

Libéralisation agricole, quelles implications pour les pays du Sud ?

► Bénédicte Hermelin, Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret).
hermelin@gret.org

DEPUIS une vingtaine d'années, les agricultures des pays en développement et notamment les agricultures africaines font face à des processus de libéralisation. Derrière ce terme se cachent deux mécanismes indépendants. Le premier est le retrait de l'État des activités productives : il s'agit de permettre aux acteurs économiques (producteurs agricoles, bien sûr, mais aussi commerçants et transformateurs) d'exercer leurs activités librement, sans intervention étatique déresponsabilisante. L'ouverture des frontières aux produits importants est le second volet de la libéralisation : l'abaissement des droits de douane, la réduction voire la suppression des mesures de contrôle des importations (comme les prix minimaux, les monopoles d'importation, les quotas d'importation) permettent cette ouverture. Ces deux mécanismes ne sont pas forcément liés, mais sont en général apparus successivement,

notamment dans les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre.

Pourquoi libéraliser l'agriculture ? Objectifs et étude de cas au Bénin, au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire. La libéralisation de l'agriculture vise à faciliter la concurrence pour améliorer l'efficacité économique : la compétition entre acteurs économiques liée à la mise en concurrence doit permettre une réduction globale des prix et/ou une amélioration de la qualité des produits. La stimulation des échanges commerciaux liés à la libéralisation permet d'augmenter la croissance économique globale. Enfin, les consommateurs intermédiaires ou finaux bénéficient d'une baisse des prix et d'une augmentation de la qualité. La concurrence accrue, selon la théorie économique, doit permettre de favoriser les producteurs les plus efficaces (c'est-à-dire ceux qui produisent et sont capables de vendre au meilleur

coût), et de spécialiser les producteurs et les régions, en vertu des avantages comparatifs.

La libéralisation agricole a pris des visages différents selon qu'elle s'applique à des produits d'exportation ou destinés à l'approvisionnement des marchés locaux. Dans le premier cas, il ne s'agit bien sûr pas d'abaisser les droits de douane, mais du retrait de l'État des activités de production et de commercialisation. Dans la plupart des pays africains, les cultures d'exportation représentent un apport important à l'économie nationale, justifiant ainsi une intervention étatique à plusieurs niveaux, *via* des monopoles d'État : contrôle de la production, de la mise en marché, du prix.

Ainsi, les sociétés cotonnières ouest-africaines intervenaient en fournissant les intrants (semences, engrais, produits phytosanitaires) aux producteurs, en entretenant les pistes rurales, en apportant un appui technique, en collectant le coton graine, en l'égrenant puis en le commercialisant. La libéralisation, qui n'est pas encore réalisée dans tous les pays, consiste à privatiser les sociétés cotonnières, en confiant leur gestion à des entreprises privées, donc la structure diffère d'un pays à l'autre : les producteurs participent ou non au capital des nouvelles sociétés, une zone de collecte est attribuée à chaque firme ou bien elles se font concurrence. Au Bénin par exemple, l'égrenage est assuré à 48 % par des entreprises privées, le reste par une société para-étatique. Trois entreprises interviennent dans le secteur de l'égrenage au Burkina Faso, dans trois secteurs délimités. L'ancienne entreprise cotonnière est désormais détenue à part égale par l'État, les producteurs et le secteur privé. La participation de producteurs est aussi effective dans les deux nouvelles sociétés. Une organisation interprofessionnelle intervient dans la fixation des prix, les intrants ou le développement du secteur. L'expérience montre que lorsque les producteurs participent au capital de la nouvelle société, ils arrivent mieux à faire prendre en compte leurs intérêts. En revanche, la mise en concurrence directe de plusieurs sociétés dans une même zone de collecte du coton conduit à une guerre des prix, qui au final n'est jamais profitable aux producteurs. En effet, si dans un premier temps elle

LE CACAO EN CÔTE D'IVOIRE

LA CÔTE D'IVOIRE est le principal (et de loin) producteur mondial de cacao : elle fournit en effet 40 % des fèves de cacao. On recense 700 000 planteurs de cacao, et six millions de personnes (soit 40 % des ivoiriens) vivent du cacao, qui pèse donc d'un poids très important dans l'économie nationale. Il représente à lui seul 40 % des recettes budgétaires, 50 % des exportations et 15 % de la richesse nationale. Ces chiffres expliquent le caractère stratégique de cette production, et la forte implication de l'État dans la commercialisation. La Caisse de stabilisation (Caistab), organisme para-étatique, fixait les prix intérieurs et à l'exportation. Elle permettait ainsi une stabilisation des prix versés aux producteurs, mais le transport de la marchandise du champ au port d'exportation, était assuré par des opérateurs privés, agréés par la Caistab. Ce système assurait aussi un accès au crédit, une gestion

des exportations (répartition entre opérateurs).

