JOURNEES D'ETUDES

Sécurité alimentaire et politiques agricoles des pays en développement : problématiques nationales et enjeux des négociations internationales

Groupement IRAM / AEDES

Paris, 8 et 9 septembre 2000

# IRAM Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement

• iram Paris (siège social)

49, rue de la Glacière 75013 Paris France

Tél.: 33 (0)1 44 08 67 67 • Fax: 33(0)1 43 31 66 31

 $iram@iram\hbox{-} fr.org \bullet www.iram\hbox{-} fr.org$ 

• iram Montpellier

Parc scientifique Agropolis Bâtiment 14 • 34397 Montpellier cedex 5 France

Tél.: 33 (0)4 99 23 24 67 • Fax: 33 (0)4 99 23 24 68

iram34@iram-fr.org

# AEDES Agence européenne pour le développement économique et la santé

Rue Joseph II, 34

B-1000 – Bruxelles Belgique

Tél.: 32 (0) 2 219 03 06 • Fax: 32 (0) 2 219 09 38

 $aedes@aedes.be \bullet www.aedes.be$ 

## LISTE DES SIGLES

ADPIC Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au

commerce

AEDES Agence Européenne pour le Développement Economique et la Santé

AFDI Agriculteurs Français et Développement International

AME Accords multilatéraux sur l'environnement

CAF Coût Assurance Frêt

CFSI Comité Français pour la Solidarité Internationale

CGP Caisse Générale de Péréquation (Burkina Faso)

CMDT Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles

FAO Food and Agriculture Organization (Organisation des Nations Unies pour

l'Agriculture et l'Alimentation)

FMI Fonds Monétaire International

FOB Free on Board

GATT General Agreement on Tariffs and Trade (Accord Général sur les Tarifs

douaniers et le Commerce)

INSD Institut National de la Statistique et de la Démographie (Burkina Faso)

IRAM Institut de Recherche et d'Application des Méthodes de Développement

LIBSA Libéralisation des échanges et sécurité alimentaire

MARA Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales (Burkina Faso)

MAGFOR Ministère de l'Agriculture et des Forêts (Nicaragua)

MGS Mesure globale de soutien

OCDE Organisation pour la Coopération et le Développement Economique

OFNACER Office National des Céréales (Burkina Faso)

OIT Organisation Internationale du Travail

OGM Organismes génétiquement modifiés

OMC Organisation Mondiale du Commerce

OTC Obstacles techniques aux échanges

PAC Politique Agricole Commune (Union Européenne)

PAM Programme Alimentaire Mondial

PASA Programme d'ajustement sectoriel agricole

PED Pays en développement

PMA Pays les moins avancés

PRMC programme de Restructuration du Marché Céréalier (Mali)

RESAL Réseau Européen de Sécurité Alimentaire

SIM Système d'information sur les marchés

SOLAGRAL Solidarités agricoles et alimentaires

SONAGESS Société Nationale de Gestion du Stock de Sécurité (Burkina Faso)

SPS Mesures sanitaires et phytosanitaires

TEC Tarif Extérieur Commun (UEMOA)

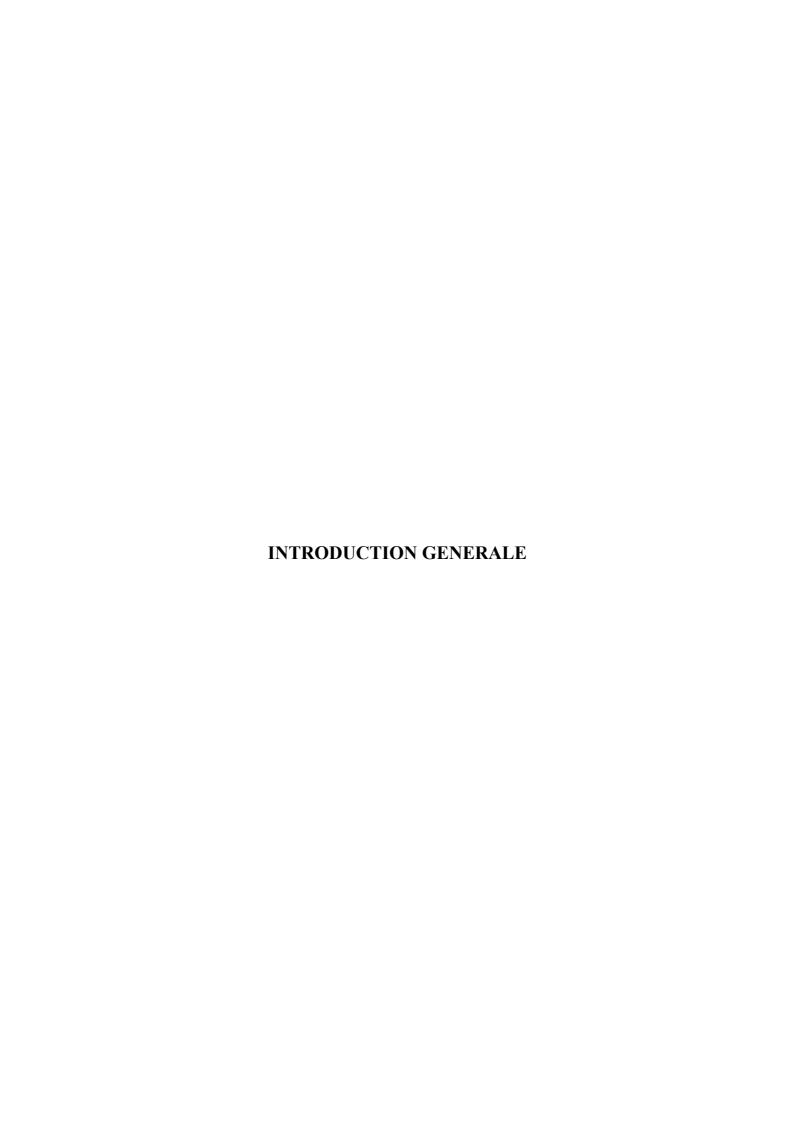
TSD Traitement spécial et différencié

UEMOA Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

# **SOMMAIRE**

INTRODUCTION GENERALE	1
1. PROBLEMATIQUE	3
1.1. Une remise en cause de plus en plus forte de la globalisation des économies	3
1.2. Sécurité alimentaire et politiques agricoles : au centre des négociations de l'OMC	3
2. OBJECTIFS DES JOURNEES D'ETUDES	5
3. DEROULEMENT	6
LES NORMES SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES SONT-ELLES SOLUBLES DAN	SLE
COMMERCE ? YANNICK JADOT (SOLAGRAL)	
1. LA MONDIALISATION A PROFONDEMENT CHANGE DE NATURE	
Une mondialisation des marches qui renforce la primaute du droit commercial	11
MULTILATERAL	11
3. UN NOUVEAU CONTEXTE POUR NOS LUTTES	
3.1. L'imbrication croissante des thèmes de négociation	
3.2. L'imbrication forte et relativement nouvelle des instances de négociation	
4. L'ARCHITECTURE DU DROIT INTERNATIONAL COMME CHAMP D'ACTION	
4.1. Réformer l'institution OMC et son fonctionnement	
4.2. Repenser l'architecture juridique internationale	
5. CREER LES CONDITIONS D'UN VERITABLE DIALOGUE AVEC LES ACTEURS DU S	SUD
SUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE	14
LES ENJEUX DES PROCHAINES NEGOCIATIONS A L'OMC POUR LA SECURITE	
ALIMENTAIRE ET LES POLITIQUES AGRICOLES DES PAYS EN DEVELOPPEMENT	<b>EXTRAITS</b>
DE DOCUMENTS DE SOLAGRAL REUNIS PAR JEROME COSTE (IRAM)	
1. LA PLACE DE L'AGRICULTURE DANS LES NEGOCIATIONS DU GATT : BREF	
HISTORIQUE	19
2. L'ACCORD AGRICOLE DE 1994	20
2.1. L'accès au marché	20
2.2. Le soutien interne	
2.3. La concurrence à l'exportation	
2.4. La décision de Marrakech	
3. PREMIER BILAN DE L'ACCORD DE 1994 POUR LES PAYS EN DEVELOPPEMENT	
3.1. L'accès aux marchés des pays développés	24
<ul><li>3.2. L'approvisionnement des PED sur les marchés mondiaux des céréales</li><li>3.3. Une facture alimentaire difficile à maîtriser</li></ul>	
3.4. Les instruments de politique agricole compatibles avec l'OMC	
4. LES PROCHAINES NEGOCIATIONS AGRICOLES A L'OMC	
4.1. Les positions en présence au moment de Seattle	
4.2. Bilan de la conférence de Seattle et perspectives	
· · ·	
LIBERALISATION DES ECHANGES AGRICOLES : ILLUSTRATION D'UNE ILLUSION THEORIQUE (CAS DE L'AMERIQUE CENTRALE) BENOIT FAIVRE DUPAIGRE (IRA	
	· ·
1. L'APPROCHE THEORIQUE DE LA LIBERALISATION DU COMMERCE	
2. LES AVANTAGES THEORIQUES DE LA LIBERALISATION	
2.1. La spécialisation pour bénéficier des avantages comparatifs	
2.2. Les transferts de technologie	
3. IL EXISTE DES FONDEMENTS THEORIQUES CONDUISANT A UNE ECONOMIE NORMATIVE	
5. IL EXISTE DES FONDEMENTS THEORIQUES CONDUISANT A UNE ECONOMIE NORMATIVE PROTECTIONNISTE	37
3.1. Le protectionnisme favorable aux " grands pays "	
3.2. La spécialisation ne permet pas de combler les différentiels de productivité	
3.3. L'abolition des rentes supprimerait les tendances à l'échange	
4. MAIS SURTOUT, LES OBSTACLES SONT DANS LES CONTRADICTIONS DES PRESUPPOSES AVEC LA	
REALITE DES PED	38

4.1. Les économies des PED sont en général peu concurrentielles	38
4.2. La consommation est segmentée	
4.3. Les structures agraires font obstacle aux transferts technologiques	
4.4. Les structures agraires perpétuent l'appropriation de rentes	41
5. CONCLUSION: UNE SPECIALISATION PEU EFFECTIVE ET UNE FACTURE ALIMENTAIRE GUERE CHANGEE	41
LIBERALISATION DES ECHANGES ET SECURITE ALIMENTAIRE DES PAYS EN DEVELOPPEMENT (LIBSA) LE CAS DU NICARAGUA ET ELEMENTS DE COMPARAISON AVEC LE HONDURAS CLAIRE DERAM	
1. ELEMENTS SUR LE CONTEXTE DES FILIERES ETUDIEES	48
1.2. Eléments sur l'évolution de la politique commerciale	54
2. EVOLUTION DE LA FACTURE ALIMENTAIRE DU NICARAGUA	
2.1. Constats généraux sur la facture alimentaire	
2.2. Les céréales et le frijol dans la facture alimentaire : structure et principales évolutions	
3. IMPACT DE LA LIBERALISATION DES ECHANGES SUR LE FONCTIONNEMENT DES FILIERES	
3.1. Le cas du blé : un produit d'importation	59
3.2. Le cas du riz : concurrence entre importation et production locale sur le marché de l'alimentation humaine	61
3.3. Le cas du sorgho, du maïs jaune et blanc : concurrence entre importation et production	01
locale sur le marché de l'alimentation animale	65
3.4. Le cas du frijol et du maïs blanc destiné à la consommation humaine : une dynamique régionale	68
4. CONCLUSION	74
LIBERALISATION DES ECHANGES ET SECURITE ALIMENTAIRE DES PAYS EN	
DEVELOPPEMENT (LIBSA) LE CAS DU BURKINA FASO JEAN-MICHEL SOURISSEAU	
1. LA FACTURE ALIMENTAIRE DU BURKINA FASO : EVOLUTIONS ET ENJEUX	
1.1. Constats généraux sur la facture alimentaire	
1.2. Les céréales dans la facture alimentaire	
ELEMENTS DE FONCTIONNEMENT DU MARCHE DES CEREALES LOCALES.      Les tendances de la production nationale	
2.2. Les axes de commercialisation	
2.3. Acteurs en présence et modes de coordinations sur les marchés	
2.4. Formation des prix	91
3. IMPORTATION ET EXPORTATION DE CEREALES : STRUCTURE DES MARCHES, MODES DE COORDINATION	94
3.1. Le marché régional des céréales	94
3.2. La filière riz importé	
3.3. La filière blé importé	
4. CONCLUSION	
COMPTE RENDU DES DEBATS	113
PROGRAMME DES JOURNEES D'ETUDES	131
LISTE DES PARTICIPANTS	135



## 1. <u>PROBLEMATIQUE</u>

# 1.1. Une remise en cause de plus en plus forte de la globalisation des économies

Au cours des trois dernières années, la contestation du processus de globalisation des économies a pris de l'ampleur et rencontre un écho de plus en plus fort dans les médias : mise en échec de l'AMI¹ en 1997, essor des mouvements demandant une taxation des transactions financières internationales (taxe Tobin) et l'annulation de la dette des pays en développement, perturbation de la conférence ministérielle de l'OMC à Seattle en novembre 1999, manifestations lors de la réunion de printemps du FMI et de la BM en avril 2000 à Washington, etc.

Le point commun de ces différents mouvements est de refuser la globalisation en tant que projet visant à créer un marché planétaire unifié pour les marchandises, mais également pour les biens culturels, les services, les investissements et la propriété intellectuelle. Ce projet de constitution d'une offre et d'une demande mondialisée, pouvant se rencontrer sans aucune barrières, implique entre autres une uniformisation du cadre institutionnel de l'activité économique (les politiques économiques, les normes sociales et environnementales, ...). Un tel processus de globalisation est largement entamé dans le domaine financier depuis la déréglementation, au cours des années 1980, des mouvements de capitaux internationaux.

Le front du refus de la globalisation est le fait de nombreux syndicats, ONG, mouvements indigènes, etc... de pays développés et de pays en développement qui, au fil des années, renforcent leur capacité d'action à l'échelle internationale. Si ces organisations utilisent avec efficacité les opportunités offertes par les nouvelles technologies de l'information, leur montée en puissance s'explique surtout par la croissance des inégalités (à l'échelle internationale et au sein des espaces nationaux) et par les dégâts économiques et sociaux causés par les crises financières récentes (Asie du Sud-Est, 1997; Russie, 1998, ...). Leur combat en faveur d'une régulation et d'une démocratisation des relations économiques internationales ne doit, bien sûr, pas être confondu avec les revendications des mouvements "souverainistes" qui, eux, prônent un repli frileux et égoïste sur l'espace des Etats nations.

# 1.2. <u>Sécurité alimentaire et politiques agricoles : au centre des négociations de l'OMC.</u>

L'agriculture a été au centre des négociations de l'Uruguay Round qui ont abouti, en 1995, à l'accord de Marrakech et à la création de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Cette place centrale tient au fait que l'agriculture avait été, pour une large part, laissée à l'écart des cycles précédents de négociation du GATT; et au cours des années 1980, il est apparu que les politiques de soutien pratiquées par les Etats-Unis et l'Union Européenne étaient coûteuses (pour les contribuables et les consommateurs) et avaient un effet déstabilisateur sur les marchés mondiaux de produits alimentaires. Dans ce contexte, l'accord agricole signé à Marrakech consiste schématiquement en une réduction des soutiens apportés par les Etats à leur secteur agricole, tout au moins ceux qui ont une incidence directe sur le fonctionnement des marchés : soutiens par les prix, subventions aux exportations, ...

\_

AMI : Accord Multilatéral sur les Investissements. Cet accord négocié discrètement au sein de l'OCDE visait à une libéralisation complète des investissements des firmes multinationales.

Pour les pays en développement, qui ont été très peu actifs dans la négociation<sup>1</sup>, cet accord ressemble à un marché de dupes. Formellement, ils bénéficient d'un "traitement spécial et différencié" qui se traduit par des contraintes moins fortes que pour les pays développés : les taux de réduction des soutiens sont plus faibles et les délais pour parvenir aux objectifs fixés sont plus longs. Pour l'ensemble des pays signataires de l'accord, la période de référence permettant d'apprécier la réduction des soutiens à l'agriculture est la fin des années 1980. Or, à cette époque, dans la plupart des pays en développement le désengagement de l'Etat du secteur agricole était déjà bien avancé sous l'impact des politiques d'ajustement structurel.

Ce biais originel de l'accord agricole a été dénoncé par plusieurs gouvernements et de nombreuses ONG lors de la conférence OMC de Seattle en novembre 1999, qui devait donner le coup d'envoi d'un cycle de négociations commerciales globales<sup>2</sup>. Lors de la tenue de cette conférence, un groupe de pays du Sud a proposé que le nouvel accord agricole accorde aux pays en développement la possibilité d'adopter des mesures de soutien répondant à leurs besoins spécifiques en matière de sécurité alimentaire et de développement, c'est à dire des dispositions qui dérogeraient à certains des principes définis jusqu'à présent par l'OMC. Il s'agit notamment :

- des modalités de contrôle des importations pour la protection de la production locale ;
- des mesures de protection destinées spécifiquement aux petits producteurs ;
- des subventions aux intrants et aux investissements.

Ce même groupe de pays a émis des revendications concernant la "décision de Marrakech<sup>3</sup>", notamment la transformation de cette décision en un mécanisme juridique et l'établissement d'un dispositif permettant aux pays concernés de pouvoir automatiquement prétendre à une assistance lorsque les prix sur les marchés mondiaux dépassent un certain niveau.

La possibilité pour les pays en développement de conduire des politiques agricoles adaptées à leurs contraintes spécifiques (faible productivité des systèmes de production, caractère peu concurrentiel des marchés domestiques, incomplétude des marchés du crédit et de l'assurance,...) constitue donc l'un des enjeux majeurs de la négociation agricole qui va se dérouler au sein de l'OMC au cours des prochaines années.

.

Mis à part les pays en développement membres du groupe de Cairns, qui défend une libéralisation totale des politiques agricoles.

Malgré l'échec de la conférence de Seattle, la renégociation de l'accord agricole a formellement commencé fin 1999 puisque c'était l'une des clauses de l'accord de 1995. Il est cependant très probable que cette négociation ne connaîtra aucun résultat significatif avant les élections américaines de novembre 2000.

La « décision de Marrakech » (décision ministérielle qui vient compléter l'accord de l'OMC) prévoit que les pays à faible revenu et importateurs nets soient aidés en cas de forte hausse des prix internationaux des céréales (conséquence de la réduction des subventions dans les pays exportateurs) : mobilisation de quantités suffisantes d'aide alimentaire et assistance financière de court terme du FMI et de la BM. Elle prévoit également un renforcement de l'aide technique et financière aux pays concernés afin de leur permettre d'améliorer " leur productivité et leurs infrastructures agricoles ".

