la mondialisation », a affirmé M. OUEDRAOGO.

Dans cette entrevue, il invite les pays africains à poursuivre leur industrialisation afin d'être en mesure de créer des emplois, d'obtenir davantage de revenus et de parvenir à un développement durable. Il termine en disant qu'il faut travailler en partenariat et de façon cohérente pour relever le défi de l'éradication de la pauvreté, ce qui nécessite de travailler ensemble mais, aussi, d'être conscient des responsabilités de chacune des parties. « Dans le cadre de cette nouvelle approche, il est nécessaire de faire preuve d'une certaine cohérence au niveau national et international lorsque les États se réunissent pour décider de ce qui doit être fait ».

1.2 Sékou Oumar TALL, agropasteur, officier du mérite agricole, représentant du Mali à la Fédération internationale des producteurs agricoles (FIPA)

Dans le cadre d'une entrevue réalisée pour « Semences de solidarités », Sékou Oumar TALL répond à des questions portant sur la prochaine ronde de renégociation de l'Accord agricole.

Du point de vue du monde agricole, quels sont les trois principaux enjeux de l'actuelle ronde de négociations à l'OMC?

« Parmi les principaux enjeux on peut citer :

Le premier des enjeux est **la suppression des subventions à l'exportation et la réduction de toutes les formes de soutien interne** accordé par les pays développés à leurs agriculteurs. **L'amélioration de l'accès au marché** est le second, car, à la suite des crises alimentaires récentes (exemple : maladie de la vache folle) et aux exigences croissantes des consommateurs des pays développés, les normes sanitaires et environnementales se sont renforcées. L'accès aux marchés de ces pays devient, par conséquent, de plus en plus difficile à cause des barrières environnementales. Les pays en développement doivent donc renforcer aussi leurs normes afin d'accéder au marché international. Dans ce cadre, la création d'un fonds d'assistance technique pour renforcer les capacités humaines et institutionnelles à la mise en place et au contrôle des standards et des normes commerciales devient une nécessité. Dans le cas des **opportunités d'exportation**, qui est le troisième enjeu, les pays en développement sont moins préparés à la mise en place d'une stratégie de normalisation et de certification de

produits que les pays développés. Or, de nombreux états ont initié des programmes de certification dont les critères ne sont pas toujours accessibles pour les pays en développement. Ces derniers doivent par conséquent développer leurs propres stratégies de conquête de ces marchés et l'agriculture biologique doit en faire partie. »

Dans le contexte actuel, peut-on sincèrement croire que les intérêts et préoccupations des pays en développement puissent être pris en compte dans les négociations à l'OMC?

« Il est tout à fait possible que les intérêts et préoccupations des pays en développement puissent être pris en compte dans les négociations à l'OMC si les pays développés respectent les règles telles que négociées et si les pays en développement agissent de façon solidaire lors des négociations et bénéficient de l'appui d'organisations régionales, nationales et internationales telles que la Fédération internationale des producteurs agricoles. »

1.3 Issa Martin BIKIENGA, ingénieur agro-économiste et coordonnateur des Programmes majeurs politiques du Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS) au Burkina Faso

Ce texte est paru dans la publication « Semence de solidarités » de mai 2003, sous le titre : Iniquité du commerce international pour les producteurs de céréales de l'Afrique de l'Ouest. Nos vous en présentons ici un résumé.

« Les producteurs de céréales de l'Afrique de l'Ouest ne peuvent pas tirer réellement profit des règles du commerce international, mais en subissent plutôt les conséquences et les contraintes. La libéralisation des politiques commerciales a conduit à la mise en concurrence directe des agricultures modernes et plus productives avec des agricultures traditionnelles, à forte densité de main d'œuvre et à faibles rendements. Cette situation n'est pas équitable dans la mesure où ces agricultures modernes ont bénéficié dans le passé de politiques de protection pour se construire et continuent toujours de bénéficier de subventions fort consistantes.

En Afrique de l'Ouest, les agricultures traditionnelles n'ont pas toujours fait l'objet d'attention de la part des États, à l'exception des cultures d'exportation. Les organisations paysannes sahéliennes et ouest-africaines s'élèvent à juste titre contre cette situation de défaveur et réclament une concurrence saine et loyale ainsi qu'une protection des marchés agricoles, notamment pour les produits stratégiques quant à leur importance dans la réalisation de la sécurité alimentaire comme les céréales.