Pour stabiliser les prix intérieurs quel que soit le prix à l'exportation, un système de prélèvement sur les recettes en période de cours élevés permettait d'alimenter un fonds destiné à compenser les pertes des années où le cours était bas. Mais la tendance à la baisse des cours du cacao (comme ceux des autres matières premières agricoles), conduisait inexorablement à la faillite d'un tel système, faillite accélérée par les prélèvements effectués par l'État ivoirien sur les réserves de la Caistab. La libéralisation de la filière cacao, opérée en 1999, a bénéficié d'abord aux pisteurs, qui transportent la récolte vers les usines d'exportation. Ils ont pu en effet fixer leur prix librement, et la forte réduction de l'accès au crédit a pénalisé leurs concurrents, les coopératives. Au final, ce sont les producteurs qui ont souffert de la libéralisation. ■

pousse à une surenchère qui conduit à une hausse du prix d'achat du coton-graine, elle aboutit en général à la disparition des entreprises les plus fragiles, et au retour à un monopole mais cette fois-ci privé, sans régulation de l'État.

Dans le cas des productions destinées à approvisionner le marché national, la libéralisation consiste à la fois à une moindre intervention de l'État dans la production et la commercialisation, et à une ouverture des frontières, pour faciliter les importations. La filière riz au Burkina Faso illustre ce double mécanisme. Avant 1996, date de la libéralisation, la Caisse nationale de péréquation avait le monopole de l'importation du riz et finançait la Société nationale de collecte et de commercialisation du riz (Sonacor). Cette dernière fournissait les intrants, achetait le paddy aux producteurs, le transformait et le revendait aux semi-grossistes. Depuis, les monopoles ont été supprimés, et la Sonacor a été reprise par un holding privé, qui passe des contrats avec les producteurs. Ce désengagement de l'État de la filière s'est accompagné d'un abaissement des protections aux frontières, passant de près de 40 % à 10 % en 2000. Les importations de riz se sont envolées depuis la libéralisation. Selon l'interprofession du riz au Burkina Faso, ce sont les opérateurs intervenant dans la commercialisation (importateurs, grossistes et détaillants) qui ont le plus profité de la libéralisation. Pour les détaillants en particulier, le chiffre d'affaires issu de la vente du riz importé est double de celui engendré par la vente du riz local.

Le riz importé au Burkina provient essentiellement d'autres pays en développement. La Thaïlande et le Vietnam ont réussi à augmenter fortement leur productivité, dégageant des surplus exportables. Cette croissance de la production est liée à une amélioration technique et des politiques incitatives (contrôle des prix intérieurs *via* des mécanismes de stockage). Les brisures de riz en provenance de Thaïlande sont vendues sur les marchés burkinabés à 200 FCFA/kg contre 240 FCFA/kg

pour le riz local¹.

La libéralisation, plus qu'un mal nécessaire ?

La libéralisation des échanges agricoles n'aurait-elle donc que des effets négatifs ? Certainement pas. Les flux d'échanges agricoles, bétail, céréales ou légumes, sont importants dans l'espace ouest-africain. Ils ont été favorisés par la mise en place de la libre circulation des produits agricoles depuis le 1^{er} janvier 2000, au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (Uemoa). La disparition des barrières douanières entre les pays fluidifie les échanges qui existaient déjà, et offre aux producteurs l'accès à des bassins de consommation plus importants. Les ensembles commerciaux régionaux, comme l'Uemoa, la Cemaq ou l'Union européenne, consistent en une libéralisation interne des échanges, en conservant des protections douanières vis-à-vis du reste du monde. En augmentant la taille des marchés, en mettant en concurrence des agricultures de niveau de productivité similaire, ils permettent d'augmenter la production agricole et de jouer de la complémentarité entre zones de production. D'autre part, comme l'a montré la crise alimentaire sévère subie par le Niger et les pays voisins en 2005, les échanges commerciaux jouent un rôle très important dans la sécurité alimentaire. La crise a été accentuée par le blocage des exportations commerciales imposé par des pays limitrophes du Niger, en particulier le Nigeria. Or, les échanges commerciaux permettent de combler les déficits alimentaires de certaines régions, et les blocages ont accentué la hausse des prix sur les marchés céréaliers.