# 2. OBJECTIFS DES JOURNEES D'ETUDES

Les négociations multilatérales en cours ou en préparation recèlent d'autres enjeux également très importants pour les agricultures des pays en développement, en particulier la reconnaissance des droits des agriculteurs sur les semences (qui pourrait être remis en question par l'extension de la brevetabilité des organismes vivants), l'acceptation du principe de précaution pour les OGM et d'autres innovations techniques, l'interdiction de l'appropriation privée de la biodiversité, ... Cependant, pour éviter " d'embrasser trop large ", les journées d'études ont été centrées sur les débats internationaux relatifs aux politiques agricoles et à la sécurité alimentaire, en poursuivant trois objectifs complémentaires :

• Analyser comment les débats internationaux actuels sur la libéralisation de l'agriculture se traduisent dans quelques situations nationales précises.

Cette question est d'importance pour une structure telle que l'IRAM, confrontée à la question du bilan de la libéralisation externe et interne du secteur agricole dans plusieurs de ses "chantiers" actuels ou récents. C'est le cas notamment du réseau européen de sécurité alimentaire (RESAL – Amérique Centrale, Sahel, Madagascar) où une approche en terme de sécurité alimentaire conduit à analyser les politiques économiques à partir de leurs impacts à la fois sur les revenus des producteurs agricoles et sur l'accès à l'alimentation des consommateurs. C'est également le cas des projets de financement décentralisé (Guinée, Niger, Madagascar, ...) : si ces dispositifs permettent, dans de nombreux cas, aux ménages ruraux d'échapper au pouvoir de monopole dont disposent les commerçants qui propose un crédit lié², leur viabilité financière nécessite, entre autres, que l'environnement économique de leurs clients soit suffisamment stable et porteur. Cette condition est également nécessaire à la réussite de nombreux projets de développement local ou de gestion des ressources naturelles. Enfin, plusieurs dispositifs d'appui aux organisations rurales (tel que le PCPS à l'Office du Niger, au Mali) interviennent directement sur les questions de mise en marché des productions locales.

• <u>Définir</u>, à partir de l'examen de quelques situations concrètes, un programme de travail à moyen terme pour l'IRAM en relation avec un certain nombre de partenaires.

Cette mise en perspective est nécessaire dans la mesure où l'IRAM est en train d'opérer une distinction plus nette entre les prestations commerciales et les activités associatives afin, entre autres, de donner plus de corps à un certain nombre de convictions. Elle est d'autant plus importante si l'on fait l'hypothèse que la perception des pays en développement par les opinions publiques européennes se modifie : si les sociétés du Sud continuent d'être perçues par une partie de l'opinion publique comme devant d'abord être secourues (via l'aide humanitaire), elles sont également de plus en plus considérées par un certain nombre de mouvements (syndicats, associations, ...) comme étant confrontées au même processus de globalisation que les sociétés du Nord.

Le RESAL est un dispositif mis en place par la Commission Européenne pour renforcer sa capacité de définition de politiques de sécurité alimentaire après la réforme de la politique traditionnelle d'aide alimentaire survenue en 1996. Le RESAL couvre 9 zones géographiques dans le monde. Le groupement formé par l'IRAM et l'AEDES, bureau d'études belge, a été retenu pour trois d'entre elles : Amérique Centrale, Sahel et Madagascar.

Crédit lié : octroi de crédit à un producteur par un commerçant en contrepartie d'un engagement de vente d'une partie de la récolte selon des termes définis au moment de l'attribution du crédit.

5

Même si la globalisation a des effets différenciés selon les pays, ce sentiment "d'être dans la même barque" déplace les cadres de discussion pour une structure telle que l'association IRAM qui cherche à jouer activement un rôle d'interface entre les sociétés du Nord et du Sud. Ainsi, sur le thème de ces journées, l'IRAM peut avoir des échanges fructueux avec d'autres organismes "spécialistes" des pays en développement, mais également avec des structures qui militent, à titre divers, pour une réelle régulation de la mondialisation.

• Mieux appréhender les enjeux des négociations commerciales internationales pour l'agriculture et la sécurité alimentaire des pays en développement. La réussite des deux objectifs précédents nécessite, en effet, de renforcer notre connaissance et notre compréhension des débats relatifs à l'agriculture et à la sécurité alimentaire dans les forums internationaux. En effet, la complexité de certaines des mesures discutées, la diversité des positions en présence (et leur évolution) impliquent de disposer d'éclairages qui aillent au-delà des présentations faites par les grands médias.

# 3. **DEROULEMENT**

Ces journées ont été structurées en trois temps, d'importance inégale et correspondant aux trois objectifs ci-dessus.

- a) <u>Une analyse des principaux enjeux des négociations internationales actuelles</u> concernant l'agriculture, l'environnement et le développement, en accordant une attention particulière aux prochaines négociations agricoles à l'OMC et aux conséquences de celles-ci pour la sécurité alimentaire et l'agriculture des pays en développement. Cette première partie des journées a reposé sur deux exposés réalisés par des représentants de l'association SOLAGRAL: Yannick Jadot et Marie-Cécile Thirion.
- b) <u>La présentation de résultats d'études de cas sur le thème « Libéralisation des échanges et sécurité alimentaire des pays en développement ».</u> Ce deuxième temps des journées d'études s'est appuyé sur les premiers résultats d'une étude réalisée à l'initiative du groupement IRAM / AEDES sur l'articulation entre les marchés internationaux et les marchés nationaux de céréales.

A la suite d'un appel d'offres, le groupement IRAM-AEDES a été retenu par la Commission Européenne pour mettre en œuvre le réseau européen de sécurité alimentaire (RESAL) au Sahel (Burkina Faso, Cap Vert, Mauritanie et Niger), en Amérique Centrale (Nicaragua et Honduras) et à Madagascar<sup>1</sup>. La plupart de ces pays sont des pays à faible revenu et importateurs nets de produits alimentaires. Dès la constitution du groupement, l'IRAM et AEDES ont décidé d'affecter une partie de leurs ressources communes à la conduite de travaux spécifiques afin de construire, à partir de l'observation de situations concrètes, un point de vue indépendant sur les problèmes de sécurité alimentaire dans les pays en développement.

Fin 1999, après une première année d'activités du RESAL, il est apparu opportun de centrer ce programme de travail sur les thèmes concernant l'agriculture et la sécurité

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Le RESAL est un dispositif mis en place par la Commission Européenne pour renforcer sa capacité de définition de politiques de sécurité alimentaire après la réforme de la politique traditionnelle d'aide alimentaire survenue en 1996. Le RESAL couvre 9 zones géographiques dans le monde. Il a fonctionné de septembre 1998 à août 2001.

alimentaire des PED dans le cadre de la renégociation de l'accord agricole à l'OMC. C'est dans ce contexte qu'a été défini le programme « libéralisation des échanges et sécurité alimentaire des pays en développement » (LIBSA). A partir d'études de cas nationaux, l'objectif de ce programme est d'appréhender dans quelle mesure la libéralisation (des échanges internationaux et des économies nationales) a eu les effets, positifs ou négatifs, qui étaient envisagés au moment de la préparation de l'accord de Marrakech, en particulier en ce qui concerne :

- l'évolution de la facture alimentaire, c'est à dire la valeur des importations alimentaires totales du pays étudié ;
- le caractère concurrentiel des marchés, nationaux et internationaux ;
- les relations entre les variations des cours internationaux et les fluctuations des prix sur le marché intérieur.

Au cours de l'année 2000, deux études de cas ont été réalisées : en Amérique Centrale (Nicaragua et Honduras) et au Burkina Faso. La démarche commune à ces études consiste à combiner le traitement de données statistiques et des enquêtes auprès d'opérateurs privés, importateurs et grossistes principalement.

Durant cette deuxième partie des journées, les exposés de Claire Deram et de Jean-Michel Sourisseau ont permis de présenter les premiers résultats de ces deux études de cas. Ces exposés ont été enrichis d'éclairages complémentaires sur les dynamiques des systèmes agraires au Nicaragua (Michel Merlet) et les modalités d'insertion au marché des agriculteurs des pays sahéliens (Jérôme Coste)<sup>1</sup>. Enfin, l'exposé de Benoît Faivre Dupaigre a mis en lumière les difficultés, voire l'incapacité, de la théorie économique standard à rendre compte des caractéristiques des économies agricoles des pays en développement et, donc, à fournir un cadre adapté à l'analyse des processus actuels de libéralisation.

- c) <u>L'examen de quelques positions en présence</u> sur deux des questions clés qui structurent les débats actuels sur la libéralisation des échanges agricoles et son impact pour les pays en développement :
  - d'une part, quelles sont les conséquences de la politique agricole de l'Union Européenne sur les marchés internationaux et sur les économies des pays en développement ?
  - d'autre part, quelles politiques agricoles actives les pays en développement devraientils pouvoir mettre en œuvre ?

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Pour avoir une vue complète de l'impact de la libéralisation sur la sécurité alimentaire, il aurait été nécessaire d'apprécier ses effets sur les différentes catégories de producteurs et de consommateurs. Il a été choisi de centrer le programme LIBSA sur des enquêtes auprès des importateurs et des grossistes pour deux raisons: d'une part, une meilleure connaissance des relations entre marchés internationaux et marchés nationaux est indispensable à l'établissement d'un premier bilan de la libéralisation ; d'autre part, la faiblesse des données statistiques disponibles sur la consommation et sur la production ne permettaient pas de conduire des enquêtes un tant soit peu représentatives avec les moyens dont disposait le programme.

Autour de ces deux questions, le dernier temps de la rencontre a donné lieu à deux débats successifs, introduits par la présentation des positions et réflexions de la Confédération Paysanne (Louis-Marie Briffaut), du CFSI (Didier Pillot) et de l'AFDI (Didier Burgun). Sur la base de ces exposés, et des débats, qui ont suivi, plusieurs pistes de travail ont été identifiées.

# LES NORMES SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES SONT-ELLES SOLUBLES DANS LE COMMERCE ?

YANNICK JADOT (SOLAGRAL)<sup>1</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Ce texte a été présenté au forum "Normes sociales et environnementales et droit international ", Millau, 30 juin 2000. L'encadré sur le protocole biosécurité ne figuraient pas dans le texte initial.

# 1. LA MONDIALISATION A PROFONDEMENT CHANGE DE NATURE

Depuis plus de 50 ans, les négociations commerciales engagées dans le cadre du GATT ont entraîné une réduction majeure des tarifs douaniers. L'horizon d'un commerce mondial sans droits de douane, au moins dans les pays développés, pourrait être atteint entre 2010 et 2015. Dans ce contexte, à travers les produits et les services, ce sont les systèmes de production que le commerce met dorénavant en concurrence directe. Or ces systèmes résultent de pratiques sociales, environnementales, politiques et culturelles qui elles-mêmes sont le résultat de compromis nationaux et de choix de société. Ces pratiques se traduisent par des normes (sanitaires, phytosanitaires, de qualité, d'environnement...) et des règles (sur l'investissement, les droits de propriété intellectuelle, le droit du travail, etc.).

Du coup, les négociations commerciales dépassent le cadre des politiques strictement commerciales pour intégrer d'autres politiques nationales qui interfèrent avec le commerce : politiques agricoles, politiques d'investissement, politiques environnementales, politiques de santé, politiques culturelles, politiques de marchés publics, systèmes de protection des droits de propriété intellectuelle, etc. Ce qui relevait jusqu'à maintenant des politiques intérieures et de la souveraineté nationale fait donc l'objet de négociations internationales.

Face à cette mondialisation libérale, dont on constate quotidiennement les dérives en matière d'environnement (pollution, surexploitation des ressources...), de santé ("vaches folles", bœuf aux hormones...) et de droits sociaux (zones de non-droits, non-reconnaissance syndicale...), de nouvelles références et des engagements internationaux ont été progressivement adoptés. Le processus de concertation internationale initié en 1992 par le Sommet de la Terre à Rio a été un "déclencheur" dans la prise de conscience qu'une partie des défis auxquels sont confrontées les sociétés sont communs et appellent des réponses communes, en matière d'environnement, de biodiversité, de sécurité alimentaire... Elles s'inscrivent dans la construction d'une société planétaire, dans le droit fil des conventions en matière des droits de la personne humaine, des droits économiques et sociaux et des droits du travail

# 2. <u>UNE MONDIALISATION DES MARCHES QUI RENFORCE LA PRIMAUTE</u> DU DROIT COMMERCIAL MULTILATERAL

Malgré les prémisses de ce que certains appellent une "gouvernance internationale", la régulation commerciale a pris le pas sur les régulations en matière de développement durable : accords multilatéraux sur l'environnement (les AME) et conventions sur le droit du travail à l'Organisation Internationale du Travail (OIT) en particulier.

Parce que l'OMC est la seule instance de régulation internationale disposant d'un système juridique contraignant, on assiste à une harmonisation des politiques nationales par l'arbitrage commercial qui peut remettre en cause certains choix de société. Les Etats sont amenés à s'aligner sur le droit multilatéral commercial beaucoup plus vite que sur le droit non commercial. Les réglementations sociales et environnementales doivent donc tenir compte de ce que l'OMC permet ou interdit.

# 3. <u>UN NOUVEAU CONTEXTE POUR NOS LUTTES</u>

Malgré l'échec de Seattle, c'est-à-dire le lancement d'un nouveau cycle de négociation, l'OMC continue de définir les relations entre commerce et développement durable via l'organe de règlement des différends. Il n'en reste pas moins que cet échec offre un contexte plus favorable pour nos luttes.

# 3.1. L'imbrication croissante des thèmes de négociation

Les thèmes de l'agriculture, de la propriété intellectuelle, de l'environnement, des normes sanitaires et phytosanitaires, etc. ne peuvent plus être traités séparément. Les négociations agricoles à Seattle ont largement abordé les questions de principe de précaution, d'environnement et de biodiversité, notamment au travers du concept d'agriculture

multifonctionnelle. A leur tour, les négociations agricoles ont été très présentes dans les esprits, les discussions et les négociations du Protocole sur la Biosécurité (voir encadré) à Montréal en janvier, lors de la 8<sup>ème</sup> Commission du développement durable à New-York en mai et lors de la 5<sup>ème</sup> Conférence des Parties de la Convention Biodiversité à Nairobi, également en mai.

# 3.2. <u>L'imbrication forte et relativement</u> nouvelle des instances de négociation

Seattle pouvait faire de l'OMC l'instance suprême de la régulation internationale. Son échec élargit le champ des négociations en redonnant de l'importance aux instances "onusiennes". Ce "rééquilibrage" (qui reste à confirmer dans le temps) est souhaitable du point de vue de la prise en compte du développement durable dans les règles internationales. Surtout,

#### LE PROTOCOLE BIOSECURITE

Le protocole biosécurité, dit protocole de Carthagène, a été adopté début février 2000 à Montréal suite à trois années de négociations. Le protocole est le premier comportant des mesures texte d'application contraignantes dans le cadre de la Convention sur la Diversité Biologique. Le point clé du protocole est la notion du consentement dûment et préalablement informé, c'est à dire la possibilité pour un Etat souverain de statuer en connaissance de cause sur les risques ou les avantages qu'il escompte de l'importation d'Organismes vivants modifiés (OVM)<sup>1</sup>.

Source: Note de K. Le Goulven, Solagral, juin 2000

on constate une concurrence croissante entre instances de négociation. Les exemples du Protocole Biosécurité sur le commerce des OGM ou de la Conférence des Parties de la Convention sur la biodiversité créant un groupe de négociation sur l'accès aux ressources génétiques et les droits de propriété intellectuelle sur ces ressources, conduiront immanquablement à des conflits avec les règles de l'OMC. Le protocole Biosécurité par exemple est une avancée indéniable dans l'intégration du principe de précaution dans les échanges d'OGM, mais l'articulation entre les règles de l'OMC et celles du protocole reste à construire. L'heure n'est pas encore à la cohérence globale. Elle est cependant inévitable à moyen terme et il convient de s'y préparer. Pour le moment, nous devons tirer parti de cette concurrence entre instances et règles internationales.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Les OVM constituent un sous-ensemble des Organismes génétiquement modifiés.

# 4. <u>L'ARCHITECTURE DU DROIT INTERNATIONAL COMME CHAMP D'ACTION</u>

Pour que les objectifs de développement durable priment sur les intérêts commerciaux, il faut agir simultanément à deux niveaux : au niveau de l'OMC, en subordonnant celle-ci aux normes et aux règles définies par ailleurs ; au niveau de l'architecture juridique internationale, en créant au sein des grands traités et conventions internationaux des dispositifs juridiques contraignants.

# 4.1. Réformer l'institution OMC et son fonctionnement

L'ensemble des accords de l'OMC devra prendre en compte les règles en matière de développement durable définies dans d'autres enceintes ou conventions, sans pouvoir statuer sur leur bien-fondé ou leur légitimité. Il en va de même des grands principes reconnus par ailleurs par la communauté internationale, comme le principe de précaution.

La force de l'OMC provient de son mécanisme de gestion des conflits, l'Organe de règlement des différends (cf. schéma en annexe). Ce mécanisme a montré de graves lacunes en matière de transparence, de désignation et de compétences des experts, et plus gravement de prise en compte de l'intérêt général. En plus des réformes évidentes de fonctionnement, l'intérêt général devrait pouvoir s'exprimer et être pris en compte au même titre que les intérêts des parties en conflit.

Surtout, il faut réformer en profondeur les institutions " avec dents ". La transparence promise aujourd'hui ne peut suffire et l'établissement des règles communes ne signifie pas égalité des chances. En mettant l'équité - le partage des richesses - au cœur de ces institutions, on fait du développement durable l'objectif premier. C'est aussi un préalable indispensable pour engager la discussion avec les pays en développement sur l'environnement et le social.

# 4.2. Repenser l'architecture juridique internationale

Il faut évidemment combattre la tendance de l'OMC à vouloir se transformer en cour internationale de justice commerciale, statuant sur l'ensemble des domaines sociaux, sanitaires, environnementaux, culturels, etc., dès lors qu'ils touchent au commerce. Un moyen d'y parvenir serait de doter les enceintes ou conventions chargées d'établir des règles internationales de dispositifs juridiques contraignants, équivalents en force à celui de l'OMC. La négociation sur la mise en œuvre du protocole biosécurité devrait intégrer la mise en place d'un tel dispositif. Ainsi, des contre-pouvoirs seraient constitués et d'autres valeurs que celles de l'économie et du commerce acquerraient un véritable statut international. Une cour internationale de justice verrait alors inévitablement le jour pour résoudre les conflits de juridiction.