Les autres difficultés que rencontrent les producteurs de céréales au regard du commerce international sont le manque de financement, l'absence d'organisations professionnelles fortes et fiables, la méconnaissance même du commerce international et de ses mécanismes ainsi que l'inexistence de systèmes d'information fonctionnels. »

2. LA RENÉGOCIATION DE L'ACCORD AGRICOLE : LA CONFÉRENCE DE DOHA ET LE CONTEXTE INTERNATIONAL

2.1 Conférence de Doha

Le préambule actuel de l'Accord agricole en renégociation reconnaît que l'objectif de libéralisation « doit tenir compte de considérations autres que commerciales ». L'agriculture ne serait donc pas considérée comme un secteur ayant pour unique fonction la production d'aliments et de matières premières agricoles. Parmi les autres fonctions de l'agriculture, le préambule mentionne explicitement la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement.

L'enjeu des débats en cours est donc de définir les règles qui permettent d'encadrer le pouvoir d'intervention publique des États afin que l'agriculture continue d'assumer ces fonctions non-marchandes tout en limitant les effets négatifs de ces interventions sur les échanges dans le but de préserver la coopération internationale.

La 4^e Conférence ministérielle de l'OMC s'est tenue à Doha au Qatar en novembre 2001. La Déclaration ministérielle issue de cette conférence définit notamment le mandat de la négociation agricole. Elle réaffirme la nécessité de prendre en compte les autres fonctions de l'agriculture et élargit même les discussions à la création d'emploi et au développement rural.

La Conférence visait deux objectifs :

1. Clarifier les objectifs de politiques agricoles et justifier l'intervention publique.
2. Engager une réflexion plus large sur les critères et principes qui permettent de définir des instruments préservant les fonctions non-commerciales de l'agriculture tout en favorisant la coopération multilatérale.

2.2 Le contexte international

Depuis la signature de l'Accord agricole, l'environnement global du commerce international a passablement évolué. Les divergences de vues entre les pays ou groupes de pays, qu'ils soient développés ou en développement, apparaissent clairement. La perception que les différents gouvernements se font des considérations autres que commerciales de l'agriculture et des véritables enjeux sont de plusieurs ordres :

- La remise en question des politiques agricoles américaines et les débats sur une réforme en profondeur de la Politique agricole commune (PAC) européenne questionnent la capacité de l'agriculture à se passer de soutiens publics.
- L'Accord agricole n'a pas permis aux pays les plus pauvres d'intégrer le marché international. La persistance et l'aggravation des problèmes de pauvreté et d'insécurité alimentaire témoignent de cet échec.
- L'échec de la Conférence de Seattle en 1999 démontre que l'on ne peut plus tenir les pays en développement à l'écart des négociations.

- La Déclaration de Doha prévoit un renforcement du traitement spécial et différencié ainsi qu'une assistance technique à la négociation pour les pays en développement.
- Plusieurs institutions internationales (FAO, Banque mondiale) ont réaffirmé que la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté, tant en milieu rural qu'urbain, restaient des enjeux majeurs.
- Dans le cadre de la renégociation de l'Accord agricole, certains pays en développement ont défendu la reconnaissance du rôle essentiel de l'agriculture en matière d'emploi et de sécurité alimentaire.

3. LES QUATRE GRANDES THÉMATIQUES DE LA RENÉGOCIATION

Lors de la Conférence ministérielle de Doha, les discussions se sont articulées autour de quatre grandes thématiques qui, chacune, représente un enjeu lié à l'actuelle ronde de négociation de l'accord.

- Sécurité alimentaire et régulation de l'offre.
- Emploi et lutte contre la pauvreté.
- Sécurité sanitaire des aliments et normes.
- Environnement et aménagement du territoire.

3.1 Sécurité alimentaire et régulation de l'offre

L'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation, lors du Sommet mondial de l'alimentation en 1996, a défini ainsi la sécurité alimentaire : « ...*tous les êtres humains ont, à tout moment, accès à un accès physique et économique ainsi qu'à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active.* »

Pour les pays développés qui ont atteint et dépassé l'objectif de nourrir leur population, la question centrale en matière de sécurité alimentaire est la régulation de l'offre afin de stabiliser leurs approvisionnements et les prix. Pour les pays en développement, la question se pose autrement : comment maintenir une indépendance alimentaire minimum? La sécurité alimentaire signifie, pour eux, conserver un certain degré d'autonomie afin de se protéger contre les aléas du marché et des situations politiques changeantes. En général, dans ces pays, les dépenses d'alimentation comptent pour beaucoup dans le revenu familial et l'agriculture contribue fortement à l'économie nationale. Cependant, elle repose sur plusieurs petites exploitations qui ne suffisent pas à couvrir les besoins alimentaires de la population. L'objectif de négociation des pays en développement qui sont dans cette situation vise donc à de sécuriser la production interne.