Depuis 2000, le Nigeria, contrairement aux autres pays de la sous-région, a modifié sa politique commerciale vers plus de protectionnisme, notamment pour les produits agricoles. Afin de se protéger de la concurrence déloyale et pour favoriser la sécurité alimentaire et la transformation locale, le gouvernement a mis en place des interdictions

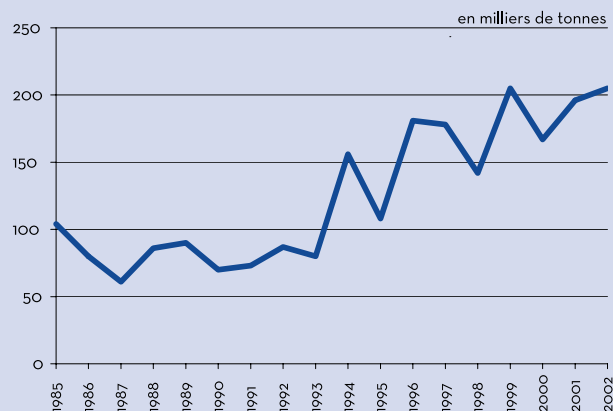
d'échanges transfrontaliers. Ainsi, les importations de sorgho, de manioc, de viande (toutes espèces) et de fruits frais sont interdites, tout comme les exportations de riz, de maïs, de haricots et d'igname. Les échanges avec les pays voisins étant traditionnellement intenses, ce sont d'abord les producteurs des pays limitrophes qui ont souffert de ces interdictions, en partie contournées par la contrebande.

Les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sont souvent rendues responsables des processus de libéralisation de l'agriculture. Dans le cas des agricultures africaines, c'est souvent largement faux. En effet, les processus de libéralisation ont commencé au milieu des années 1980, alors que l'OMC n'existe que depuis 1995. Ce sont les institutions financières internationales, la Banque mondiale et le FMI, qui ont imposé les plans d'ajustement structurel et la libéralisation (retrait de l'État et ouverture commerciale). Dans la réalité, les règles de l'OMC permettent en effet aux pays de garder un certain nombre d'outils de politique agricole.

L'accord agricole de l'OMC. L'accord agricole de l'OMC est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1995. Il vise à instaurer une certaine discipline dans les échanges internationaux agricoles. Pour cela, il limite l'utilisation d'outils de politique

« LA DISPARITION DES BARRIÈRES DOUANIÈRES ENTRE LES PAYS FLUIDIFIE LES ÉCHANGES QUI EXISTAIENT DÉJÀ, ET OFFRE AUX PRODUCTEURS L'ACCÈS À DES BASSINS DE CONSOMMATION PLUS IMPORTANTS »

ÉVOLUTION DES IMPORTATIONS DE RIZ DU BURKINA 1985-2002



1. Source : Maurice Oudet, « À qui profite l'aide alimentaire ? », disponible sur le site www.abcburkina.net

agricole ayant des effets négatifs, ou distorsifs, sur le marché mondial. Il couvre trois secteurs, appelés encore les trois piliers de l'accord.

L'accès au marché constitue le premier pilier. Il s'agit de faciliter l'entrée de produits agricoles sur les marchés d'un pays tiers, c'est-à-dire rendre plus aisées les importations. Pour ce faire, les mesures de protection aux frontières² sont remplacées par des droits de douane fixes, qui sont ensuite soumis à réduction. D'autre part, est imposée une ouverture minimum du marché intérieur à un niveau équivalent à 5 % de la consommation par produit. En cas de forte baisse du prix des produits importés, et donc d'augmentation rapide des importations mettant en difficulté la production intérieure, une clause de sauvegarde spéciale peut être utilisée, qui permet de protéger son marché de façon temporaire par un droit de douane additionnel de 30 %. Cependant, parce que les pays en développement pouvaient choisir librement leur niveau de droits de douane (on parle alors de taux plafonds), ceux qui ont privilégié cette option (c'est-à-dire la plupart d'entre eux) ne peuvent pas utiliser cette clause.

L'accord impose aussi des disciplines

2. Quotas ou licences d'importation, prélèvements variables.

sur la concurrence à l'exportation : il vise alors à réglementer les mesures qui permettent de baisser les prix d'un produit à l'exportation : subventions aux exportations, vente de stocks à perte, soutien à la commercialisation ; toutes mesures largement utilisées par les pays développés. Ceux-ci ont donc dû réduire le montant de leurs soutiens à l'exportation. Il ne s'agissait pas de supprimer les soutiens à l'export, mais de les réduire. Ceux-ci persistent donc toujours, tout comme certaines pratiques qui n'étaient pas comprises dans le champ de l'accord (crédits à l'exportation, monopole d'État).