# 5. <u>CREER LES CONDITIONS D'UN VERITABLE DIALOGUE AVEC LES ACTEURS DU SUD SUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE.</u>

Seattle a aussi souligné la réticence, sinon l'opposition des pays en développement à l'agenda international sur le développement durable. Ce doit être un sujet fort de préoccupation pour nous. Les raisons de cette opposition sont multiples et variables selon les pays et les acteurs (Etats, syndicats, ONG...):

- la crainte de formes déguisées de protectionnisme ;
- la crainte d'un engrenage normes environnementales, normes sociales, droits de l'homme etc.;
- le manque de capacités d'expertise et de négociation ;
- la tactique (quel prix les pays développés, en particulier européens, sont-ils prêts à payer pour que les pays en développement intègrent des normes sociales et environnementales ?);
- le désintérêt pour les questions environnementales et sociales ;
- la perception que l'agenda du développement durable répond d'abord aux priorités des pays du Nord;
- le processus de négociation : pourquoi accepteraient-ils de nouvelles règles autorisant un droit de regard social et environnemental sur leurs modes de production, alors qu'ils sont pour la plupart exclus de la négociation et que l'OMC a jusqu'ici échoué à prendre en compte leurs intérêts les plus immédiats ?
- une défiance vis-à-vis du commerce comme vecteur de propagation de "valeurs universelles";
- la défiance vis-à-vis du multilatéralisme : la communauté internationale a pris beaucoup d'engagements lors de la dernière décennie dans le cadre des grands sommets des Nations-unies. Peu ont été tenus. Si l'on se rappelle de la Conférence de Rio, la communauté internationale s'était engagée vis-à-vis des pays en développement à accroître l'aide au développement (elle s'est réduite d'un tiers depuis), de favoriser les transferts de technologies (on a eu l'ADPIC) et d'ouvrir davantage les marchés aux exportations du Sud (on s'est ce qu'il en est pour le textile et l'agriculture).

Si l'on souhaite avoir des normes internationales en matière d'environnement et de social qui soient respectées, elles doivent être assorties de mécanismes de contrôle, d'incitation et finalement de sanction. Un "consensus" international est alors indispensable. Pour cela, autant que la norme ou la règle elles-mêmes, importent son processus de construction et les modalités de sa mise en œuvre.

En plus de pousser à la réforme des institutions pour que le processus de construction de règles internationales associe l'ensemble des pays et respecte autant que possible les priorités de chacun, il nous faut urgemment multiplier les occasions et les lieux de discussion et de confrontation entre mouvements sociaux et associatifs du Nord et du Sud. Le protocole Biosécurité est là pour prouver que des alliances nord/sud peuvent exister pour la construction de règles internationales en matière d'environnement et de santé.

La construction de règles ne va pas sans la définition des modalités de leur mise en œuvre. Peut-on convenir de normes environnementales sans favoriser des transferts - qui peuvent être coûteux - de technologies et de savoir-faire? Les accords multilatéraux sur l'environnement prévoient des mécanismes de transferts de ressources (convention climat par exemple) ou de partage des bénéfices (convention biodiversité) dont les pays en développement devraient être bénéficiaires. Là aussi, du caractère plus ou moins démocratique des processus de décision dépendra l'équité des mécanismes mis en place et la prise en charge du coût.

Il faut par ailleurs soutenir, à côté des régulations publiques, les pratiques volontaristes comme le commerce équitable. Ces pratiques doivent bénéficier d'une reconnaissance adaptée des pouvoirs publics, notamment pour en assurer la fiabilité. Les codes de conduite dont les entreprises se dotent, souvent sous la pression des campagnes de mobilisation citoyenne, doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle indépendant. Comme pour les régulations publiques, la transparence et la démocratie dans les processus d'élaboration, de mise en œuvre et de contrôle des pratiques volontaristes sont un gage de réussite. Une meilleure articulation entre la diffusion de 'bonnes' pratiques auprès des consommateurs, des producteurs ou des investisseurs et la construction de règles internationales est aussi un défi pour les mouvements sociaux et associatifs.

## Finalement...

Parmi ceux qui défendent les réglementations sociales et environnementales, certains considèrent qu'il faut désengager l'OMC des questions non strictement commerciales ; d'autres estiment au contraire qu'elle doit inclure des clauses sociales et environnementales plus fortes.

Nous considérons qu'il nous faut investir tous les lieux de négociation :

- l'OMC doit reconnaître les autres conventions et les traités internationaux ainsi que les instruments qui les servent (principe de précaution par exemple);
- il faut favoriser les négociations dans les cadres concurrents, comme la convention biodiversité sur les droits de propriété intellectuelle liés aux ressources génétiques ;
- il faut appuyer la mise en place de mécanismes juridiques contraignants dans les enceintes rattachées aux questions de développement durable (OIT, AME...).

Nous devons nous organiser en conséquence. L'imbrication des thèmes de négociations et la concurrence entre règles et instances internationales multiplient les lieux et la fréquence des négociations. Elle nous impose de mieux coordonner au niveau international nos capacités d'expertise et de mobilisation pour être présents et efficaces. C'est notre défi le plus immédiat.

# LES ENJEUX DES PROCHAINES NEGOCIATIONS A L'OMC POUR LA SECURITE ALIMENTAIRE ET LES POLITIQUES AGRICOLES DES PAYS EN DEVELOPPEMENT

# EXTRAITS DE DOCUMENTS DE SOLAGRAL REUNIS PAR JEROME COSTE (IRAM)<sup>1</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Avec l'accord de SOLAGRAL, pour ne pas alourdir la présentation, les extraits des documents utilisés n'apparaissent pas comme des citations. Les erreurs ou omissions demeurent cependant de la responsabilité de " l'assembleur " du texte. Documents utilisés :

<sup>•</sup> SOLAGRAL – Du GATT à l'Organisation Mondiale du Commerce. 15 fiches pour comprendre, anticiper, débattre. 1995.

<sup>•</sup> JADOT Yannick – Les enjeux des négociations commerciales multilatérales pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Ministère des Affaires Etrangères, Collection Rapports d'Etude, 1999, 79 p.

SOLAGRAL (Coordination RESAL) – La renégociation de l'accord agricole à l'OMC et la sécurité alimentaire : aperçu
des enjeux et des positions des pays en développement. Mars 2000, 10 p.

# 1. <u>LA PLACE DE L'AGRICULTURE DANS LES NEGOCIATIONS DU GATT :</u> BREF HISTORIQUE

Jusqu'au lancement du cycle de l'Uruguay en 1986, l'agriculture était exclue du GATT. Ce traitement particulier remonte aux années 50. A cette époque, les Etats-Unis appliquent des restrictions quantitatives sur les importations agricoles, ce qui est contraire aux règles du GATT. Une dérogation leur est accordée, qui sera étendue à l'ensemble des pays. Grâce à cette dérogation, l'Europe, comme les autres pays qui en ont les moyens financiers, peut mettre en œuvre une politique agricole en parfaite contradiction avec les principes fondamentaux du GATT.

Les différents instruments d'aide à l'agriculture adoptés par les Etats-Unis et l'Europe permettent un développement agricole sans précédent dans ces deux grandes régions productrices. Dans les années 1970 et 1980, la montée en puissance de l'Europe sur le marché mondial attise la compétition entre les "deux grands" pour la conquête de marchés tiers qui se réduisent. L'absence de contrôle de la production et des niveaux de prix domestiques très supérieurs aux prix sur les marchés mondiaux les oblige alors à subventionner leurs exportations.

Si les enjeux que représente le secteur agricole, notamment en termes de sécurité alimentaire, peuvent justifier des politiques d'incitation à la production, celles-ci entraînent des distorsions dans les échanges mondiaux de produits agricoles tempérés, sources de tensions croissantes

entre les principaux pays exportateurs. Dans les années 80, le coût des politiques de soutien à l'agriculture devient considérable : il est estimé à près de 300 milliards de dollars par an pour l'ensemble des pays développés.

C'est une des raisons expliquant que les Etats-Unis et l'Europe ont décidé d'inclure l'agriculture dans le GATT lors du lancement du cycle de l'Uruguay. Il s'agit moins de libéraliser ce secteur que d'adopter des règles d'une concurrence moins coûteuse. Cela explique également que l'accord agricole de 1994 vise particulièrement à encadrer la production la commercialisation des produits alimentaires tempérés (céréales, viandes, lait).

Dès le début du cycle de l'Uruguay, la politique agricole européenne, la PAC, est mise au banc des accusés par les

#### **ENCADRE N°1**

Le GATT (Accord Général sur les Tarifs douaniers et le Commerce) a été instauré en 1947. Après l'échec des tentatives de réorganisation du commerce mondial pendant l'entre deux guerres, les puissances occidentales ont voulu promouvoir la libéralisation des échanges internationaux à partir de quatre axes : réduction substantielle des tarifs douaniers ; lutte contre les pratiques commerciales restrictives ; maîtrise des marchés des produits de base ; maîtrise des à-coups de la production et de l'emploi.

Le GATT a été plusieurs fois remanié à la suite de cycles (ou round) de négociations réunissant tous les pays signataires de l'accord. En plus du cycle initial de Genève, les plus importants ont été le Kennedy Round (1964-67), le Tokyo Round (73-79) et l'Uruguay Round (86-94). Ce dernier s'est conclu par l'accord de Marrakech qui institue l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

Entre 1947 et 1994, le nombre de pays parties prenantes au GATT est passé de 23 à 123 et la moyenne des droits de douane est tombée de 40% à 6,5%<sup>1</sup>

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> En pourcentage de la valeur des importations.

Etats-Unis, soutenus par le groupe de Cairns. L'opposition entre les Etats-Unis et la CEE va rapidement dominer la négociation. En mai 1992, la réforme de la PAC est un grand pas vers le déblocage de la situation. Cependant, la baisse du soutien des prix et le gel des terres ne suffisent pas à contenter les Etats-Unis qui exigent en outre une réduction des exportations subventionnées. Celle-ci sera acquise le 20 novembre 1992, lors de la signature du préaccord de Blair House. Ce compromis, issu d'une négociation bilatérale, préfigure très largement l'accord agricole de Marrakech.

# 2. L'ACCORD AGRICOLE DE 1994

Plusieurs accords issus du cycle de l'Uruguay, distincts de l'accord agricole ont également un impact sur les agricultures des pays en développement. Il s'agit notamment de : l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) ; l'accord sur les obstacles techniques aux échanges (OTC) ; l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC ou TRIPS en anglais). Afin d'éclairer les questions étudiées dans le cadre du programme "libéralisation des échanges et sécurité alimentaire" (LIBSA)<sup>1</sup>, ce chapitre est centré sur les grandes lignes de l'accord agricole.

L'accord agricole du cycle de l'Uruguay poursuit trois objectifs principaux : faciliter l'accès au marché ; réduire le soutien interne ; améliorer la concurrence à l'exportation. Les dispositions correspondant à chacun de ces trois objectifs sont présentés dans les paragraphes ci-dessous (2.1. à 2.3.).

Cet accord définit pour les pays en développement un <u>"traitement spécial et différencié"</u>, dont les traits généraux sont :

- l'allongement de la période de mise en œuvre (10 ans au lieu de 6 ans) ;
- pour chacun des volets de l'accord, les engagements de réduction des soutiens à l'agriculture des pays en développement représentent les deux tiers de ceux des pays développés;
- les pays les moins avancés (PMA) sont eux exemptés de toute réduction.

De plus l'accord comprend une décision ministérielle concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. C'est ce que l'on appelle la "décision de Marrakech", dont le contenu est présenté au paragraphe 2.4.

# 2.1. L'accès au marché

S

L'accès au marché correspond au traitement qu'accorde un pays à ses importations. Barrières tarifaires (droits de douane) et barrières non tarifaires (prélèvements compensatoires, contingents d'importation, prix minima d'importation, ...) constituent les principaux instruments utilisés. Dans ce domaine, l'accord agricole vise à ouvrir davantage les marchés intérieurs aux importations, en réduisant les niveaux de protection (tout en rendant ceux-ci plus transparents). Dans cette perspective, les principales mesures contenues dans l'accord sont :

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Cf. dans ce dossier la communication de Jean-Michel Sourisseau sur le Burkina Faso et celle de Claire Deram sur l'Amérique Centrale.

- La tarification : Elle consiste à transformer les barrières non tarifaires sur les produits agricoles en barrières tarifaires. Les tarifs obtenus s'ajoutent aux droits de douanes existants (période de référence : années 1986 – 88).
- La consolidation : Les nouveaux droits de douane obtenus après l'opération de tarification sont "consolidés" à ce niveau auprès de l'OMC. Cela signifie qu'un pays, sauf conditions exceptionnelles, ne pourra plus augmenter ses droits de douane au-delà de ce niveau. L'engagement de réduction des droits de douane (cf. point suivant) s'applique sur ce niveau consolidé. Les pays en développement sont autorisés à consolider leurs droits de douane à des taux libres, mais les pays qui utilisent cette

dérogation sont soumis à d'autres contraintes (cf.

La réduction des protections : La réduction des tarifs consolidés est de 36% sur six ans pour les pays développés et de 24% sur dix ans pour les PED. Il s'agit de réductions moyennes, elles peuvent donc varier selon les produits. Cependant, pour chaque produit une réduction de 15% au minimum est exigée pour les pays développés et de 10% pour les PED.

#### **ENCADRE N°2**

Dans le cadre du traitement spécial et différencié. les PED peuvent consolider leurs droits de douane à des taux libres, dits taux plafonds, qui deviennent la référence pour les réductions tarifaires. Cela leur permet d'échapper au processus de tarification qui porte, lui, sur les niveaux de protection effectivement pratiqués.

Cependant, un pays qui choisit de consolider à des taux de plafond n'a pas le droit de recourir, le cas échéant, à la "clause spéciale de sauvegarde ". Cette disposition permet à un pays d'augmenter ses droits de douane en cas de forte hausse du volume d'importation ou de chute du prix d'importation.

La fixation d'un seuil minimum d'importation : Pour chaque secteur de production agricole, lorsqu'il existe des barrières non tarifaires, l'accord prévoit un seuil minimum d'importation. Il ne s'agit pas d'un volume d'importation obligatoire, mais d'une "opportunité" d'accès. Ce seuil est fixé à 3% de la consommation intérieure en 1995, augmentant jusqu'à 5% en 2000 (4% en 2004 pour les PED).

#### 2.2. Le soutien interne

encadré n°2).

Le soutien interne se définit comme le soutien monétaire annuel accordé par un Etat aux producteurs agricoles, soit pour des produits spécifiques, soit de façon plus générale (infrastructures, recherche, ...). Les politiques de soutien sont censées créer de fortes distorsions sur les échanges, d'où la définition de nouvelles disciplines. Ces règles ont été établies en distinguant les différentes mesures de soutien à l'agriculture, regroupées dans des "boîtes". En classant ces boîtes par ordre croissant des distorsions qu'elles créent sur les échanges, on obtient la palette suivante : verte, bleue et orange.

- <u>La boîte verte</u>: Elle contient les soutiens qui ne créent pas, ou de façon minime, des distorsions sur les échanges ou ont des effets limités sur la production. Il s'agit principalement:
  - des programmes de service public : recherche, formation, vulgarisation, services de commercialisation et de promotion, services d'aides aux infrastructures, stocks publics à des fins de sécurité alimentaire, aide alimentaire intérieure.
  - des versements directs aux producteurs à la condition qu'ils ne soient pas liés aux volumes de production ou aux facteurs de production; c'est ce que l'on appelle des aides au revenu découplées.
  - les programmes de protection de l'environnement.

#### **ENCADRE N°3**

En Europe, les aides compensatoires prennent la forme de versements directs calculés sur la base des superficies et des rendements pour les céréales ou les oléagineux et du nombre d'animaux pour l'élevage. Elles sont dites compensatoires car elles compensent la baisse des prix de soutien fixée dans la réforme de la PAC en 1992.

Le Fair Act voté par le Congrès américain en mars 1996 met fin pour les grandes cultures au système de deficiency payments. Celui-ci est remplacé par les "contrats de flexibilité" qui prédéterminent le niveau des soutiens pour la période 1996-2002. Les aides dites "paiement de transition" ne sont plus liées à une production particulière, ni à un volume de production. D'après les Etats-Unis, ce découplage permet aux "paiements de transition" d'entrer dans la boîte verte.

Les mesures faisant partie de la boîte verte ne sont pas soumises à obligation de réduction.

- La boîte bleue: Elle comprend les aides directes versées aux producteurs dans le cadre de programmes de limitation de la production. Ce sont notamment les "aides compensatoires" de la PAC et le système américain de "deficiency payments" (cf. encadré n°3). Ces aides ne sont pas soumises à obligation de réduction, mais elles ne peuvent plus excéder le niveau de soutien de 1992. La boîte bleue a été créée principalement pour permettre aux Etats-Unis et à l'Europe de conserver des instruments de gestion de l'offre, dérogeant aux principes du GATT.
- <u>La boîte orange</u>: Elle contient les soutiens internes qui ont un effet de distorsion sur les marchés, c'est à dire principalement:
  - les soutiens aux prix<sup>2</sup>;

- les aides directes et les subventions qui n'entrent pas dans les boîtes bleues et vertes.

Le niveau des interventions publiques est calculé par la mesure globale de soutien (MGS), que les pays signataires de l'accord s'engagent à réduire : réduction de 20% en 6 ans pour les pays développés et de 13,3% en 10 ans pour les PED (période de référence : 1986-1988). Les PMA sont exemptés. Si les pays peuvent conserver leurs programmes de soutien dans les limites autorisées, ils ne peuvent mettre en place des programmes qui n'existaient pas pendant la période de référence.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Sont également classés dans cette catégorie les mécanismes d'assurance récolte (au titre des catastrophes) ou de garantie des revenus.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> La MGS (mesure globale de soutien) est alors calculée en considérant la différence entre le prix mondial et le prix intérieur, multipliée par les quantités concernées.

Il existe deux types de mesures de la boîte orange qui sont exemptés des obligations de réduction :

- les soutiens qui répondent à la clause de minimis ; celle-ci autorise un pays à soutenir un produit spécifique si les aides publiques n'excèdent pas 5% de la valeur de la production de ce produit (10% pour les PED) ou 5% de la valeur totale de la production agricole (10% pour les PED).
- pour les PED, dans le cadre du traitement spécial et différencié : les aides à l'investissement agricole, les subventions aux intrants pour les agriculteurs à faible revenu, les aides au remplacement des cultures illicites.

# 2.3. La concurrence à l'exportation

La guerre des subventions aux exportations entre les Etats-Unis et l'Europe est à l'origine de ce volet de l'accord. Les subventions concernées sont : les subventions directes (restitutions, ...) ; la vente à l'exportation de stocks à des prix inférieurs aux prix sur le marché intérieur ; les subventions destinées à réduire les coûts de commercialisation des exportations et les subventions au transport intérieur pour les produits exportés.

Pour les pays développés, l'accord prévoit une réduction sur 6 ans de 36% des subventions à l'exportation ainsi qu'une réduction de 21% des volumes exportés avec subvention (période de référence 1986 – 1990). Pour les pays en développement, les réductions sont respectivement de 24% et 14% sur une période de dix ans ; pour ces pays, les aides à la commercialisation, au transport intérieur et international sont exclues de l'obligation de réduction.

L'accord limite les contournements possibles de ces dispositions, notamment via l'utilisation de l'aide alimentaire en substitution aux exportations, afin de gérer un marché intérieur excédentaire ou afin d'évincer un concurrent sur un marché donné. En revanche, les garanties de crédit à l'exportation et les programmes de promotion à l'exportation ne sont pas pris en compte.