Sur la question de l'intervention publique des gouvernements en agriculture et sa justification, les discussions ont permis de dégager un consensus autour de la nécessité de préserver ce degré d'autonomie ou d'autosuffisance alimentaire. Le véritable débat est maintenant de savoir à quel niveau fixer ce degré d'autonomie. Jusqu'à maintenant, tant les pays du Nord que ceux du Sud ont utilisé des instruments d'intervention publique pour stabiliser et soutenir les prix des denrées, stocker des produits agricoles et alimentaires et pour protéger leurs frontières de produits potentiellement dangereux. Au fil des ans, les politiques commerciales des uns et des autres se sont modifiées. Il y a utilisation plus fréquente de mesures budgétaires du type aides directes comme les subventions aux intrants. On soutient moins directement les prix. On a diminué la protection aux frontières.

Deux problèmes majeurs demeurent toutefois.

- **L'instabilité des prix** et la régulation de l'offre au Sud comme au Nord.
- **Le financement du développement** de l'agriculture dans les pays en développement les plus pauvres.

3.2 Emploi et lutte contre la pauvreté

La population rurale représente près de la moitié de la population mondiale. Dans la plupart des pays en développement coexistent deux types d'agriculture : une de subsistance et une commerciale dont les produits sont destinés à l'exportation. L'agriculture demeure dans ces pays un secteur majeur de création d'emploi et de lutte contre la pauvreté, mais également un élément de cohésion sociale. Le niveau des revenus des paysans est par conséquent au cœur des débats, en partant du principe que le rôle du secteur agricole dans la création d'emploi, dans tous les pays, est conditionné par le revenu des agriculteurs.

En matière d'interventions publiques, quand il est question de soutenir l'emploi et de lutter contre la pauvreté, les problèmes sont les mêmes que l'on habite un pays du Nord ou du Sud. La gravité avec laquelle ils se posent est cependant totalement différente : pensons à l'accès au crédit, au soutien à l'éducation et à la santé, aux conflits armés et la faiblesse de l'État qui en découle. Tous ces éléments engendrent souvent ou causent l'instabilité des revenus agricoles.

Parmi les solutions possibles, la protection aux frontières permet le maintien d'une activité agricole et des emplois en milieu rural. Cette mesure est particulièrement bien adaptée à la réalité des pays en développement, car elle est peu coûteuse budgétairement parlant, malgré qu'elle puisse l'être pour le consommateur. Toutefois, l'Accord agricole demande la baisse de des protections.

Les subventions à la consommation, aux intrants ou au crédit permettent également le maintien d'une activité agricole, mais leur coût budgétaire les rend à peu près inaccessibles aux pays en développement. D'autres types d'interventions publiques peuvent avoir des impacts sur l'emploi et la lutte contre la pauvreté (recherche, travaux publics à grande échelle, services sociaux en milieu rural, appui à la diversification des productions) mais ils ne sont pour la plupart accessibles qu'au pays développés.

L'emploi en milieu rural ne fait pas partie présentement des discussions en cours quand il est question de L'Accord agricole de l'OMC. Toutefois, il est dans l'intérêt des pays en développement d'engager des discussions à l'OMC afin que les règles commerciales prennent en cause ces problématiques qui sont des composantes essentielles de leur réalité agricole.

3.3 Sécurité alimentaire des aliments et normes

D'après la définition que donne l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la sécurité alimentaire vise à fournir à la population une alimentation saine. Les produits doivent être exempts de maladie ou de parasite. Ils doivent répondre à des normes de qualité (exempt d'organisme génétiquement modifié, par exemple).

À cet effet, les attentes des consommateurs sont très différentes selon que l'on habite un pays développé ou un pays en développement. Les premiers revendiquent le droit d'appliquer dans leurs pays des normes plus strictes que les normes internationales. Les seconds souhaitent simplement que leurs pays aient les moyens et la possibilité d'appliquer des normes internationales minimales. Toutefois, dans les pays développés comme dans les pays en voie de développement, si on souhaite bien entendu protéger les consommateurs, on souhaite aussi protéger la production nationale en exigeant des normes plus élevées.