Enfin, des disciplines sont prévues pour les mesures de soutien interne, c'est-à-dire l'ensemble des dépenses accordées par un pays à son agriculture. Celles-ci sont classées dans trois boîtes, selon le degré de distorsion qu'elles impliquent sur les échanges agricoles. La boîte orange regroupe les soutiens couplés au prix ou à la production : parce qu'ayant des effets stimulants sur la production, les mesures de cette boîte sont jugées particulièrement nocives, et les pays s'engagent à les diminuer. La boîte bleue contient les soutiens versés à l'hectare ou à la tête de bétail et liés à des engagements de réduction de la production : si la boîte bleue n'est pas soumise à réduction, son niveau est cependant plafonné par pays. Enfin, toutes les autres dépenses

publiques à l'agriculture (formation, recherche, services vétérinaires, aides aux zones défavorisées, mesures agri-environnementales, assurance revenu et assurance récolte) sont contenues dans la boîte verte. Supposées n'avoir aucun effet sur les niveaux de production, elles ne sont pas limitées.

Quelles contraintes ces règles imposent-elles aux pays africains ? En matière de protection douanière, les contraintes imposées sont relativement faibles. En effet, la majorité des pays ont déclaré à l'OMC (notifié selon le terme officiel) des droits de douane relativement élevés, supérieurs à ceux qui sont appliqués (cf. tableau ci-dessous). Ils appliquent les droits imposés dans le cadre des plans d'ajustement structurel. En général, sauf de rares exceptions comme le Vietnam (qui est en train de négocier son accession à l'OMC), les pays en développement n'utilisent pas de mesures de soutien aux exportations. Enfin, suite aux plans d'ajustement structurel, les pays en développement n'interviennent plus sur les marchés agricoles, et ils n'ont pas les moyens budgétaires nécessaires pour verser des aides directes à leurs producteurs. De ce fait, ils ont déclaré très peu de mesures de soutien interne, comme le montre l'exemple du Burkina Faso (cf. ci-dessous).

DROITS DE DOUANE NOTIFIÉS À L'OMC ET TAUX EFFECTIVEMENT APPLIQUÉS EN MOYENNE POUR LES PRODUITS AGRICOLES (SOURCE : FAO, 2002)

Pays	Droits notifiés à l'OMC	Taux effectivement appliqués
Brésil	35 %	11 %
Égypte	28 %	18,5 %
Inde	116 %	26 %
Sénégal	150 %	de 5 à 20 %
Jamaïque	100 %	20,2 %
Malawi	125 %	15 %

LES OUTILS DE POLITIQUE AGRICOLE UTILISÉS PAR LE BURKINA FASO, CLASSÉS SELON LES RÈGLES DE L'OMC. (SOURCE : HERMELIN ET WAGNER, 2005)

Sur le plan de l'accès au marché, le Burkina Faso utilise les outils suivants :

- Droits de douanes fixes basés sur le TEC de l'Uemoa ;
- Valeur de référence pour les huiles végétales, la farine et le sucre ;
- Certificat sanitaire et bulletin de vérification pour les végétaux ;
- Certificat sanitaire pour les viandes, animaux vivants et produits de la chasse ;
- Certificat national de conformité pour certains produits (sucre, riz notamment).

Il n'attribue, en outre, aucune subvention à l'exportation.

En matière de soutien interne, il n'a aucun recours aux boîtes orange et bleue. En revanche, il met en œuvre un certain nombre de mesures de soutien du ressort de la boîte verte :

- Financement de la vulgarisation, de la formation, de la recherche, des services de protection des végétaux, des services de santé animale, d'infrastructures collectives
- Définition de normes et réglementations
- Programmes de protection de l'environnement
- Stock de sécurité alimentaire
- Subventions à l'achat d'intrants ou investissements agriculteurs à faible revenu ■

ÉVOLUTION
DES COURS
MONDIAUX DU
CAFÉ (SOURCE
AFD)

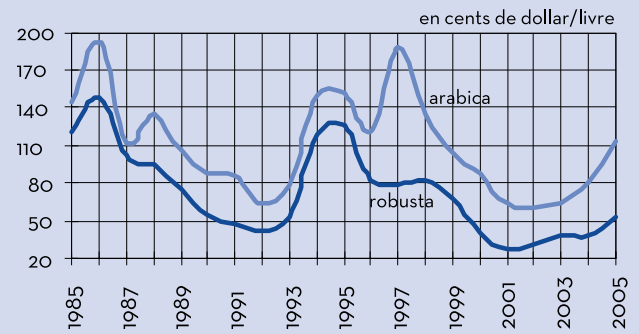
Dix ans d'existence de l'OMC ... et un bilan plutôt négatif.