# 2.4. La décision de Marrakech

L'accord comprend une décision ministérielle (Article XVI) concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires<sup>2</sup>. Cette décision, dite décision de Marrakech, stipule que les signataires de l'accord s'engagent à aider les pays concernés en cas d'augmentation des cours mondiaux et d'augmentation des dépenses d'importation en produits alimentaires qui pourraient résulter de la mise en place de l'accord. Cette aide pourrait prendre la forme soit d'une aide alimentaire, soit d'une aide au développement de l'agriculture. A court terme, le FMI et la Banque mondiale pourraient fournir une assistance financière pour "assurer des niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires de base". Cette décision prévoit également un renforcement de l'aide technique et financière aux pays concernés afin de leur permettre d'améliorer "leur productivité et leurs infrastructures agricoles".

A la différence des autres volets de l'accord, la décision de Marrakech ne prévoit pas de sanctions à l'encontre des signataires qui ne respecteraient pas les dispositions définies par ce texte.

<sup>1</sup> Il s'agit de la valeur de la production totale et non de la valeur de la seule production commercialisée.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> En plus des 48 Pays les Moins Avancés (PMA), 19 pays en développement importateurs nets de produits alimentaires sont concernés par la "*Décision de Marrakech*": Barbade, Botswana, Côte d'Ivoire, Cuba, Égypte, Honduras, Jamaïque, Kenya, Maurice, Maroc, Pakistan, Pérou, République Dominicaine, Sainte Lucie, Sénégal, Sri Lanka, Trinité et Tobago, Tunisie, Vénézuela.

# 3. PREMIER BILAN DE L'ACCORD DE 1994 POUR LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

En l'état actuel des données et analyses disponibles, il est possible de présenter un aperçu des conséquences de l'accord agricole pour les pays en développement :

- en examinant l'évolution des échanges de produits agricoles et les conditions d'accès au marché ;
- en observant l'évolution des marchés à partir desquels les pays à déficit vivrier s'approvisionnent, c'est à dire les marchés céréaliers principalement ;
- en identifiant les instruments de politique agricole encore disponible pour les PED.

Les quelques éléments présentés ici considèrent les PED dans leur ensemble. Etant donnée la très grande hétérogénéité de la situation de ceux-ci, il serait nécessaire, dans une étape ultérieure, de distinguer les différents cas de figure.

# 3.1. L'accès aux marchés des pays développés

Les échanges de produits agricoles ont plus que quadruplé en valeur au cours des 20 dernières années bien qu'ils ne représentent plus que 10% du commerce mondial en 1997 contre 20% au début des années 1970. Les pays en développement demeurent de plus en plus dépendants du commerce agricole à la fois comme exportateurs¹ et comme importateurs. Leur part dans le total des exportations de produits alimentaires est passée de 30 à 34 % entre 1974 et 1997, tandis que celle dans le total des importations de produits alimentaires est passée de 28 à 37% pour la même période.

Qu'il s'agisse de mise en valeur de leur potentiel agricole ou de capacité de paiement d'importations alimentaires, la question de l'accès aux marchés pour leurs produits d'exportation est primordiale pour les pays en développement. L'accord de Marrakech a entraîné un certain nombre de réductions tarifaires à l'entrée des marchés des pays développés. Celles-ci sont de 37 % en moyenne sur l'ensemble des produits agricoles et de 43 % sur les produits tropicaux.

L'ampleur des réductions peut apparaître importante, mais elles s'appliquent soit à des droits de douane très faibles et ne devraient donc avoir qu'un impact positif limité sur les volumes exportés par les pays ACP, soit à des droits très élevés et l'accès demeure alors prohibitif. Au total, à l'heure actuelle, d'importantes restrictions en matière d'accès au marché demeurent. Il s'agit en particulier :

• des droits de douanes élevés : selon une étude de l'OCDE<sup>2</sup>, la protection aux frontières dont bénéficie l'agriculture était plus forte en 1996 qu'en 1993 dans huit des dix pays de l'OCDE. Les droits de douane demeurent de l'ordre de 35% pour les produits agricoles (contre environ 4% pour les produits industriels), avec des niveaux de droits de douane très élevés (qu'on appelle pics tarifaires) allant jusqu'à 300% pour certains produits des zones tempérées (textiles, cuir, chaussures...)

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Pour plus d'un quart d'entre eux, la part des exportations de produits agricoles dépassait les deux tiers des exportations totales au milieu des années 1990.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Preleminary report on market access aspects of Uruguay Round implementation, juin 1999,

- de la progressivité des droits : sachant que les produits transformés représentent environ la moitié des produits agricoles échangés, le système de progressivité des droits —système selon lequel les droits augmentent à mesure du niveau de transformation des produits-cantonne les pays en développement dans l'exportation de produits primaires. C'est notamment le cas pour le bois, les fruits, le tabac, les boissons tropicales (café, cacao et thé) ou encore les oléagineux.
- de la complexité des droits: la structure tarifaire appliquée à l'agriculture par certains pays développés prévoit de multiples aménagements qui nuisent au développement de nouvelles opportunités d'échanges. Droits spécifiques (autres qu'ad valorem) sur certains produits, disparités et manque de transparence dans la gestion des droits fixés sur les contingents tarifaires, etc. sont autant d'obstacles à l'expansion des exportations des pays en développement.
- des exigences induites par les accords sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et sur les obstacles techniques au commerce (OTC): l'harmonisation des règles et des normes auxquelles doivent répondre les produits agricoles et les denrées alimentaires échangés internationalement met les pays en développement en difficulté. D'une part ils n'ont pas nécessairement les capacités techniques et financières pour appliquer et faire respecter ces normes (d'autant que les aides de la communauté internationale mentionnées dans ces accords ne se sont jusqu'à présent pas concrétisées), et d'autre part, ils n'ont qu'un faible niveau de participation dans les organismes internationaux qui établissent ces normes (Codex alimentarius, OIE, etc.)

# 3.2. L'approvisionnement des PED sur les marchés mondiaux des céréales

## L'instabilité persistante des marchés

Une plus grande stabilité et une meilleure fiabilité des marchés internationaux devaient être le résultat logique de la libéralisation du commerce agricole et de la réduction des distorsions liées aux soutiens internes et à l'exportation : en unifiant des marchés segmentés par les protections, les chocs seraient absorbés par un volume élargi d'échanges et les prix seraient plus stables. Tels étaient les arguments développés par les promoteurs de l'accord agricole, notamment auprès des pays importateurs nets. La conclusion était alors évidente : un pays a avantage à importer tout ou partie de ses besoins lorsque sa production nationale est variable et peu compétitive.

Le problème est que l'instabilité des prix sur les marchés mondiaux n'a pas diminué. Selon la FAO, qui a comparé la variabilité des cours internationaux mensuels entre 1990-94 et 1995-98, les coefficients de variation de ces prix présentent une nette augmentation pour le blé, le maïs et une variété de riz, de même que pour la viande et certaines huiles végétales. Bien sûr, la libéralisation effective des échanges a été plus faible que prévue, l'accès au marché, s'il est plus transparent, ne s'est globalement pas amélioré et les soutiens restent importants dans les grands pays producteurs. Mais d'autres arguments vont dans le sens d'une instabilité structurelle des marchés agricoles, faisant de l'agriculture un secteur d'activité spécifique (cf. encadré n°4).

C'est sur ce manque de fiabilité de l'approvisionnement extérieur qu'un certain nombre de pays (le Japon, la Corée, la Suisse et la Norvège notamment) se fondent pour justifier une politique active en matière de production nationale. Ces pays ont pour le moment les moyens et la possibilité au regard de l'OMC de conserver un certain niveau d'auto approvisionnement. Pour les pays à déficit vivrier qui connaissent une contrainte de devises, principalement les pays en développement, l'instabilité de la facture alimentaire est un frein au développement.

# 3.3. <u>Une facture alimentaire difficile à maîtriser</u>

Les importations de céréales en 1997 représentent 14% de la consommation interne des pays en développement (contre moins de 10% vingt ans plus tôt), et environ 40 % de la facture alimentaire des pays les moins avancés et des pays développement importateurs nets de produits alimentaires (FAO, 1999). Dans la majorité de ces pays le coefficient de variation de la production céréalière a dépassé 10% entre 1980 et 1996.

#### **ENCADRE N°4**

Les possibilités de croissance de la production mondiale à long terme sont incertaines, pour des raisons de progrès technique ou de disponibilité des ressources naturelles. Des ruptures peuvent survenir, liées par exemple à la baisse des rendements (salinisation) dans les grands périmètres irrigués, à la pénurie d'eau ou encore aux changements climatiques. Les perspectives d'évolution des situations agricoles en Chine, dans l'ex-URSS et en Inde sont également mal connues et fortement incertaines. Ces possibilités de rupture rendent aléatoires les projections linéaires sur les marchés mondiaux et favorisent leur instabilité.

Les progrès techniques en termes d'information, d'échanges ou de développement de l'alimentation animale, devraient faciliter les ajustements de la demande aux évolutions irrégulières de l'offre. Ces progrès pourraient aussi rendre les marchés beaucoup plus sensibles. Ils ne suppriment pas de toute façon l'instabilité endogène des marchés agricoles liée à la rigidité et l'offre et de la demande.

Les réformes des politiques agricoles ont entraîné une réduction et une privatisation des stocks publics, ce qui accroît les tensions sur les marchés. La baisse des stocks a considérablement renforcé les effets de la sécheresse en 1995 et 1996.

L'attitude des grandes firmes multinationales dans la gestion des stocks est incertaine. Celles-ci pourraient dans certains cas utiliser leur position dominante pour entretenir l'instabilité.

Selon la FAO, la facture alimentaire des pays les moins avancés et des pays importateurs nets de produits alimentaires a augmenté d'environ 45 % entre 1980 et 1995, passant de 12,4 à 18 milliards de \$US. Pour ce qui concerne les cinq dernières années, en dépit de la baisse tendancielle des prix des céréales après la flambée de 1995/96, la facture d'importation de céréales s'est maintenue à un niveau relativement élevé. Si en 1997/98, la hausse des volumes importés peut être invoquée, deux autres facteurs sont mis en avant par la FAO :

- La part de l'aide alimentaire dans les approvisionnements n'a cessé de diminuer. En 1997/98, l'aide alimentaire a représenté 23 % des importations céréalières des pays les moins avancés, contre 36 % en 1993/94 et 64 % au milieu des années 80.
- De la même façon, les grands exportateurs ont fortement réduit leurs exportations bénéficiant de subventions. Ce type d'exportations représentait près de 26 % des importations céréalières des pays les moins avancés en 1994/95 (46 % pour les pays importateurs nets). Elles sont pratiquement nulles depuis 1995/96.

# Factures d'importations de céréales - Pays les moins avancés et pays en développement importateurs nets de produits alimentaires

	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
Volume (millions de tonnes) Pays les moins avancés	11,1	13,3	12,2	10,3	13,5
Pays en développement importateurs nets de produits alimentaires	25,5	26,0	26,1	27,7	31,7
Total	36,6	39,3	38,3	38,0	45,2
Valeur (en milliards de dollars EU.) Pays les moins avancés	1,2	2,0	2,2	1,7	2,0
Pays en développement importateurs nets de produits alimentaires	3,6	4,0	5,8	5,5	5,3
Total	4,8	6,0	8,0	7,2	7,3

Source: FAO, janvier 1999

C'est notamment sur la base de ces différents éléments, et sachant qu'elle n'a donné lieu à aucune mesure concrète<sup>1</sup>, que les pays en développement concernés demandent une révision de la "décision de Marrakech" (cf. ci-dessus, paragraphe 2.4). Celle-ci fait en effet l'objet de plusieurs critiques :

- la liaison établie entre aide et commerce n'excède pas la période de mise en œuvre de l'accord agricole : il n'est pas question de traiter de façon durable la question de l'instabilité des marchés mondiaux.
- les mesures de compensation que le FMI ou la Banque mondiale pourraient accorder sont négociées et décidées dans un cadre bilatéral, avec des pays sous ajustement. : il n'est pas question de régulation des marchés de produits alimentaires qui garantirait un approvisionnement stable et à conditions raisonnables des pays déficitaires.
- le recours à l'aide alimentaire mentionné dans la Décision ne fait aucune référence à son intégration dans des stratégies de sécurité alimentaire. Cette absence de liaison est d'autant plus préoccupante que l'expérience montre que cette forme d'aide est "contracyclique": elle est d'autant plus disponible que les prix internationaux sont bas c'est-à-dire au moment où les pays importateurs nets ont le moins de difficultés à s'approvisionner. A l'inverse elle diminue lorsque les prix sont élevés.
- enfin les conditions de mobilisation de l'assistance technique et financière susceptible d'améliorer la productivité et les infrastructures agricoles mentionnées dans le cadre de cette Décision restent extrêmement vagues et n'ont aucune valeur contraignante.

La stabilisation de la facture alimentaire constitue donc un enjeu important de la négociation agricole et s'inscrit largement comme une question Nord/Sud.

# 3.4. Les instruments de politique agricole compatibles avec l'OMC

Le changement le plus radical auquel conduit l'accord agricole est le découplage des aides à l'agriculture. La logique est de remplacer (progressivement) les soutiens des prix ou les aides à

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Les évaluations réalisées en 1996 par le FMI sur l'impact de l'accord agricole estimaient au plus à 4% la hausse des prix générée par la libéralisation multilatérale. C'est pourquoi la Décision n'a donné lieu à aucune compensation.

la production par des aides directes au revenu, dites aides découplées. C'est un système pour les pays développés qui ont les moyens de soutenir directement les revenus des paysans. De cette façon, les prix intérieurs s'alignent progressivement sur les prix du marché mondial. Il n'est alors plus nécessaire de subventionner les exportations pour qu'elles soient compétitives sur le marché mondial.

De nombreux pays en développement dénonce l'interprétation "subtile" de la notion de dumping faite par l'accord agricole. Le dumping s'applique aux subventions à l'exportation qui permettent de vendre sur le marché mondial à un prix inférieur au marché intérieur. Il ne s'applique pas au nouveau système qui, grâce aux aides directes, autorise la vente sur le marché mondial à un prix inférieur au prix de revient.

La notion même d'aide découplée, c'est-à-dire n'ayant pas d'effet de distorsion sur les échanges, est aussi contestée par les pays en développement : ces aides, compte tenu de leurs volumes, auraient un effet incitatif sur la production agricole et constitueraient de fait une

nouvelle forme de dumping sur les marchés mondiaux.

L'accord agricole permet l'utilisation d'instruments pour favoriser le développement agricole alimentaire, sécurité instruments pleinement utilisés par les pays développés. Ils sont en revanche difficiles d'accès pour les développement : pays en niveaux de soutien interne notifiés à l'OMC sont le plus souvent nuls, ce qui rend les instruments de soutien au prix ou à la production (boîtes orange et bleue) inaccessibles. Pour les exemptions prévues par la boîte verte et le traitement spécial et différencié (TSD), les contraintes budgétaires, imposées ou non par programmes d'ajustement structurel, limitent le recours à des instruments financés par l'Etat. Globalement, ces instruments sont peu adaptés au type de contraintes auxquelles les producteurs, les consommateurs et les Etats du Sud sont confrontés.

#### **ENCADRE N°5**

Les instruments de réaction à des fluctuations de prix internationaux compatibles avec les règles de l'OMC, sont les suivantes :

La clause spéciale de sauvegarde permet aux pays d'élever leur tarif douanier en cas de hausse forte du volume d'importation ou de chute du prix d'importation. Elle n'est toutefois pas disponible pour les pays qui ont choisi de consolider à des taux plafonds (la plupart des pays en développement), ce qui crée une différence importante avec les pays développés.

Les clauses de sauvegarde classiques, utilisables pour des raisons de détérioration forte de la balance des paiements ou pour lutter contre le dumping de la part de firmes, nécessitent des procédures compliquées et une solide expertise pour leur mise en œuvre.

La tarification glissante, dans la mesure où le taux de droit de douane maximal n'excède pas le taux consolidé, permettrait à un pays de définir une échelle de tarifs en fonction du prix des importations. Cela pourrait se traduire par une "bande de prix" aux extrêmes de laquelle les tarifs seraient modifiés. Comme il n'y a pas compensation permanente entre prix mondial et niveau de protection tarifaire (prélèvements variables) ce système est autorisé et plusieurs pays en développement en font usage.

Les stocks de sécurité alimentaire sont autorisés mais doivent s'inscrire dans un programme global de sécurité alimentaire et répondre à des critères précis d'utilisation.

Enfin, en cas de forte nécessité, les pays peuvent mettre un **embargo sur les exportations**. Ce point est toutefois très contesté à l'OMC.

# 4. LES PROCHAINES NEGOCIATIONS AGRICOLES A L'OMC

L'accord agricole est entré en vigueur le 1° juillet 1995 et doit être mis en œuvre sur une période de six ans qui s'achève le 31 décembre 2000. Pour les pays en développement, cette période est de 10 ans et s'achève le 31 décembre 2004. Les pays signataires sont convenus que la libéralisation de l'agriculture devait se poursuivre après cet accord et qu'un an avant sa fin, une revue de sa mise en œuvre soit engagée. De ce fait, malgré l'échec de la conférence de Seattle, qui visait à lancer un cycle de négociations portant sur de nombreux domaines, la renégociation de l'accord agricole a formellement débuté fin 1999. Trois sessions spéciales du comité agriculture de l'OMC ont été programmées en juin, septembre et novembre 2000.

Aucune date n'a été fixée pour la conclusion de ces négociations et les positions défendues sont, pour l'instant, identiques à celles qui ont été mises en avant lors de la Conférence de Seattle.

# 4.1. Les positions en présence au moment de Seattle

La conférence de Seattle a confirmé la structuration des pays en développement en trois groupes assez distincts :

- Les pays agro-exportateurs membres du groupe de Cairns<sup>1</sup>. Ce sont les pays les mieux représentés et qui s'expriment le plus. L'Afrique du Sud et les pays latino-américains ont essayé de rallier à leurs positions respectivement les pays africains et les pays de la Caraïbe. Sans succès toutefois, les pays ACP marquant leur différence par rapport au discours du groupe de Cairns, très libéral et très agressif vis-à-vis de l'Europe.
- Un groupe de pays qui participent peu aux discussions et qui semblent encore découvrir l'accord agricole de 1994. Les pays ACP appartiennent pour la plupart à ce groupe. Cette absence s'explique notamment par de faibles capacités d'analyse et de négociation.
- Entre ces deux extrêmes, un groupe assez hétérogène regroupant :
  - des pays importateurs nets de produits alimentaires et exportateurs de produits agricoles (Maroc par exemple),
  - des pays qui ont des politiques agricoles actives qu'ils souhaitent conserver, notamment en matière de sécurité alimentaire (comme les pays de l'Asie du Sud),
  - ou encore des pays fortement dépendants en matière d'approvisionnement extérieur (Egypte par exemple).

