

Compatibilité et articulations des politiques agricoles du national à l'international

Arlène Alpha, arlene.alpha@gret.org

► Arlène Alpha est responsable du pôle Politiques publiques et régulations internationales du Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret). Elle a notamment coordonné le guide pratique « Agriculture et OMC en Afrique : comprendre pour agir », qui fournit des éléments de compréhension du fonctionnement des institutions et des accords de l'OMC concernant le secteur agricole et propose aux responsables d'organisations de la société civile d'Afrique subsaharienne des outils pour mieux prendre la mesure de l'enjeu et des moyens de la participation au commerce mondial. 2007. Éd. Gret 208 p, 10 €. www.gret.org/publications/ouvrages/infoomc/index.html

EN ADHÉRANT à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les pays en développement comme les pays développés s'engagent à appliquer les règles qu'ils sont censés avoir contribué à définir. Les règles de l'Accord sur l'agriculture (AsA) portent sur les instruments de politique commerciale, mais pas seulement. Au-delà des aspects commerciaux (droits de douane, barrières non tarifaires, subventions aux exportations, etc.), l'AsA touche directement les instruments de politiques agricoles. Les aides aux producteurs sont en effet considérées comme devant être réglementées, car elles peuvent inciter les producteurs à prendre des décisions inadéquates, qui ne seraient plus guidées par les signaux du marché. Dans le jargon de l'OMC, il s'agit de limiter l'utilisation d'instruments ayant des « effets de distorsion », c'est-à-dire empêchant le marché de tendre vers une situation optimale de libre concurrence.

Adhérer à l'OMC implique de se conformer aux règles multilatérales. Les pays en développement se sont donc engagés à diminuer leurs droits de douane et à les consolider à des taux qu'ils ne doivent pas dépasser. Les pays les moins avancés (PMA), s'ils sont exempts d'engagement de réduction, ont néanmoins notifié des droits de douane maximaux qu'ils ne doivent pas non plus dépasser. Le recours aux subventions aux exportations est également limité. Sur le plan des soutiens internes, les instruments d'aide aux producteurs ont été classés dans différentes boîtes, en fonction de leur degré de distorsion : boîte verte, bleue et orange, des moins distorsives aux plus distorsives. Il s'agit par exemple pour ces dernières des prix d'achat garantis aux producteurs par des offices publics de commercialisation, des prix d'intervention de l'Union européenne, etc. À l'inverse, les aides di-

rectes au revenu, non liées au niveau de la production ou des prix, et donc censées ne pas influencer les décisions des producteurs, peuvent augmenter sans limite.

Dès lors que les États membres notifient leur niveau de droits de douane consolidés, de subventions aux exportations et de soutiens dans les différentes boîtes, les politiques agricoles doivent se conformer à ces notifications et aux disciplines multilatérales. Cela peut conduire à des réformes importantes et limite, de fait, la marge de manœuvre des pouvoirs publics dans l'utilisation de la palette d'instruments de politique agricole. En Côte d'Ivoire, le système de Caisse de stabilisation du café et du cacao qui assurait des prix d'achat garantis aux producteurs (certes, bien en-dessous du niveau des cours mondiaux), et qui a été démantelé, ne pourrait plus aujourd'hui être remis en place. Au Vietnam, le système de prix garantis qui existait pour des produits clés (riz, sucre, coton), avec des prix administrés en fonction d'un prix de référence extérieur, a été réformé avec l'adhésion à l'OMC finalisée en 2007. Le montant des soutiens des prix administrés a sensiblement diminué. Les subventions à l'exportation, qui étaient également utilisées pour des produits clés (riz, porc, café, etc.), ont été supprimées.

La conformité ne concerne pas que l'OMC. Quelques exemples concrets. Les accords de l'OMC ne sont pas les seuls accords commerciaux qui imposent une mise en conformité des politiques agricoles. Tout accord commercial avec des engagements de réduction sur les droits de douane constitue un cadre auquel doivent se conformer les politiques agricoles. Un pays qui est engagé dans plusieurs espaces commerciaux doit dès lors articuler ses politiques avec ses divers engagements.