Au final, les règles de l'OMC ont engendré peu de changement en termes de libéralisation de l'agriculture des pays africains, déjà largement libéralisés. Ont-elles cependant permis de réguler le commerce agricole international et de le discipliner ? Le bilan, dix ans après la création de l'OMC, est plutôt négatif. Les pays développés, en particulier les États-Unis et l'Union européenne, continuent à exporter des produits agricoles fortement soutenus sur les marchés internationaux, en modifiant leurs politiques agricoles pour les adapter aux règles internationales. Ainsi, de 1960 à 1992, l'Union européenne a soutenu sa production de blé grâce à des prix élevés (boîte orange), et l'a exportée grâce à des subventions à l'exportation. Aujourd'hui, les céréaliers européens vendent leur blé à perte (en dessous du prix de revient), perte compensée par des aides directes au revenu (boîte verte). Du coup, plus besoin de subventions pour exporter (sauf lorsque la parité euro/dollar est trop défavorable à la monnaie européenne). Ce transfert des soutiens d'une boîte à l'autre, pratiqué aussi par les États-Unis, permet de continuer à soutenir la production agricole, et donc les produits exportés, en parfaite conformité avec les règles internationales.

Quant aux produits dits tropicaux, exportés par les pays africains, comme le café ou le cacao, le constat est encore plus négatif. Seuls les pays en développement sont présents sur ces marchés (à l'exception bien sûr du coton), mais les prix continuent à baisser fortement. Par exemple, le prix de la fève de cacao a baissé en moyenne de 3,2 % par an entre 1980 et 2002 ; les prix du café ont chuté de près de 70 % entre 1998 et 2001. Cette chute s'explique à la fois par la fin des accords internationaux sur les produits qui ont engendré une surproduction chronique, accentuée par l'apparition de nouveaux pays producteurs sur les marchés, et par une inégalité de pouvoir de négociation entre une dizaine de firmes internationales, capables de dicter leurs prix, et des millions de petits producteurs, qui ont besoin de vendre leur production pour faire face à leurs besoins quotidiens. Le monde compte 20 à 25 millions de producteurs de café, des petits producteurs pour près des trois quarts d'entre

eux. Trois firmes contrôlent la majeure partie des importations des principaux pays consommateurs : Neumann Kaffee Gruppe (Allemagne), Volcafé (Suisse) et Ecom Agroindustrial (Suisse et Espagne). De la même façon, un très petit nombre d'entreprises interviennent dans le secteur de la torréfaction. Le quatuor de tête est composé de Nestlé (Suisse), Kraft Foods, Procter & Gamble et Sara Lee (ces trois dernières ayant leur siège aux États-Unis). À elle seule, l'entreprise Nestlé représente 22 % des ventes du café pour la consommation au foyer. Quelle est la marge de négociation du prix de cette multitude de petits producteurs, face à une poignée de géants de l'agro-alimentaire mondial ? La valeur ajoutée de la filière café, comme celle du cacao, est de plus en plus captée par les pays développés, dont sont originaires ces entreprises. Ainsi, en 1965, 30 % de la valeur ajoutée du café restait dans le pays de production, contre 15 % aujourd'hui. Et si le prix du café ou du cacao payé au producteur chute, le prix payé par le consommateur final a plutôt tendance à augmenter.

L'OMC reste impuissante pour réguler vraiment le commerce international, car ses règles s'imposent aux États, et non aux acteurs du commerce, les entreprises. La concentration accrue à la fois dans l'agro-alimentaire et dans la distribution, avec l'apparition de groupes transnationaux de très grande taille, revient en fait à la création de quasi monopoles, qui vont à l'encontre des principes même du libre-échange. L'agriculture présente



des caractéristiques qui engendrent une instabilité naturelle et très forte des marchés agricoles. De ce fait, et parce qu'elle a pour fonction de fournir l'alimentation, les États depuis l'antiquité interviennent *via* des méthodes différentes pour réguler la production et les marchés agricoles. Si la libéralisation peut avoir des aspects positifs, notamment quand elle permet de favoriser des échanges commerciaux, un démantèlement complet des politiques agricoles aurait des conséquences plutôt néfastes sur le revenu des producteurs, ne serait-ce qu'en laissant le champ libre aux majors de l'agro-alimentaire. Il est temps que les négociations internationales se penchent sur une réelle régulation du commerce international, en régulant les pratiques des acteurs, de façon à éviter les effets négatifs d'une trop grande libéralisation commerciale, tout en en gardant les bénéfices. ■