Ce dernier groupe ne souhaite pas une libéralisation forte des échanges agricoles même s'il réclame des conditions d'échanges plus "loyales". En revanche, il demande que soit amélioré *le traitement spécial et différencié* des pays en développement (meilleur accès sur les marchés développés, flexibilité en matière de protection et de soutien interne...). Ce groupe réclame aussi qu'un effort de la Communauté internationale soit fait pour stabiliser les marchés mondiaux, conformément aux résolutions prises lors du Sommet Mondial de l'Alimentation.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Il rassemble 18 pays depuis la fin 1999: Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Iles Fidji, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle Zélande, Paraguay, Philippines, Thaïlande et Uruguay.

Dans ce groupe, les positions peuvent parfois diverger fortement. Des pays comme l'Inde ou le Maroc veulent l'élimination des soutiens à l'exportation alors que des pays comme l'Egypte demandent une mise en œuvre plus concertée. Ce groupe de pays est très actif dans la négociation.

Beaucoup de pays en développement (en particulier l'Inde, le Pakistan, Cuba et l'Egypte) demandent que, conformément à l'article 20 de l'accord agricole, un examen de l'impact de sa mise en œuvre soit réalisé avant que de nouvelles négociations de libéralisation s'engagent. Ils considèrent en effet que les promesses n'ont pas été tenues : les échanges agricoles ont continué de se concentrer au niveau des pays développés sans pour autant se libéraliser, l'instabilité des prix mondiaux s'est au mieux maintenue, etc. Si ces pays n'ont pas affiché de position commune, ils convergent néanmoins sur un certain nombre de points, notamment :

## • en matière d'accès au marché :

- une amélioration de l'accès aux marchés des pays développés qui reste très limité pour certains produits ;
- une amélioration de l'accès aux quotas tarifaires qui relèvent de négociations bilatérales où les pouvoirs de négociation sont inégaux ;
- un accès à la clause de sauvegarde spéciale ;

# • en matière de concurrence à l'exportation :

- une réduction significative des subventions et autres soutiens plus ou moins déguisés à l'exportation ;
- la possibilité de subventionner certaines exportations de produits agricoles afin d'accroître leur compétitivité ;

## • en matière de soutien interne :

- les pays en développement n'ont pour la plupart pas notifié de mesure globale de soutien (MGS) et la boîte verte ne répond pas à leurs besoins ;
- une augmentation des soutiens de minimis ;
- la possibilité d'engager des mesures de soutien interne à des fins de développement agricole et de sécurité alimentaire; cela pourrait passer par une <u>"boîte développement"</u> ou une "boîte sécurité alimentaire". Dans ce domaine, les plus récentes propositions avant la conférence de Seattle émanaient d'un groupe de 8 pays suggérant la création d'une boîte "développement" qui permettrait de distinguer clairement les droits des PED de ceux des pays développés et fournirait un cadre légal et contraignant pour assurer la mise en œuvre et le suivi. Cette boîte rassemblerait toutes les exemptions prévues par le traitement spécial et différencié et définirait notamment:
  - les modalités de soutien et de contrôle transparent des importations pour la protection de la production domestique ;
  - les modalités de protection pour les petits producteurs ;
  - les subventions aux intrants et aux investissements :
  - les mesure à destination de sécurité alimentaire ;
  - les mesures spécifiques en faveur des pays importateurs nets.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Cuba, République Dominicaine, Egypte, Salvador, Honduras, Sri Lanka, Ouganda et Zimbabwe (Conseil Général OMC – 15.10.1999).

- <u>pour le respect des engagements</u> des pays développés <u>dans le cadre de la Décision de</u> <u>Marrakech</u> qui n'a donné lieu à aucune compensation. Il s'agit entre autres de
  - faire de cette Décision un instrument juridique contraignant,
  - établir un mécanisme permettant aux pays concernés de pouvoir automatiquement prétendre à une assistance lorsque les prix sur les marchés mondiaux dépassent un certain niveau.
  - mettre en place un programme permanent pour la fourniture d'une assistance technique et financière afin d'améliorer la productivité agricole et les infrastructures et de manière à réduire la dépendance à l'égard des importations de produits alimentaires.

Il faut enfin noter l'impact de l'arrivée de la Chine à l'OMC. Même si ce pays n'a pour le moment qu'un statut d'observateur, il a pesé dans la négociation. En particulier sur le sujet des normes, il a semblé radicaliser les positions des pays en développement, même les plus "ouvertes". L'impact à terme de ce nouveau poids lourd du monde en développement, en concurrence avec l'Inde et le Brésil, sera de toute façon considérable.

Les pays de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) d'un côté et du Caricom de l'autre ont dénoncé officiellement et avec virulence le fond (l'orientation des négociations) et surtout la forme (leur exclusion des négociations restreintes dans les "salons verts") des travaux de Seattle. Ils ont pour la première fois menacé de ne pas signer un accord auquel ils ne seraient pas pleinement associés. Est-ce un sursaut d'orgueil pour ces pays ACP généralement peu actifs dans la négociation internationale ou l'amorce d'un changement de comportement ?

# 4.2. Bilan de la conférence de Seattle et perspectives

La conférence de Seattle a été de fait la première négociation commerciale où certains Etats ont tenté d'introduire dans le commerce de la régulation, en matière agricole et alimentaire, environnementale, sociale... L'Europe, qui était la plus demandeuse de ce point de vue, s'est révélée mal préparée, peu à même de proposer une articulation convaincante entre les éléments quantifiables de libéralisation et les éléments non quantifiables de régulation.

Certains expliquent l'opposition des pays en développement sur les normes par un jeu de malentendus : les pays européens défendant la hiérarchie des normes internationales et des institutions, les pays en développement comprenant "nouvelles restrictions aux marchés". Mais il apparaît difficile d'imaginer que les pays en développement accepteraient de nouvelles règles autorisant un droit de regard social et environnemental sur leurs modes de production, alors qu'ils se sentent exclus de la négociation et qu'ils considèrent que jusqu'ici l'OMC n'a pas pris en compte leurs intérêts les plus immédiats<sup>1</sup>.

Après l'échec de la Conférence de Seattle, l'une des questions essentielles est de savoir si les pays développés, et notamment l'Europe, vont conserver l'ambition d'introduire "du développement durable "dans le commerce, en y mettant les méthodes et les moyens appropriés, ou s'ils vont "oublier" Seattle pour revenir sur des agendas de négociation réduits au seul enjeu du degré de libéralisation.

<sup>1</sup> Cf. ci-dessus le texte de Yannick JADOT: "Les normes sociales et environnementales sont-elles solubles dans le

\_

ommerce ? ".

Les citoyens, les consommateurs et les contribuables ont des exigences croissantes vis-à-vis de l'agriculture et souhaitent que soient valorisées ses fonctions non marchandes : sécurité alimentaire et qualité des aliments, viabilité socio-économique des zones rurales, avantages environnementaux tels que la conservation des sols, la gestion durable des ressources naturelles et la préservation de la biodiversité. Cette demande sociale, "vigoureusement" exprimée à Seattle, est variée tout comme le sont les effets non marchands de l'agriculture : elle dépend des types d'agriculture, des conditions naturelles et économiques locales et du poids culturel que possède le secteur dans l'histoire d'une nation. L'existence de ces fonctions non marchandes et l'incapacité du marché à satisfaire la demande sociale en la matière sont d'ailleurs à l'origine du concept de multifonctionnalité.

# LIBERALISATION DES ECHANGES AGRICOLES : ILLUSTRATION D'UNE ILLUSION THEORIQUE (CAS DE L'AMERIQUE CENTRALE) BENOIT FAIVRE DUPAIGRE (IRAM)

# 1. L'APPROCHE THEORIQUE DE LA LIBERALISATION DU COMMERCE

La doctrine libérale est basée sur l'analyse économique néo-classique qui montre que la rationalité des décisions tant du consommateur que du producteur implique et exige la vérité des prix relatifs c'est à dire que les prix des produits égalisent les coûts marginaux et que les prix des facteurs égalisent leurs productivités marginales (du côté du producteur) et que les rapports des utilités marginales soient égales aux rapports de prix (du côté du consommateur). Les agents traduisent leurs coûts dans les prix qu'ils demandent et leurs préférences dans les prix qu'ils sont prêts à payer pour l'acquisition de biens.

L'exigence de vérité des prix résulte du fait qu'une distorsion induirait tant chez le producteur que chez le consommateur de mauvais choix et donc une mauvaise allocation de leurs ressources ce qui correspondrait à une perte de bien-être au niveau individuel et un gaspillage au niveau collectif. Or il est communément admis que les prix respectent rarement les conditions "normales " de leur établissement.

Au niveau interne, les distorsions de prix résultent de l'intervention de l'Etat sous forme de soutien à des entreprises publiques déficitaires ou de subventions à des productions jugées essentielles<sup>1</sup>. On développe ainsi des productions non rentables en y affectant des ressources indues, on peut soutenir des prix artificiellement élevés et ces distorsions peuvent être transmises à l'ensemble de l'économie via les échanges inter-sectoriels. Les réglementations économiques ont en général aussi pour effet de modifier les rapports de prix lorsque par exemple on introduit un salaire minimum, des taux d'intérêts subventionnés, une politique de change laxiste etc.

Au niveau externe, il est estimé que le maintien de tarifs douaniers élevés et de contingentements, protégeant le marché interne de certains produits contre la concurrence extérieure, encourage la production dans des secteurs non rentables, pour lesquels le pays ne dispose pas d'avantages comparatifs : ces secteurs absorbent des ressources qui en l'absence de protection seraient plus utilement affectées à d'autres secteurs en particulier ceux ayant une demande externe. Ces produits nationaux protégés devraient plutôt être abandonnés au profit de produits d'importation. Le protectionnisme conduit à l'établissement de rentes dont profitent certains groupes économiques au détriment des autres.

La libéralisation des marchés apparaît ainsi la condition d'une allocation efficiente des ressources.

# 2. <u>LES AVANTAGES THEORIQUES DE LA LIBERALISATION</u>

# 2.1. <u>La spécialisation pour bénéficier des avantages comparatifs</u>

La libéralisation est une incitation à profiter des opportunités qu'offre la demande mondiale. Si un prix international s'avère supérieur au prix efficient intérieur, les producteurs nationaux bénéficient d'un avantage dans la mesure où les coûts marginaux qui égalisent ce prix pourront être plus élevés, ce qui correspond à une production supérieure et un profit majeur.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> "Essentiel" ne signifie pas qu'entrent en ligne de compte uniquement des considérations sociales ou économiques mais aussi des relations de pouvoir entre l'appareil d'Etat et certains opérateurs

Sur la base de ce raisonnement s'est développée la théorie des avantages comparatifs et de la spécialisation internationale. On montre que pour une utilisation efficiente des ressources nationales, chaque pays a intérêt à se spécialiser dans la production pour laquelle le coût relatif de cette production est inférieur au prix relatif du produit sur le marché international et ceci quel que soit le niveau absolu de ses coûts<sup>1</sup>. Il en résulte de plus une plus grande utilité collective, un bien-être supérieur lié en particulier au gain que tirent les consommateurs de l'accès à des produits moins chers.

La libéralisation doit donc conduire à une spécialisation des économies. L'augmentation de la facture alimentaire n'est alors pas un avatar mais bien un effet consubstantiel de la libéralisation dans la mesure où on suppose que les coûts relatifs de la production des aliments de base dans les pays développés (principalement les céréales et les viandes bovines) seront inférieurs aux prix relatifs mondiaux (puisque les prix mondiaux sont déterminés par ces mêmes pays), situation inverse dans les pays en développement. Pour ces derniers, les avantages seront en revanche dans les productions tropicales, les cultures de contre-saison et les autres cultures généralement regroupées sous le terme générique de cultures d'exportation non-traditionnelles.

#### 2.2. Les transferts de technologie

L'intensification des échanges est facteur d'innovation. En effet, les producteurs sont obligés de s'adapter aux normes internationales pour rester compétitifs. La concurrence est facteur de croissance à travers le bouclage vertueux: innovation, performances des entreprises, baisse des prix, augmentation de la demande et croissance. Les investissements directs étrangers (IDE) sont considérés avant tout comme un facteur de transfert de technologie; c'est alors la libéralisation des transferts de capitaux qui est vecteur d'innovation.

#### 2.3. Taxation versus Subvention

Un des arguments avancé par les protectionnistes est qu'à travers la taxation des produits importés, on favorise une activité domestique qui engendre une économie externe ("externalité") non comptabilisée parce que ne donnant pas lieu à des échanges marchands et donc non affectée d'un prix. C'est le cas particulier des avantages environnementaux liés à l'activité agricole (paysages, entretien des infrastructures rurales) ou de la formation de la main d'œuvre employée.

Mais on peut alors montrer que l'avantage fondamental de la subvention sur le tarif douanier est qu'elle permet à la fois aux consommateurs de bénéficier du prix international et aux producteurs d'accroître la production domestique : le système de subventions permet au pays de cumuler les avantages du libre échange et ceux de l'interventionnisme à l'intérieur du pays. Le tarif douanier quant à lui engendre une perte sociale. Cette théorie n'est valable que dans la mesure où les prix internes ne reflètent pas les coûts réels parce que certains avantages ne sont pas prix en compte : le coût social de la production est en effet inférieur au coût constaté. Cet argument est repris par les défenseurs des subventions pour tenir compte de certaines

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Deux pays ayant tous les deux des coûts relatifs inférieurs aux prix mondiaux pour la production de tissu par rapport à l'acier auront intérêt à produire du tissu, même si le coût de production du tissu comme de l'acier dans un pays s'avèrent supérieurs aux coûts de production dans l'autre pays.

fonctions assurées par les producteurs. Ces subventions ne sont acceptables que dans la mesure où elles corrigent une imperfection dans la détermination des prix et qu'elles permettent que le prix ajusté reflète mieux l'efficience de la production : cette subvention, par son effet, assure l'allocation optimale des ressources. 1

En tout état de cause, la théorie vient étayer l'argumentation des pourfendeurs de la tarification douanière mais, sans anticiper sur la suite, laisse sceptique quand il s'agit d'appliquer la recette de la subvention à des pays déjà lourdement endettés.

### 3. <u>IL EXISTE DES FONDEMENTS THEORIQUES CONDUISANT A UNE</u> ECONOMIE NORMATIVE PROTECTIONNISTE

Mais certains arguments théoriques sont tout aussi fondés pour remette en cause certaines des conclusions précédentes.

#### 3.1. Le protectionnisme favorable aux "grands pays"

L'établissement de droits de douane entraîne la diminution de la consommation d'un bien dans le pays, ce qui dans l'hypothèse précédente, n'a pas d'incidence sur le prix international. Mais si le pays qui établit le tarif douanier est un grand pays, la baisse de sa demande peut engendrer une baisse relativement importante du prix mondial du bien taxé. Dans le même temps, la production nationale de ce bien augmentant, celle des autres biens doit diminuer - à cause du transfert de ressources – alors que leur demande augmente – les revenus engendrés par la baisse de consommation du bien taxé se portent sur les autres produits -. Ceci peut créer des tensions sur les prix internationaux des autres biens. L'établissement d'un droit de douane pour un grand pays aura ainsi pour effet simultanément de baisser le prix international du bien qu'il importe et de hausser le prix international du bien qu'il exporte<sup>2</sup>. Il en suivra une amélioration des termes de l'échange : le niveau de bien-être (le revenu réel du pays) peut s "'en trouver plus élevé en situation de protection que de libre-échange. Les grands pays développés ont donc plus intérêt à être protectionnistes que les pays en développement ou les petits pays.

#### 3.2. La spécialisation ne permet pas de combler les différentiels de productivité

La théorie de l'avantage comparatif est discutable par son caractère statique. La critique en a été faite par les théoriciens de l'échange inégal<sup>3</sup>. L'avantage comparatif doit conduire à la spécialisation à un moment donné sur la base des productivités en vigueur : les pays ont alors intérêt à procéder à un échange, fut-il inégal c'est à dire ne correspondant pas dans les deux pays à des coûts de productions équivalents. Ce que montre S.Amin c'est qu'en dynamique, les pays ayant la productivité la plus faible auraient encore plus intérêt à développer les

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Il en va tout autrement des aides " couplées " dont les montants interviennent comme un élément de prix sans relation avec une économie externe de la production. Dans ce cas, le soutien n'est qu'un soutien déguisé au prix qui crée une distorsion : elle sera considérée comme un instrument de dumping. Une grande partie de l'enjeu des négociations de l'Uruguay Round avait consisté à " découpler les aides " c'est à dire à ne plus en faire un élément de prix – donc lié à une quantité produite ou une quantité d'intrants utilisée - à mais une aide " forfaitaire " au producteur dont l'effet est de ne pas créer de distorsion sur les prix. Ce fut l'origine des créations des boîtes jaune, bleues et vertes selon le degré de découplage des aides qu'elles contenaient.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> En considérant que le pays est de taille suffisante pour influencer le prix international du produit qu'il exporte.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Cf. Samir Amin, le développement inégal (1973) p. 113

branches de la production où le progrès possible est le plus grand ; or la spécialisation conduit justement le plus souvent à orienter sa production sur des branches les moins dynamiques (dont le gain de productivité potentiel est le plus faible) et ils y perdront à long terme. Il prône donc de soumettre leurs options en matière de commerce extérieur aux exigences prioritaires de ce développement. La construction d'avantages comparatifs à l'abri de la protection constitue une stratégie de développement qui a été suivie par plusieurs pays, notamment en Asie du Sud-Est.

#### 3.3. L'abolition des rentes supprimerait les tendances à l'échange

D'autre part, la théorie de l'avantage comparatif implique l'acceptation de l'existence de taux de profits différents au niveau international, explicables soit par l'immobilité de la main d'œuvre soit par celle du capital mais aussi par des conditions naturelles (rentes dites de type 1 comme la fertilité). Ceci voudrait donc dire que les échanges de capitaux comme de personnes ne sont pas libres. Or, en théorie, les mouvements de libéralisation devraient porter sur les marchandises comme sur les hommes ; ils devraient donc conduire à l'annulation des différentiels de taux de profit via les nivellements des productivités et donc à tout intérêt à la spécialisation. La théorie des avantages comparatifs se verrait donc à moyen terme, annulée par ceux-là même qui s'appuient sur elle pour prôner le libéralisme.

# 4. MAIS SURTOUT, LES OBSTACLES SONT DANS LES CONTRADICTIONS DES PRESUPPOSES AVEC LA REALITE DES PED

#### 4.1. <u>Les économies des PED sont en général peu concurrentielles.</u>

La libéralisation aux frontières perd de son sens puisqu'à l'intérieur des pays les biens et capitaux ne sont pas librement mobiles et ne sont pas valorisés à leur coût marginal.