Le cas du Cameroun, à la fois membre de l'OMC et membre de la Com-

munauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (Cemac), illustre l'exigence d'une « double conformité ». À l'OMC, le Cameroun a consolidé ses droits de douane à un taux plafond de 80 % sur toutes les importations de produits agricoles, et il a consolidé d'autres droits et taxes à hauteur de 230 %. Au total, il s'est engagé auprès de l'OMC à ne pas dépasser 310 % de taxation à l'importation sur les produits agricoles. Cependant, au niveau de la Cemac, la réforme fiscal-douanière de 1994 a conduit à instaurer un Tarif extérieur commun (Tec) appliqué sur les importations en provenance de pays tiers. Ce Tec comprend quatre taux allant de 5 % à 30 % maximum. La conformité du Cameroun avec ses engagements régionaux apparaît finalement bien plus restrictive que celle relevant de l'OMC.

Le même cas de figure se présente pour le Burkina Faso, membre de l'OMC, de l'Union économique et monétaire ouest africaine (Uemoa) et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao). Lorsque le Burkina Faso adhère à l'OMC en 1995, l'Uemoa n'est pas encore une union douanière. Le Burkina Faso a notifié des droits à taux plafonds de 100 % pour les produits agricoles, auxquels il faut ajouter d'autres droits et taxes à hauteur de 50 %. Au total, le Burkina Faso s'est engagé à appliquer des droits de douane maximum de 150 % sur les importations de produits agricoles. Mais la mise en application du Tec de l'Uemoa en 2000 a obligé le Burkina Faso à diminuer ses droits de douane : les droits de douane moyens sur les produits agricoles sont passés de 29 % en 1997 à 15 % en 2003. En outre, il est possible que la définition du Tec Cedeao actuellement en cours de négociation, conduise de nouveau le Burkina Faso à modifier sa politique commerciale pour les produits agricoles.

1. Organisation mondiale du commerce.



Jean-Michel Debrat

Des politiques agricoles nationales aux politiques régionales. Entretien avec Jean-Michel Debrat, directeur général adjoint de l'Agence française de développement (AFD)

Cet entretien a été réalisé par échange de mails le 13 mai 2008. Jean-Michel Debrat, debratjm@afd.fr

◉ **Le temps de la flexibilité.** La conformité avec les règles multilatérales et les engagements des pays dans le cadre des accords commerciaux où ils sont engagés, apparaît ainsi déterminante pour élaborer des politiques agricoles et commerciales. À l'OMC, la mise en conformité est vérifiée régulièrement (tous les 4 ou 6 ans pour les pays en développement) par les équipes techniques du Secrétariat (examen de politique commerciale). Un membre de l'OMC dont la politique ne serait pas conforme s'expose par ailleurs au risque de plainte de la part d'autres membres. Bien sûr, on peut recenser de nombreux cas où la non-conformité n'a pas entraîné de plainte (particulièrement pour les pays en développement). La notion de conformité est aussi parfois âprement discutée, comme par exemple concernant la classification des soutiens internes dans les différentes boîtes. Mais à l'OMC comme dans d'autres espaces de négociation au niveau régional ou bilatéral (les Accords de partenariat économique par exemple²), on observe aujourd'hui que les discussions se concentrent sur la « flexibilité » des engagements.

Les produits spéciaux à l'OMC, ou sensibles pour les APE, qui seraient soustraits de la libéralisation, ou bien les mécanismes de sauvegarde spéciale à l'OMC, « bilatérales » pour les APE pour faire face à une brusque concurrence des importations, permettent de se ménager des marges de manœuvre dans l'élaboration des politiques agricoles. Demain, la conformité des politiques publiques devra s'apprécier avec les flexibilités qui sont aujourd'hui négociées. ■

2. Pour plus d'informations sur les APE cf. GDS 39, juil.-août 2007.

► Directeur général adjoint de l'Agence Française de Développement (AFD), Jean-Michel Debrat a été administrateur civil du ministère des Finances et conseiller budgétaire au cabinet du ministre de la Coopération et du Développement. J.-M. Debrat est agrégé de géographie et diplômé de l'École nationale d'Administration (Ena).