À ce chapitre, les principaux problèmes auxquels sont confrontés les pays en développement sont :

- Les difficultés de se conformer aux normes internationales et aux exigences de l'Accord de l'OMC à cause de contraintes techniques et financières.
- La présence de politiques sanitaires parfois incohérentes des pays développés lorsque vient le temps d'exporter (exemple : la Côte d'Ivoire qui est confrontée à un seuil établi par l'Union européenne pour limiter la présence de l'ochratoxine A dans le café, alors qu'une étude ne prouve la toxicité de cette substance).
- Les pratiques laxistes de certains pays développés qui exportent vers les pays en développement des produits de moindre qualité.
- La faible participation aux organismes de normalisation (contraintes techniques et financières). Les spécificités et contraintes des pays en développement ne sont pas prises en compte.
- Une assistance technique insuffisante et aucun engagement de la part des pays développés à fournir les moyens efficaces aux pays en développement.

3.4 L'environnement et l'aménagement du territoire

Tout comme pour les questions de sécurité alimentaire, si dans les pays développés, comme dans les pays en développement, l'environnement est l'objet d'une plus grande prise en compte en agriculture, les moyens financiers et techniques pour y parvenir ne sont pas les mêmes.

Dans les pays en développement, l'agriculture est souvent le seul moyen d'occuper le territoire. Le maintien de l'activité agricole y est une préoccupation fondamentale. Il permet de limiter l'exode vers les villes. Le niveau de développement, la capacité de production et le niveau d'autosuffisance alimentaire, l'importance économique et sociale de l'agriculture, l'existence de politiques de gestion des ressources naturelles sont autant de raisons qui militent en faveur d'un plus grand soutien au développement rural.

Pour les pays en développement, c'est la question du financement qui demeure la principale source de problème. L'accès aux aides de la boîte verte (voir le premier dossier : Petite histoire du grand commerce international), dans laquelle sont classés la plupart des programmes gouvernementaux, leur est presque impossible en raison d'un manque de moyens financiers. Or, dans les pays développés ces moyens financiers existent. Là encore, comme pour d'autres aspects des négociations, un écart important sépare les deux groupes de pays. Plusieurs questions se posent alors : l'OMC est-il le lieu approprié pour des négociations sur l'environnement? Les pays développés et les pays en développement peuvent-ils avoir les mêmes normes environnementales? Qui détermine ces normes? En fonction de quels critères? Comment aider les pays en développement à mettre en place ces normes? Voilà autant de questions qui devront trouver réponse dans la prochaine ronde de renégociation quand il sera question d'environnement.

« La main de celui qui demande est toujours en dessous de celle de celui à qui il demande »

(Proverbe africain)

En résumé

- Il faut renforcer les capacités de l'Afrique en matière de négociations commerciales, ce qui nécessite entre autres d'apprendre les règles de l'OMC et les tendances du système commercial mondial.
- Le premier des enjeux de l'actuelle ronde de négociation est la suppression des subventions à l'exportation et la réduction de toutes les formes de soutien interne accordé par les pays développés à leurs agriculteurs. L'amélioration de l'accès au marché est le second. Les opportunités d'exportation constituent le troisième enjeu.
- La libéralisation des politiques commerciales a conduit à la mise en concurrence directe des agricultures modernes et plus productives avec des agricultures traditionnelles, à forte densité de main d'oeuvre et à faibles rendements. Cette situation n'est pas équitable dans la mesure où ces agricultures modernes ont bénéficié dans le passé de politiques de protection pour se construire et continuent toujours de bénéficier de subventions fort consistantes.
- La Conférence de Doha visait deux objectifs : d'abord clarifier les objectifs de politiques agricoles et justifier l'intervention publique, ensuite engager une réflexion plus large sur les critères et principes qui permettent de définir des instruments préservant les fonctions non-commerciales de l'agriculture tout en favorisant la coopération multilatérale.
- Lors de la Conférence ministérielle de Doha, les discussions se sont articulées autour de quatre grandes thématiques dont chacune représente un enjeu lié à l'actuelle ronde de négociation de l'accord :
 - Sécurité alimentaire et régulation de l'offre.
 - Emploi et lutte contre la pauvreté.
 - Sécurité sanitaire des aliments et normes.
 - Environnement et aménagement du territoire.

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 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'effet incitatif sur la production et ne créent pas de distorsions sur les échanges. Aucune contrainte ne leur est donc imposée et peuvent même augmenter.

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 :

Africa on line, entrevue avec Ablasse Ouedraogo disponible sur le site Internet :
<http://www.africaonline.com/site/Articles/2,3,46532.jsp>

Issa Martin BIKIENGA, Semences de solidarités, mai 2003, UPA Développement international (UPA DI).

L'agriculture au-delà du commerce, Conférence internationale, Solagral, 8, 9 et 10 janvier 2002.
Le texte est disponible à l'adresse suivante :
http://www.solagral.org/mondialisation/omc/forumsemntc_1101/syntheseconfntc_0102.pdf

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).

2003.05.22