En Amérique Centrale cela se manifeste à plusieurs niveaux des filières agro-alimentaires et selon diverses modalités<sup>1</sup> :

- Les oligopoles : les importateurs sont peu nombreux,
- Les dissymétries d'information : les grossistes sont dans une position dominantes dans leurs transactions avec les petits producteurs à la mobilité réduite
- Les intégrations d'activité: les importateurs se retrouvent être aussi les transformateurs de matière première; ils peuvent ainsi importer du riz paddy pour le décortiquer sur place ou directement du riz blanc selon l'opportunité
- Les ententes : des accords préférentiels d'achats locaux de sorgho sont conclu entre les producteurs et les éleveurs de volailles.
- La corruption : la décision du gouvernement d'abandonner temporairement les droits de douanes au Honduras après Mitch s'est faite sous la pression des importateurs mais sans fondement de pénurie.

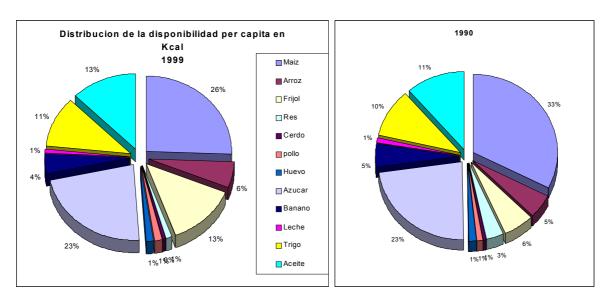
-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Voir le texte de Claire DERAM dans ce dossier sur les effets de la libéralisation au Nicaragua et au Honduras.

#### 4.2. La consommation est segmentée

La structure de la consommation sur certains produits de base s'accommode mal d'une confrontation avec le marché mondial puisque l'offre de ce dernier pour ces produits est nulle.

Le modèle de consommation laisse peu de place au blé. Le maïs et le haricot restent des éléments de base de la diète en Amérique centrale<sup>1</sup>. Les préférences marquées par les consommateurs laissent peu de chance à un développement des productions et des échanges conformes aux avantages comparatifs. Le maïs blanc consommé localement et le haricot rouge n'ont jamais donné lieu à une production importante dans d'autres pays – mis à part un peu de maïs au Mexique -. Les consommateurs au Honduras ont montré leur aversion pour du haricot rouge de gros calibre importé des Etats Unis après le passage de l'ouragan Mitch. C'est finalement la production locale qui continue à approvisionner les marchés nationaux et nous pouvons voir en quoi cela reste un avantage pour les producteurs.



La répartition des aliments dans la diète au Honduras

#### 4.3. Les structures agraires font obstacle aux transferts technologiques

La répartition de la terre est très inégalitaire malgré des processus de réforme agraire dans les deux pays. Au Honduras, d'après le recensement de 1993, on estime que 60% des exploitations ont une superficie inférieure à 3 ha. La forte rigidité du marché de la terre et la prédominance de la main d'œuvre familiale, caractéristiques principales d'une économie agricole essentiellement paysanne, limitent les phénomènes de concentration. La spécialisation interne à la branche obéit à une logique microéconomique qui peut contredire l'intérêt macroéconomique à une spécialisation internationale.

Une illustration très rapide permet d'éclairer le phénomène. Au Nicaragua, selon des données officielles, les systèmes de cultures se traduisent par les comptes d'exploitation présentés dans le tableau ci-dessous.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> On observe toutefois un transfert du maïs vers le riz au Nicaragua (ce qui n'est pas le cas du Honduras) et qui s'explique par la forte augmentation de l'urbanisation du pays

Sachant que la culture de maïs est la plupart du temps associée au haricot et qu'un deuxième cycle de culture de haricot peut être réalisé sur la même parcelle, on peut penser que pour 1 Mz, la valeur ajoutée pour des systèmes associant maïs et haricot est de (3224 + 4981), soit 8165. Dans le meilleur des cas, les cultures les plus intensives (le riz irrigué avec deux cycles par an) procurent une valeur ajoutée de 6770. Or, un petit agriculteur limité par sa disponibilité en surface cultivera pour assurer un minimum de revenu les produits qui lui procurent la plus forte valeur ajoutée par hectare, cette valeur ajoutée se convertissant en revenu pour lui puisque la main d'œuvre familiale, sur ses petites surfaces, garantira l'essentiel du travail requis. De surcroît, ces cultures sont celles qui nécessitent la plus faible avance de trésorerie. Des producteurs disposant de surface encore inférieure, pourront toujours consommer la production de maïs ou de haricot au lieu de la commercialiser.

Couts de production pour 1 cycle de culture sur 1 Mz <sup>1</sup>	Maïs avec boeufs	Haricot avec boeufs	Riz irrigué	Sorgho industriel	Canne à sucre
Du/	220	220			
Préparation manuelle	330	330	1.50.5	1.440	
Préparation mécanisée			1585	1440	
Main d'oeuvre	860	980	137	86	308
Intrants	1440	2446	1779	924	1241
Travaux à façon/irrigation	614	52	2716	337	2286
Entretien	14	14	14	14	14
Administration	174	215	324	158	385
Récolte					
Transformation		138	1120	626	
Coûts financiers	210	182	426	186	391
Coût total (sans main d'oeuvre)	2782	3377	7964	3685	4317
Rendement attendu <sup>2</sup>	66	20,24	45,5	51,84	55
Prix <sup>3</sup>	91	411	249,44	93,39	149
Revenu brut	6006	8318	11349	4841	8195
VA/cycle	3224	4941	3385	1156	3878

Finalement, ce sont les structures de production qui avant tout empêche le passage à des systèmes intégrant les innovations technologiques : les plus petites exploitations ne peuvent mobiliser les capitaux nécessaires à l'achat de moyens techniques plus modernes et ces innovations ne correspondent en général pas à une augmentation de la valeur ajoutée par unité de surface.

Ainsi, aussi bien l'agriculture de subsistance que l'agriculture paysanne dégageant des excédents seront avant tout basées sur les systèmes de culture du maïs et du haricot, cultures a priori condamnées compte tenu de l'avantage comparatif des cultures non-traditionnelles. Or selon nous, la production de grains de base est loin d'être condamnée. Au Nicaragua par exemple, la population augmente au taux de 2,7% par an et la population urbaine est passée de 59% à 64% en 10 ans, ce qui correspond à une croissance de 3,4% par an de la population des

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> La manzana (Mz) est équivalente à 0,7 ha.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> En quintaux américains par manzana.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> En cordoba par quintal.

villes soit un doublement en seulement 20 ans. La production commercialisée de grains de base devrait donc croître de manière importante.

#### 4.4. <u>Les structures agraires perpétuent l'appropriation de rentes</u>

L'inégalité foncière permet comme nous venons de le voir de maintenir les plus petits agriculteurs dans des systèmes de production de grain de base. La dialectique minilatifundium fonctionne encore largement en Amérique centrale avec une population de petits paysans assurant leur subsistance sur leurs parcelles et vendant leur force de travail en dehors des périodes de culture de grain de base souvent auprès des plus gros exploitants (culture de canne à sucre, cultures maraîchères, palme à huile etc.). Les petits paysans constituent le "réservoir de main d'œuvre" avec un coût de reproduction de leur subsistance inférieur à ce qu'il serait en ville (grâce au prélèvement direct de la consommation alimentaire sur le produit des cultures). Cet état de fait est d'ailleurs institutionnalisé par des niveaux de salaires minimums officiels agricoles inférieurs à ceux de l'industrie. Les grandes exploitations peuvent ainsi réaliser des surprofits¹, qui sont directement liées à la polarisation des structures agraires et la libéralisation des marchés n'y changera rien.

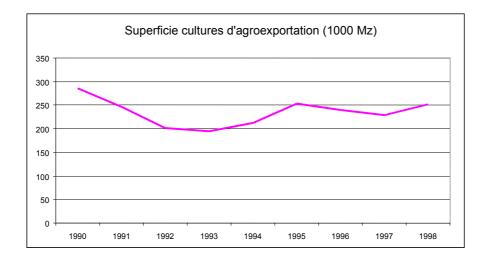
L'existence d'inégalités foncières peut être à l'origine d'autres types de rentes. Grâce à leur taille, les grandes exploitations peuvent bénéficier d'économies de dimension. Elles peuvent en effet répartir sur une plus grande surface des coûts fixes quasiment indivisibles : c'est en général le cas de la mécanisation agricole dont l'utilisation ne devient rentable qu'à partir d'un certain seuil. Du fait de la rigidité du foncier, l'ajustement des surfaces ne se fait pas et seules les grandes exploitations se trouvent à la taille optimum permettant de minimiser les coûts unitaires de certains investissements. Il en résulte pour ces exploitations des surprofits comparativement aux exploitations de taille inférieure et voulant se lancer sur les mêmes cultures avec des techniques identiques.

### 5. <u>CONCLUSION: UNE SPECIALISATION PEU EFFECTIVE ET UNE FACTURE ALIMENTAIRE GUERE CHANGEE</u>

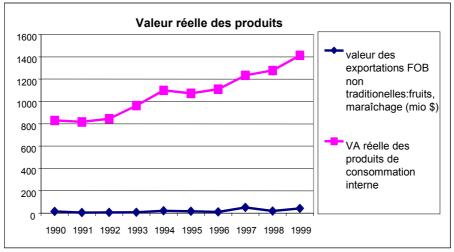
Finalement, en prenant l'exemple du Nicaragua, on constate depuis dix ans un très faible déplacement de l'orientation productive de l'agriculture. Les cultures non traditionnelle d'exportations qui auraient du peu à peu évincer les cultures de céréales traditionnelles compte tenu de leur différentiel de productivité relativement aux pays développés représentent une part négligeable de la production nationale. Leurs surfaces stagnent, elle n'évolue que de -0.2% par an depuis 1990, comme le montre le graphique suivant :

\_

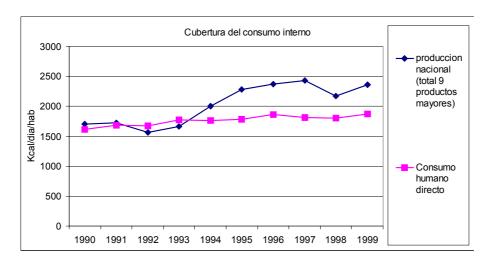
<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Rentes liées à l'augmentation de la plus-value relative si l'on se réfère à la terminologie marxienne.



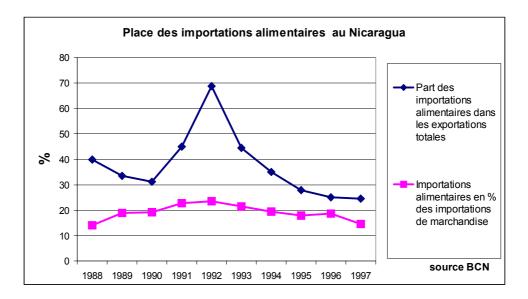
La valeur des exportations reste négligeable par rapport à celle des cultures traditionnelles : elle ne dépasse pas 10 du PIB agricole au cours des 10 dernières années.



La production alimentaire de base (céréales, viandes) pour laquelle les pays du nord disposent d'avantages comparatifs n'a pas détruit la production locale qui couvre en moyenne l'ensemble de la consommation locale. La valeur ajoutée des grains de base – en termes réels – a augmenté de 6% par an en tendance depuis 1990 et sa contribution au PIB agricole est toujours de 50% à la fin du siècle.



Finalement, les importations alimentaires n'ont pas explosé au Nicaragua. L'augmentation en terme absolue qui est constatée est attribuable avant tout à des produits des industries agro-alimentaires, élaborés que l'on ne peut pas considérer de première nécessité.



Si la tendance à la libéralisation n'a pas eu les effets bénéfiques qu'elle aurait dû avoir par la spécialisation sur des cultures nontraditionnelles (version des partisans de la libéralisation), ni conduit à la destruction de l'économie alimentaire du pays (version des opposants à la libéralisation) et que l'augmentation de la facture alimentaire aurait permis aux deux tendances de crier une sorte de victoire théorique à la Pyrrus, la situation alimentaire des Nicaraguayens ou Honduriens n'en reste pas moins mauvaise. Au Nicaragua, en zone rurale près de 30% de la population vit en situation d'extrême pauvreté c'est à dire ne peut assurer le minimum de 2200 Kcal par jour. La satisfaction des besoins minimaux (nourriture, vêtements, chauffage, électricité) ne peut pas être assurée par près de 70% de la population rurale en 1998 (chiffres officiels de l'INEC). Un rapide calcul montre qu'une famille de cinq personnes aurait besoin, pour couvrir les frais du panier minimum, d'une superficie de 9 hectares ce qui est loin d'être le cas pour la majorité des producteurs.

### LIBERALISATION DES ECHANGES ET SECURITE ALIMENTAIRE DES PAYS EN DEVELOPPEMENT (LIBSA)

### LE CAS DU NICARAGUA ET ELEMENTS DE COMPARAISON AVEC LE HONDURAS

**CLAIRE DERAM** 

Ce texte présente les principaux résultats du travail conduit au Nicaragua et au Honduras dans le cadre du programme "Libéralisation des échanges et sécurité alimentaire des pays en développement" (LIBSA), mis en œuvre à l'initiative du groupement IRAM – AEDES¹. A partir d'études de cas nationaux, ce programme cherche à contribuer aux débats en cours dans le cadre de la renégociation de l'accord agricole de l'OMC². Il s'agit en particulier de contribuer au bilan de l'accord signé en 1994 en examinant l'évolution au cours de la décennie écoulée :

- de la facture alimentaire, c'est à dire de la valeur des importations de produits alimentaires ;
- du caractère concurrentiel des marchés nationaux et internationaux :
- des relations entre les variations des cours internationaux et celles des prix sur les marchés intérieurs.

En combinant le traitement de données statistiques (sur le commerce extérieur, sur les prix, sur la production nationale) et des enquêtes auprès des opérateurs privés (importateurs et grossistes principalement), les études de cas permettent d'apporter un premier éclairage sur les impacts de la libéralisation des échanges internationaux et des politiques agricoles nationales. En Amérique Centrale, l'étude a été réalisée au Nicaragua et au Honduras<sup>3</sup>.

Afin d'alléger la présentation des résultats, ce texte est centré sur le Nicaragua ; sur certains points, pour lesquels la comparaison des situations nationales est particulièrement intéressante, les résultats du travail mené au Honduras sont présentés. Ce texte est organisé en trois parties : la première présente quelques caractéristiques du secteur des grains de base au Nicaragua ; la seconde analyse succinctement l'évolution de la facture alimentaire du pays depuis le début des années 1990 ; la troisième, la plus importante, présente les résultats des investigations pour chacune des principales filières de produits alimentaires de base (céréales et *frijol*<sup>4</sup>).

Le lecteur de ce travail doit avoir à l'esprit plusieurs difficultés majeures auxquelles l'auteur a été confrontée et qui nous amène à relativiser et mettre en perspective les résultats immédiats de l'étude par rapport aux tendances lourdes et historiques que connaît la région:

D'une part, la difficulté à isoler dans le temps les effets de la libéralisation des échanges: l'accord de 1994 ne constitue qu'un épisode parmi de nombreux autres dans ce processus. L'ampleur des phénomènes engagés depuis plusieurs décennies avec la mise en concurrence d'agricultures aux niveaux de productivités très inégaux exige une échelle d'observation temporelle distincte de celle qui a été choisie pour l'étude, s'étalant sur plusieurs dizaines d'années avec une observation précise de la baisse tendancielle des prix agricoles mondiaux. L'observation de seulement quelques années peut fausser complètement l'analyse, si on ne resitue pas les phénomènes dans leur contexte.

<sup>4</sup> Frijol: haricot rouge.

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Pour une présentation plus complète du programme LIBSA, voir la partie "introduction générale " de ce dossier.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Pour une présentation du contenu de l'accord agricole signé en 1994 par les pays membres de l'OMC, cf. ci-dessus le texte : "Les enjeux des prochaines négociations à l'OMC pour la sécurité alimentaire et les politiques agricoles des pays en développement ".

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> L'étude a été réalisée en mai et juin 2000 par Claire DERAM, étudiante au CNEARC et à l'ENSA de Montpellier (DEA économie agricole, agro-alimentaire et développement rural), avec la collaboration : au Nicaragua de Maria Antonia ZELAYA et de Leila ALEMAN ; au Honduras, de Pedro JIMENEZ et de Melchior RODRIGUEZ.

- D'autre part, l'étude n'a pas pu approfondir la description des différents systèmes de production des principales céréales et légumineuses dont les circuits commerciaux sont analysés. Les quelques références qui y sont faites sont à peine suffisantes pour prendre conscience de la diversité des acteurs économiques en présence. La surface agricole du Nicaragua est dans cette période en rapide expansion, du fait de la réouverture de la frontière agricole après la fin du conflit armé qui opposait "Sandinistes" et "Contras". Les systèmes de production des fronts pionniers sont très différents de ceux de producteurs capitalistes de l'Occident. Toutes ces données compliquent l'interprétation de l'évolution de la production d'aliments à la fin des années 90, d'autant plus qu'aucune donnée statistique fiable et actualisée n'est disponible.
- Enfin, le passage du Cyclone Mitch, fin 1998, vient perturber la lecture des chiffres. Certes, un tel cyclone est exceptionnel, mais cette "exception" fait partie de la normale : des catastrophes naturelles d'une ampleur similaire se produisent une ou deux fois par décennie au Nicaragua. Il s'agit donc d'un phénomène chronique, que l'on ne peut isoler de la réalité sociale et économique du pays. Dans une situation de pauvreté et de structuration sociale distincte, ce cyclone n'aurait sans doute pas provoqué tant de désolation. L'aide alimentaire apportée en 1998/99 n'est sans doute pas à mettre uniquement en rapport avec les effets directs du cyclone Mitch, mais bien avec la situation structurelle du pays (et sans doute aussi avec une conjoncture de difficile écoulement des céréales américaines sur les marchés).

Nous essayerons donc dans une série de cadres insérés dans le texte d'apporter les éclairages complémentaires que requiert une lecture la plus objective possible des résultats de l'étude.

#### 1. ELEMENTS SUR LE CONTEXTE DES FILIERES ETUDIEES

La mesure des impacts de la libéralisation des échanges s'est heurtée au manque de fiabilité et d'homogénéité des données disponibles, des écarts importants entre les sources consultées ayant été relevés. L'exploitation des principales bases internationales est notamment délicate, leur construction à partir des informations locales n'étant pas toujours explicites. Pour ces raisons, l'étude s'est surtout focalisée sur les données brutes issues des enregistrements douaniers et des Ministères de l'agriculture pour les prix, et a ainsi privilégié la cohérence méthodologique, en supposant que ces informations officielles permettent de juger des grandes tendances d'évolution. Pour autant, faute de sources locales sur la durée, notamment pour la production de céréales, certaines analyses mobilisent les données de la FAO. Les prix sont donnés en dollars américains par quintaux anglo-saxons, soit 0,45 quintaux métriques. Ils ont été récoltés par les techniciens du Ministère de l'agriculture dans différentes zones de collecte et marchés, puis regroupés dans une moyenne nationale.