► Une version intégrale de l'entretien — traitant notamment de questions sur les rôles respectifs de l'État et des agences d'aide — est publiée sur notre site : www.inter-reseaux.org

GRAIN DE SEL : *À l'heure de la globalisation et de l'intégration régionale, quelle est l'utilité des politiques agricoles nationales pour les États de l'Afrique de l'Ouest et du Centre ?*

JEAN-MICHEL DEBRAT : Les politiques agricoles nationales comme régionales s'attachent à répondre à un même constat, qui est la place primordiale du secteur agricole dans l'économie des pays en développement. Un constat d'ailleurs rappelé avec force par le dernier rapport annuel de la Banque mondiale. Or les défis — économiques, écologiques et démographiques — auxquels est aujourd'hui confrontée l'agriculture africaine, appellent à une réflexion approfondie sur ces politiques agricoles et les différents cadres géographiques dans lesquelles elles s'inscrivent.

Les politiques nationales reposent sur les fonctions régaliennes. En matière agricole, elles prennent la forme de réglementations administratives, de conditions fiscales, de politiques foncières. Autant d'interventions étatiques qui ont une influence déterminante sur la productivité agricole, l'accroissement de la production, l'aménagement de l'espace et la gestion du capital naturel dans la durée.

Le niveau régional quant à lui devrait être plus à même de gérer l'offre et la demande de produits agricoles, par des infrastructures d'échange et la politique des marchés. Ainsi c'est au niveau régional que pourront être abaissés les droits de douane ou être mis en place un éventuel tarif extérieur commun. En outre certaines infrastructures, mêmes nationales, disposent d'un hinterland régional, tels les grands ports commerciaux. Enfin c'est également à l'échelle régionale que peuvent être définies de véritables politiques de filières permettant à certains produits de trouver leur place dans le marché mondial. Le prototype en est bien sûr la filière coton, en faveur de laquelle des mécanismes régionaux ambitieux pourraient voir le jour. On pourrait ainsi imaginer que la commission de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (Uemoa) prenne des responsabilités dans la gestion de cette filière coton, commune à beaucoup de ses ressortissants. Mais de nombreuses autres cultures vivrières produites dans différents pays d'une même ré-

gion pourraient bénéficier de ce type de mécanismes communs.

Au-delà de l'opposition national/régional, cadre traditionnel d'analyse des politiques agricoles, c'est en termes d'espaces de production et d'espaces de marché qu'il convient de raisonner. En effet, les divisions administratives ne rendent généralement pas compte de la réalité géographique des milieux naturels de production. Ce sont donc ces bassins de production et de commercialisation agricole qui doivent retenir notre analyse. Cette notion de « bassin de production » recoupe des réalités géographiques très différentes : si certaines productions sont marquées par leur caractère très local — telle la ceinture vivrière autour d'une ville — d'autres sont organisées à plus large échelle pour alimenter des marchés communs.

Cette approche zonale permet de mettre en exergue un bassin de commercialisation en plein développement : celui des villes africaines. En effet, ces dernières, qui connaissent un accroissement démographique sans précédent, constituent le premier marché potentiel des produits vivriers africains. La monétarisation des produits vivriers est donc une véritable chance de modernisation et de développement de l'agriculture africaine.

Ces différents espaces peuvent ainsi parfaitement s'emboîter sans s'opposer : les différentes échelles se croisent et se complètent.

Toutefois le niveau national garde dans bien des cas sa pertinence. Et c'est finalement un principe de subsidiarité qui doit fonder la coopération entre politiques agricoles nationales et régionales. Du fait des particularités de l'agriculture africaine (prépondérance des agricultures familiales, problème d'insertion des jeunes en milieu rural compte-tenu de l'accroissement démographique venant compenser l'exode rural, besoin de sécurisation des exploitants, nécessité d'une gestion intégrée des ressources naturelles), c'est en partant de l'échelon local — si possible décentralisé — et en remontant lorsque nécessaire vers l'échelon régional, que beaucoup de problèmes pourront être efficacement traités. L'agriculture africaine, qui offre encore des marges de productivité considérables, pourrait largement bénéficier de mesures très concrètes à l'échelon local. ➤