### 1.1. Evolution des importations, de l'aide et de la production de céréales et de *frijol* au Nicaragua

Le blé n'est pas produit au Nicaragua, et la production de maïs jaune correspond à des quantités négligeables. La production de maïs blanc est la plus importante avec une moyenne de 303.000 tonnes sur la période 1995-1999, suivie par le riz avec 216.000 tonnes, puis par le *frijol* avec 82.500 tonnes et le sorgho avec 81.100 tonnes. La production de riz a chuté en

1998 et 1999, durant la période qui a suivi le cyclone Mitch. On ne constate pas de chute de production des autres produits étudiés pendant cette période.

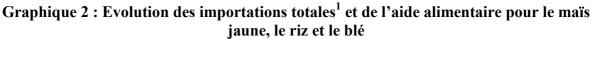
350000 300000 250000 Quantités (tm) Riz paddy 200000 Sorgho Maïs blanc 150000 Frijol 100000 50000 0 1995 1996 1998 1997 1999

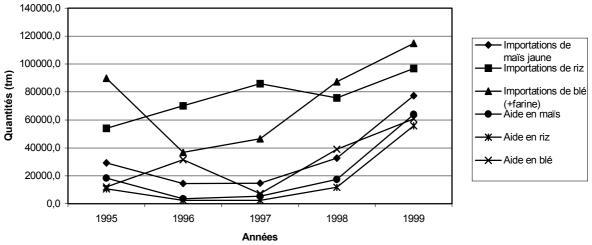
Graphique 1 : Evolution de la production des grains de base au Nicaragua

Source: Données FAO

Les importations totales de riz sont les plus importantes avec une moyenne de 71.400 tonnes sur la période 1995-1998, c'est à dire sans l'effet dû à Mitch. Elles sont suivies par celles de blé avec 65.200 tonnes, puis par celles de maïs jaune avec 22.700 tonnes.

**Années** 





Sources: Données douanières et PAM

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Y compris l'aide alimentaire.

20000.0 18000,0 16000,0 14000,0 Quantités (tm) 12000,0 Importations de frijol Importations de maïs blanc 10000.0 Importations de sorgho 8000,0 - Aide en frijol 6000,0 4000,0 2000.0 0.0 1995 1996 1997 1998 1999

Années

Graphique 3 : Evolution de l'aide alimentaire et des importations totales de frijol<sup>1</sup>, de maïs blanc et de sorgho

Sources: Données douanières et PAM

Les importations et l'aide alimentaire en maïs jaune et en riz ont fortement augmenté entre 1998 et 1999 suite au cyclone Mitch (cf. graphique n°2), or on a remarqué que seule la production de riz avait diminué. On constate qu'en 1998, et de manière encore plus accentuée en 1999, la part de l'aide dans les importations totales est très importante. En 1999, elle est de 58% pour le riz, de 75% pour le maïs, sachant que cela concerne principalement le maïs jaune, et de 53% pour le blé. Il est cependant à noter que la part de l'aide dans les importations de blé varie entre 13 et 85% sur la période 1995-1999. Cet apport massif n'a-t-il pas contribué à renforcer les difficultés d'une production de riz déjà mise à mal par le cyclone? On constate également, en raisonnant sur l'ensemble des céréales, que l'aide vient se substituer aux importations commerciales. En effet lorsque l'aide augmente en volume, la part et le plus souvent les volumes des secondes diminuent.

Le *frijol*, le maïs blanc et le sorgho sont des produits essentiellement de production locale et peu importés. Les importations de *frijol* représentent une moyenne de 4.800 tonnes sur la période 1995-1998, celles de maïs blanc 3.100 tonnes et celles de sorgho 2.700 tonnes (cf. graphique n°3 ci-dessus). Le sorgho est importé de manière occasionnelle, on constate un seul pic d'importation en 1996.

Il faut également noter que, contrairement au riz et au maïs jaune, le *frijol* et le maïs blanc sont importés des pays voisins. Or les enregistrements douaniers des importations et exportations régionales sont sujets à caution dans la mesure où il existe de nombreux points de passage "informels" de la frontière. Toutefois, si ces enregistrements ne sont pas représentatifs des quantités, on peut supposer qu'ils le sont des tendances. On constate alors une augmentation des échanges régionaux de maïs et de *frijol* suite à Mitch.

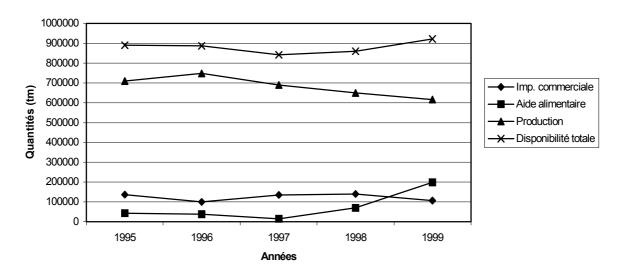
L'aide alimentaire en *frijol* et en maïs blanc est également rare. Ceci s'explique par les caractéristiques particulières de ces produits, qui ne sont produits et consommés que dans la

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> En 1999 l'aide alimentaire est plus importante que les importations totales de *frijol* à partir de 1998. Ceci est du au fait que nous avons considéré uniquement les importations totales de haricot rouge, alors que les données du PAM comprennent tous les types de haricots.

région. En 1999, le PAM a par exemple importé d'autres types de haricots dans la période post-Mitch, qualités qui ont été extrêmement difficiles à écouler car ne correspondant pas aux habitudes de consommation locales.

Graphique 4 : Disponibilité totale, importations commerciales, aide alimentaire et production de grains de base



Source: Données douanières, FAO et PAM

La production de grains de base a baissé de 18% entre 1997 et 1999. Cette baisse s'explique par la succession de deux événements : une diminution de la production de maïs blanc en 1997 due à des phénomènes climatiques, et une chute de la production de riz paddy en 1998 et 1999 après le cyclone Mitch. Les importations commerciales de grains de base augmentent de 4% sur la période 1995-1998, du fait des importations accrues de riz, et baissent en 1999 en compensation de l'augmentation de l'aide alimentaire de 12% entre 1997 et 1999. La disponibilité totale en grains de base est en légère augmentation en 1999, ce qui traduit une surévaluation de l'aide alimentaire.

#### **ENCADRE N°1**

### REOUVERTURE DE LA FRONTIERE AGRICOLE NICARAGUAYENNE AU COURS DES ANNEES 1990 : DES GRAINS EN ABONDANCE POUR QUELQUES ANNEES SEULEMENT

L'histoire agraire du Nicaragua est marquée par la constante expansion des surfaces cultivées vers l'Est depuis la fin du 18<sup>ème</sup> siècle. Le tableau ci dessous illustre l'amplitude de ce phénomène.

Années ou périodes	Superficie agricole utile (en manzanas)
1952	3 300 000
1963	5 300 000
1978	8 100 000
1995-96	10 000 000
2000	Entre 11 000 000 et 12 500 000
2010	16.500.000

#### Notes:

- la superficie totale du pays (sans les lacs) est de 17.000.000 manzanas
- pour 2000 et 2010, il s'agit de projections et estimations.

Sources: Recensements de 1952 et 1963. Estimations du Midinra pour 1978. Pour 1995-96, estimation du Mag-For complétée pour la Côte Atlantique sur la base d'estimations d'E. Baumeister.

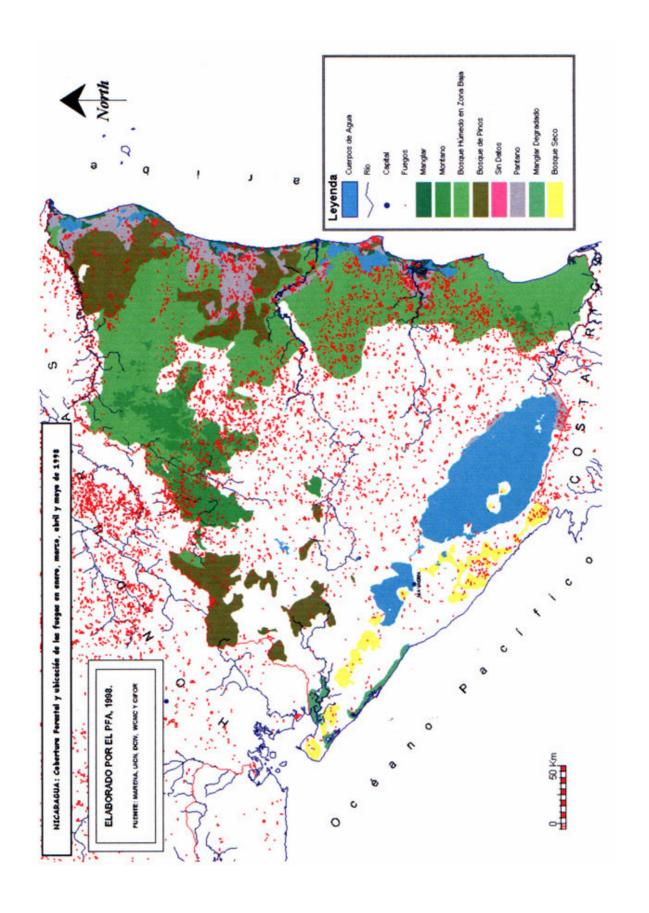
Toutefois, les années 80 ont été marquées par d'importantes transformations agraires et par un conflit armé violent qui se sont traduit par le blocage de la progression de cette frontière agricole et même par le retour à la friche de longue durée de vastes zones de l'intérieur du pays.

Les années 90, au contraire, avec le retour de la paix voient la reprise accélérée du processus de colonisation des terres de l'intérieur. Remise en culture des friches et défriche de terres vierges s'accompagnent d'une expansion des cultures vivrières, maïs, frijol, riz, suivant des techniques classiques et historiquement bien connues d'essartage. La rente de fertilité que l'on obtient en travaillant des terres vierges ou laissées en repos pendant plus de 10 ans se traduit par des rendements relativement élevés et par une productivité du travail beaucoup plus importante que dans les systèmes basés sur la traction animale et en crise que l'on trouve dans beaucoup de régions de la vieille frontière agricole, qui ne permettent plus une reproduction adéquate de la fertilité.

La carte ci dessous, qui représente l'impact des feux de brousse en 1998, permet de visualiser assez bien l'état de la progression de la frontière agricole, même si certains feux peuvent avoir eu une origine accidentelle et n'être pas tous liés à l'activité agricole.

La situation alimentaire de la deuxième partie des années 90 ne peut donc être dissociée de la poussée considérable de la frontière agricole, qui est en train d'épuiser très rapidement les derniers espaces de forêts tropicales qui subsistaient au Nicaragua. Cette production du front pionnier, sur les terres qui sont aujourd'hui mises en culture au Nicaragua, est connue pour n'être pas durable, et pour épuiser rapidement les sols. La relative abondance de grains pendant les années 90 correspond donc plus à l'utilisation des dernières rentes de fertilité primaire du pays qu'à l'impact des politiques économiques. La reconstitution de latifundia d'élevage extensif accompagne cette occupation extensive de l'espace, contraire à l'intérêt des majorités et à la préservation des ressources naturelles.

Encadré rédigé par Michel MERLET (IRAM)



#### 1.2. Eléments sur l'évolution de la politique commerciale

Le *Tratado de Integracion Economica Centramericano* a été signé en juin 1961 par le Guatemala, le Nicaragua et le Salvador, en avril 1962 par le Honduras et en novembre 1963 par le Costa Rica. Il met en place les principes fondamentaux du marché commun centraméricain. Certains produits sont exclus du libre commerce, comme la farine de blé. En 1990, le *Plan de Accion Economico para Centroamerica (PAECA)* crée le nouveau cadre d'intégration économique. En 1991 est mis en place le *Sistema de la Integracion Centroamericana (SICA)*. En 1993 est ratifié par les cinq pays le *Protocolo al Tratado General de Integracion Economica (Protocolo de Guatemala)*. Ce protocole a pour objectif de faire évoluer la zone de libre échange vers la création d'une union douanière.

Au cours des dix dernières années, malgré les initiatives prises en faveur de l'intégration régionale, chaque pays d'Amérique Centrale a mis en œuvre une politique douanière indépendante. Dans le cas du Nicaragua, cette politique a connu des modifications notables que l'on peut résumer comme suit :

- Période 1990-1992 : Réduction progressive et simplification des types de droits de douane
- Avril 1992-juillet 1997: Période d'application du système de bande de prix. La bande de prix est un mécanisme qui a pour objectif de protéger les marchés nationaux de l'instabilité des prix internationaux. Le calcul de la bande de prix se fait sur la base des soixante derniers prix internationaux auxquels on retire les quinze prix les plus élevés et les quinze prix les plus bas, on obtient ainsi un prix plancher et un prix plafond. Les importations dont les prix sont au-dessus ou au-dessous de cette bande payent respectivement un droit de douane variable inférieur ou supérieur. Ces droits de douane ne peuvent être inférieurs à 5% et supérieurs à 45% de la valeur CAF des produits importés. Le tableau ci-dessous donne les droits de douane moyens pour trois années de la période de mise en application de la bande de prix.

Tableau 1 : Droits de douane moyens du système de bande de prix (1993-1995)

				,
	Riz et paddy	Maïs blanc	Maïs jaune	Sorgho
1993	32,4	22,0	21,2	22,6
1994	12,9	20,7	20,2	20,0
1995	20,2	17,9	17,9	16,3

NB: Le riz sortira du système de bande de prix en septembre 1996.

- Juillet 1997 : Mise en place de la *Ley de Justicia Tributaria*, entraînant le retour de droits de douane fixes
- Mars 1999 : Mise en place de la réforme de la *Ley de Justicia Tributaria*, entraînant une modification des prévisions de droits de douane de la *Ley de Justicia Tributaria*.
- Novembre 1999 : Application d'une mesure de sauvegarde<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La mesure de sauvegarde est appliquée pour une période de un an renouvelable, pour protéger la production nationale.

Tableau 2 : Droits de douane fixes sur la période 1997-1999

	Riz blanc	Riz paddy	Maïs blanc et frijol	Maïs jaune et sorgho
mi-1997-1998-	30	20	25	20 en 1997
début 1999				15 en 1998
1999	30	20	Pas d'information	15
Fin 1999-début	45 <sup>1</sup>	$35^{2}$	Pas d'information	$30^{3}$
2000				

NB : les droits de douane sur le riz en provenance des pays non-membres de l'OMC (pays asiatiques) ont été montés à 55% en 1999.

La libéralisation a pour objectif la simplification et la réduction des droits de douane. Au Nicaragua, sur la période étudiée, la réduction des droits de douane (hors mesures de sauvegarde) est finalement assez faible. En prenant en compte les mesures de sauvegarde, les droits de douane augmentent légèrement. La politique commerciale extérieure est également caractérisée par une instabilité des droits de douane.

On peut donc conclure à une marge de variation faible et irrégulière des droits de douane dans le cas du Nicaragua. Il ne faut pas oublier cependant que ces droits de douane sont un moyen de protection de la production locale par rapport à la rude concurrence des importations, les mesures de sauvegarde ont été créées à cet effet. Gardons à l'esprit donc l'inquiétude de savoir si les droits de douane appliqués au Nicaragua permettent de protéger les producteurs, en particulier les petits paysans. Nous verrons, en étudiant par la suite l'impact des importations, que celles-ci ont bien un effet catastrophique sur la production locale.

#### 2. EVOLUTION DE LA FACTURE ALIMENTAIRE DU NICARAGUA

La facture alimentaire, comme nous la définissons dans cette étude, comprend le montant, déclaré en douane, des importations totales de biens alimentaires, à l'exception des rubriques "eaux minérales et gazeuses", "boissons gazeuses", "bières", "vins et spiritueux". On notera que la facture alimentaire comprend l'aide alimentaire, valorisée au prix CAF des importations commerciales de la même denrée à la période considérée.

#### 2.1. Constats généraux sur la facture alimentaire

Le montant CAF de la facture alimentaire par habitant a augmenté de 67% entre 1990 et 1999. Ce pourcentage est de 37,5 si l'on prend en compte uniquement la période 1996-1999, et est de 10,2 entre 1990 et 1995. L'augmentation de 1992 s'explique peut-être par le fait que les opérateurs privés ont pu accéder librement au marché international à partir de cette période. L'accroissement de la facture alimentaire durant toute cette période confirme l'hypothèse qui avait été faite lors de la conférence de Marrakech. Il est cependant difficile, comme nous l'avons dit en introduction, de séparer les impacts propres à chacune des phases successives de la libéralisation économique.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> 45% au lieu des 25% prévus par la *Ley de Justicia Tributaria*, et des 30% prévus par la réforme de la *Ley de Justicia Tributaria*.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> 35% au lieu des 15% prévus par la *Ley de Justicia Tributaria*, et des 25% prévus par la réforme de la *Ley de Justicia Tributaria*.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> 30% au lieu des 15% prévus par la *Ley de Justicia Tributaria* et par la réforme de la *Ley de Justicia Tributaria*.

Tableau 3 : Valeur CAF de la facture alimentaire en US\$/habitant

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Valeur	32,5	34,4	46,5	34,3	34,4	35,8	39,5	37,9	43,2	54,3

Source : données douanières et FAO, calcul IRAM

Entre 1995 et 1999, la part de la facture alimentaire dans les importations totales évolue entre 13% y 16%. On remarque une tendance à la baisse jusqu'en 1998 puis une remontée du fait des aides massives liées à Mitch. Il reste difficile de conclure sur l'évolution de ce ratio sur une période si courte.

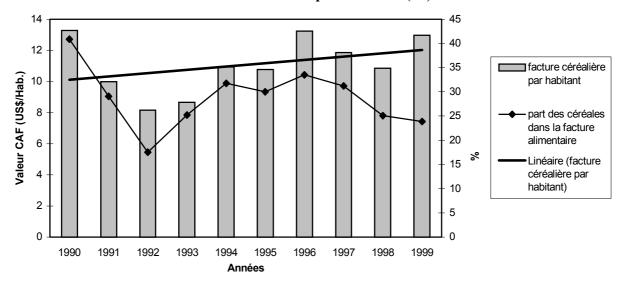
**Tableau 4: Part de la facture alimentaire dans les importations totales (%)** 

	1995	1996	1997	1998	1999
%	15,6	15,5	12,5	13,9	14,5

Source: données douanières, calcul IRAM

### 2.2. <u>Les céréales et le frijol dans la facture alimentaire : structure et principales</u> évolutions

Graphique 5 : Evolution de la facture céréalière et du *frijol* CAF (US\$/hab.) et part dans la facture alimentaire par habitant (%)



Source: Données douanières, calcul IRAM

Depuis 1990, la facture céréalière et du *frijol* présente une tendance générale à la hausse. Son évolution est néanmoins contrastée : elle diminue de 62,7% entre 1990 et 1992, augmente de 62,3 entre 1992 et 1996, et baisse à nouveau de 22,2% entre 1996 et 1998. En 1999, suite au cyclone Mitch, elle s'accentue de 19,5% par rapport à l'année précédente, mais cela ne correspond pas à un pic en valeur. Les aides et les importations massives d'autres biens alimentaires s'ajoutent à des cours mondiaux des céréales très bas sur la période pour expliquer ce phénomène (cf. infra).

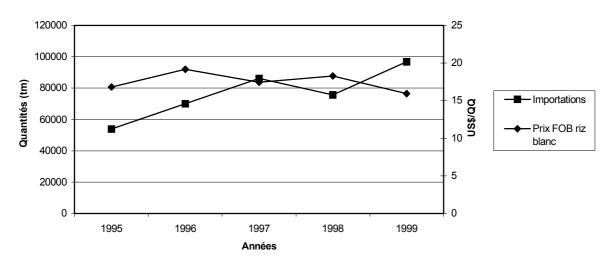
Etant donnée que la part des céréales et du *frijol* dans la facture alimentaire par habitant suit la même évolution que la facture des céréales et du *frijol* jusqu'en 1999, il n'y a pas d'effet de substitution. Le déficit céréalier est pallié par une augmentation momentanée des

importations. Entre 1994 et 1997, cette part, située entre 30 et 35%, s'est stabilisée. On constate qu'elle a ensuite baissé pendant la période post Mitch. Ceci montre que les autres produits ont été importés en plus grandes quantités, vu que, dans le même temps la facture alimentaire a fortement augmenté. Les résultats de 1999 sont ici particulièrement éloquents.

Quantitées (tm) - Importation US\$/QQ blé+farine - Prix CAF Années

Graphique 6 : Importations totales et prix CAF du blé

Sources: données douanières et MAGFOR



Graphique 7: Importations totales et prix FOB du riz

Source: Données douanières et MAGFOR

Comme le montrent les graphiques n°6 et n°7 ci-dessus, la relative stabilité globale de la facture céréalière et du *frijol* s'explique par un effet de compensation entre les variations des prix internationaux et les fluctuations des volumes des importations. Deux années illustrent ce phénomène. En 1996 la flambée des cours internationaux est compensée par une chute drastique des importations de blé. Ce sont ici les opérateurs qui ont induit cette adaptation. En 1999, l'arrivée abondante d'aide alimentaire suite à Mitch a été permise par des cours internationaux bas.

On observe bien une forte augmentation de la facture alimentaire du Nicaragua sur la période 1990-1999, période de libéralisation économique. Il reste cependant difficile d'arriver à dissocier les effets, sur cette facture alimentaire, des différentes phases de la libéralisation économique, comme par exemple ceux dus à l'accord agricole de l'OMC et à la construction de l'espace régional de libre échange

La hausse de la facture alimentaire du Nicaragua est en partie liée à l'effet Mitch, et s'explique également par des importations de produits alimentaires autres que les céréales. En effet, la facture céréalière et du frijol par habitant, quoique irrégulière, présente une hausse moyenne moindre que la facture alimentaire dans son ensemble. Ceci s'explique notamment par un mécanisme de compensation des variations des prix internationaux par la fluctuation des volumes importés. La part des céréales et du frijol dans la facture alimentaire reste relativement stable et se situe entre 30 et 35% en 1998 et 1999. Il convient cependant d'être prudent dans l'analyse de ce ratio, du fait de l'importance de l'aide alimentaire, tous biens confondus, durant cette période. Le fait que les importations concernent de plus en plus les produits transformés est également une constatation inquiétante. Cette évolution prive le Nicaragua d'options de mise en valeur de ses matières premières.

La libéralisation économique semble donc bien aggraver une situation déjà difficile et la période d'étude est trop courte, d'une part pour analyser plus en détail ses effets, et d'autre part pour étudier tous les enseignements des conséquences, en particulier sur les producteurs.

#### 3. <u>IMPACT DE LA LIBERALISATION DES ECHANGES SUR LE</u> FONCTIONNEMENT DES FILIERES

La libéralisation des échanges amène à se poser quelques questions importantes sur le fonctionnement des marchés. Quels types de liens existent entre les importateurs et leurs fournisseurs internationaux? Comment se fait l'interface entre le marché national et le marché international : complémentarité ou concurrence entre production et importation, accentuation de l'instabilité ou stabilisation des prix nationaux par l'influence internationale? Quel est le rôle du marché régional? Quel est le degré de concurrence entre les différents opérateurs? L'étude du fonctionnement des filières a pour objectif de répondre à ces questions. Parce que certains produits mettent en jeu les mêmes opérateurs et les mêmes canaux de commercialisation, nous avons identifié quatre filières ou ensembles de filières distincts :

- La première est celle du blé, qui est constituée uniquement d'une filière d'importation puisque cette denrée n'est pas produite dans la région. L'étude de cette filière nous permettra d'éclairer la question des rapports entre les agroindustriels nationaux et leurs fournisseurs étrangers, sachant que ces relations sont du même type pour toutes les filières.
- La seconde filière est celle du riz. Pour ce produit, l'approvisionnement du marché national de riz se fait par trois sources : le riz paddy de production locale, le riz paddy importé décortiqué localement et le riz blanc importé.

• Le maïs jaune importé, le sorgho importé et local, et le maïs blanc de production locale constituent les matières premières de l'industrie agro-alimentaire de fabrication d'aliments concentrés pour animaux.

L'analyse des filières du riz et des céréales pour l'alimentation des animaux permettra de donner des éléments sur la question de la concurrence ou de la complémentarité entre la production locale et les importations, et sur l'influence des prix internationaux sur les prix nationaux.

• Le dernier cas est l'ensemble constitué par le maïs blanc destiné à la consommation humaine et le *frijol*. Ces produits ne sont pratiquement pas importés du marché international. En revanche ils sont l'objet de flux transfrontaliers importants. L'étude de cette filière nous permettra de montrer le rôle du marché régional.

### 3.1. Le cas du blé : un produit d'importation 1

Le blé est un produit d'importation uniquement. Il est généralement importé sous forme de grain pour être moulu localement. L'approvisionnement se fait par importations commerciales des moulins ou achat de l'aide alimentaire monétisée. Peu implanté dans les habitudes de consommation, le principal débouché du blé est la panification. Les moulins nationaux vendent ainsi à des boulangers, directement ou par l'intermédiaire de grossistes.

Les moulins nationaux, importateurs de blé, s'approvisionnent auprès d'exportateurs américains. Ceci est dû à la proximité (donc à la faiblesse des coûts de transport), à un ancrage ancien d'habitudes de fonctionnement avec les Etats-Unis, et à une préférence marquée pour le blé dur américain par rapport au blé tendre européen. Ils n'entretiennent des relations qu'avec très peu de fournisseurs, trois au maximum. L'ouverture "obligée ", par la volonté du fournisseur et l'incomplétude du marché du crédit, d'une ligne de crédit fidélise un moulin à un fournisseur principal. Cette stabilité de partenaire contribue à baisser les coûts d'une transaction fréquente. Certains moulins tentent d'éviter la dépendance envers un seul exportateur en effectuant des transactions occasionnelles avec un ou deux autres. Jusqu'en 1998, les moulins nicaraguayens importaient en commun. Depuis, ils n'ont pas forcément le même fournisseur, cependant il n'y a pas plus de quatre exportateurs de blé implantés sur le marché national.

Une autre source d'approvisionnement des moulins est l'achat de l'aide alimentaire monétisée. Cette aide provient essentiellement des Etats-Unis au titre du PL480<sup>2</sup>. Une fois les quantités d'aide pour le Nicaragua connues, le Ministère des Relations Extérieures attribue un quota à chaque moulin en fonction de sa taille. Il les réunit ensuite pour discuter du prix. Les arrivées d'aide sont enfin programmées selon les demandes des moulins après qu'ils aient signé un compromis d'achat.

L'aide provenant d'autres donateurs ou concernant d'autres produits fonctionne sur le même schéma. On a constaté plus haut que l'aide vient en substitution des importations commerciales. En effet, les importateurs ont pour stratégie de prioriser l'achat de l'aide, en

<sup>1</sup> Les analyses reposent sur des entretiens auprès des trois moulins nationaux et d'un des deux importateurs costaricains au Nicaragua, et de trois moulins nationaux (dont le plus important sur le marché) sur cinq au Honduras.

<sup>2</sup> PL 480 : Public Law 480 : loi (modifiée à plusieurs reprises) qui réglemente les exportations américaines effectuées au titre de l'aide alimentaire.

raison du prix intéressant de celle-ci, et de compléter ensuite, suivant leurs besoins et leur capacité, par des importations commerciales.

Les moulins ont tendance à intégrer toute la filière blé : importation, transport, stockage, fabrication de la farine, et même distribution. La majorité de leurs ventes (au moins 60%) se fait auprès des grands boulangers du pays. Le reste est vendu à des grossistes qui approvisionnent les boulangers plus petits. Les ventes se font avec un crédit dont le délai varie entre une semaine et un mois, en fonction de la confiance dans le client (taille, ancienneté de la relation). De tels délais de crédit permettent à certains grossistes de revendre la farine moins cher et au comptant puis d'utiliser cet argent comme capital pour d'autres transactions la mesure où le marché de l'information technique sur la panification est très incomplet, les moulins fidélisent leur clientèle boulangère par l'organisation de formations et de suivis techniques.

Les moulins forment un oligopole. Les trois moulins nationaux, dont deux sont un peu plus importants, détiennent 90% du marché, le reste étant assuré par deux entreprises du Costa Rica, important de la farine. Depuis deux ans les relations entre les trois moulins se sont dégradées. Ceci est du aux arrivées successives des deux costaricains qui sont venus déstabiliser un marché figé. Depuis, tous qualifient la situation de "concurrence à mort".<sup>2</sup>

La farine de blé fait théoriquement partie des produits exclus du libre commerce centraméricain. Cependant un accord bilatéral entre le Nicaragua et le Costa Rica, sans doute signé sur pression politique, autorise le commerce de farine entre les deux pays. L'absence d'harmonisation sur les standards de la farine et des substances utilisables pour sa fabrication est source de litiges. Ainsi, le Costa Rica peut exporter vers le Nicaragua mais l'inverse n'est pour l'instant pas possible. Par ailleurs, au Nicaragua, les débouchés de la filière blé sont limités, les plus grands moulins ayant des capacités de production supérieures à ce que peut absorber le marché national. Cette tension pourrait entraîner la rupture du statut quo actuel entre les moulins régionaux pour ne pas sortir de leur marché national<sup>3</sup>. On peut se demander si cela ne conduirait pas à la formation d'un oligopole tout aussi réduit, mais à l'échelle régionale.

On constate, d'une part, la mise en place de relations stables entre les moulins et quelques fournisseurs américains et, d'autre part, l'importance de l'aide alimentaire monétisée dans l'approvisionnement en blé du Nicaragua. Cette stabilité des relations commerciales est peut-être renforcée par le fait que l'aide alimentaire provient également des Etats-Unis. L'étroitesse du marché national du blé par rapport aux capacités de production des moulins entraîne une certaine tension sur ce marché. Ces moulins pourraient ainsi être amenés à élargir leur activité à l'espace régional. On peut alors se demander si cela ne contribuerait pas à renforcer leur oligopole

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> On retrouve le même phénomène pour le riz.

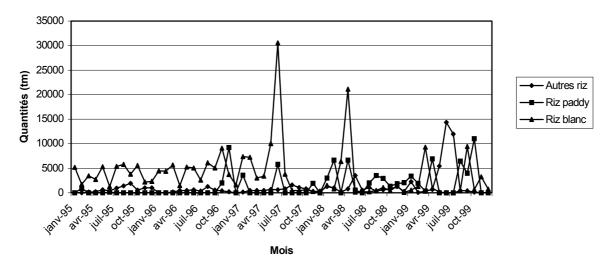
<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Au Honduras on a également une situation d'oligopole puisqu'un seul moulin possède plus de 60% du marché et impose l'évolution du marché à trois autres.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> L'exemple de l'accord entre le Nicaragua et le Costa Rica et de ses difficultés d'application le montre bien.

# 3.2. <u>Le cas du riz : concurrence entre importation et production locale<sup>1</sup> sur le marché de l'alimentation humaine</u>

3.2.1 L'influence de la politique commerciale sur les volumes et la composition des importations

Graphique 8 : Evolution mensuelle des importations de riz en quantité



Source : Données douanières

Le graphique n°8 permet de montrer l'influence des politiques sur l'évolution des importations. On constate en effet que les importations de riz blanc sont régulières jusqu'à la différenciation des droits de douane entre le riz blanc et paddy en juillet 1997. On assiste à partir de cette date à quelques pics d'importation : le premier avant l'entrée en vigueur de la loi en juillet 1997, puis début 1998, avant que ne soit remonté le droit de douane pour le riz provenant des pays asiatiques (non-membres de l'OMC), et, enfin, début 1999 avant la mise en place de la réforme de la *Ley de Justicia Tributaria*. Les importations de riz paddy commencent fin 1996, lorsque ce produit est sorti de la bande de prix, et se régularisent en 1997 après la mise en place de la nouvelle loi. Dans les mois qui ont suivi Mitch, période où les droits de douane n'étaient pas appliqués, d'autres types de riz ont été importés.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Les analyses reposent sur des entretiens auprès des différentes institutions concernées par la filière, des associations de producteurs, des deux décortiqueurs les plus importants (sur six environ) au Nicaragua, du décortiqueur le plus important et d'un autre de Tegucigalpa au Honduras. Au Honduras le décortiqueur le plus important couvre tout le pays et est concurrencé dans chaque région par un autre opérateur.

### ENCADRE N°2 CONCURRENCE ENTRE PRODUCTION ET IMPORTATIONS DE RIZ AU HONDURAS

La production hondurienne de riz s'est effondrée en 1992 et a commencé à remonter progressivement en 1994 seulement. Elle chute à nouveau en 1998 et 1999, sans doute à cause des effets conjugués du cyclone Mitch et de l'aide alimentaire qui l'a suivi. Les personnes que nous avons enquêtées expliquent l'effondrement de la production en 1992 par l'arrivée sur le marché d'importantes quantités de riz blanc importé. Ces permis d'importation auraient été accordés à quelques personnes influentes de manière discrétionnaire avant la mise en place du système de bande de prix. Aurait été importées à cette occasion des quantités de riz "suffisantes pour approvisionner le pays pendant deux ans ", ce qui expliquerait le brusque effondrement de la production locale.

# 3.2.2 Eléments sur la question de la concurrence ou de la complémentarité entre la production et les importations

Le riz paddy de production locale est collecté par des intermédiaires qui le revendent ensuite aux décortiqueurs. Certains gros producteurs vendent directement leur paddy aux décortiqueurs. Le décorticage est assuré par un oligopole d'agroindustriels, qui importent également du paddy des Etats-Unis. Certains grossistes collectent le paddy local et décortiquent à façon, avant de distribuer eux-mêmes le riz. Ils travaillent sur fonds propres ou empruntés à un particulier, ce qui traduit une certaine autonomie vis à vis des décortiqueurs. Les importations de riz blanc sont également le fait d'un oligopole. Nous n'avons cependant pas réussi à identifier clairement les opérateurs le constituant.

La coordination entre les agroindustriels décortiqueurs et leurs fournisseurs américains suit les mêmes schémas que celle du secteur blé. Le type de transactions ayant lieu entre les producteurs et les décortiqueurs et/ou les intermédiaires est le même que pour le *frijol* ou le maïs blanc. Ses caractéristiques principales sont le faible pouvoir de négociation des producteurs et la présence de transactions liées, principalement par le biais du crédit. Nous détaillerons cet aspect plus en avant (Cf. 1.3.4 Le cas du *frijol* et du maïs blanc destiné à la consommation humaine : une dynamique régionale).

La qualité du paddy de production locale est moindre que celle du paddy importé. Le rendement au décorticage serait voisin de 50% pour le premier et de 70% pour le second. Il existe également différentes qualités de riz blanc commercialisées en fonction du pourcentage de grains entiers et de grains cassés : le 96/4¹ essentiellement d'importation, le 90/10 d'importation et de production locale, le 80/20 de production locale (standard de consommation), et les catégories inférieures de production locale allant du 70/30 à la brisure. Il semblerait qu'il y ait au Nicaragua une certaine segmentation du marché en fonction de ces qualités. De plus, la provenance du riz, importation ou production, doit être précisée. Etant donnée la difficulté à contrôler les critères de qualité, les comportements opportunistes de mélange de riz de qualité et de provenance différentes sont très fréquents.

\_

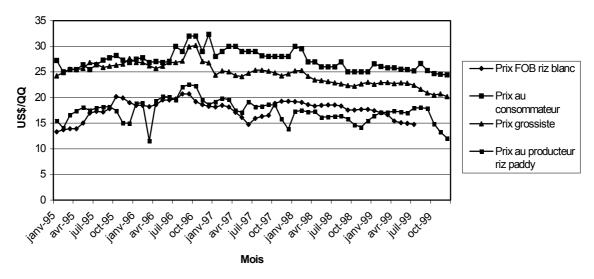
<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Le riz 96/4 comporte 96% de grains entiers et 4% de grains cassés.

300000 250000 200000 Quantités (t) Importation totale de riz Production de riz paddy 150000 Aide en riz 100000 50000 n 1995 1996 1997 1998 1999 Années

Graphique 9 : Evolution de la production, de l'aide et des importations de riz

Source: Données douanières, FAO et PAM

En temps normal, les importations représentent entre 19 et 26% de la production. Cette proportion monte à 41% en 1999, du fait de l'aide accordée pour compenser les effets du cyclone Mitch. On peut se demander si les grandes quantités d'aide n'ont pas contribué à déstabiliser une production déjà mise à mal par le cyclone.



Graphique 10: Evolution des prix nationaux et internationaux du riz

Source: Données MAGFOR

On observe une bonne corrélation entre les prix de gros et les prix à la consommation. La corrélation entre le prix de gros et le prix FOB international est également bonne avec cependant une moindre répercussion des baisses. Cela traduit une structure de marché concurrentielle au niveau des grossistes et des détaillants, mais plus oligopolistique au niveau des importateurs. Le prix à la consommation reste stable pendant la période post-Mitch, ce qui corrobore l'hypothèse de fonctionnement concurrentiel du marché au niveau des grossistes, mais aussi de l'importance de l'aide alimentaire pendant cette période. En revanche, les prix au producteur ont un profil dissocié de celui des autres prix. On y retrouve une certaine saisonnalité avec une baisse des prix en septembre - octobre. Il semble donc que malgré une

prédominance de la production locale en volume, les prix sur le marché du riz soient davantage dictés par les importations.

Si l'on tient compte des coûts d'importation (assurance et fret à ajouter aux prix FOB), la production nationale semble compétitive par rapport au riz importé. Il reste cependant que la qualité du paddy national n'est pas équivalente à celle du paddy importé. Les décortiqueurs sont de fait obligés d'importer une partie de leur paddy pour pallier le manque de qualité de la production locale. Cependant, étant donnée l'importance de la demande en riz, il parait important d'un point de vue de sécurité alimentaire de stimuler la production locale et non les importations. Il faudrait de plus être attentif à ce que cette stimulation touche avant tout la masse des petits producteurs et non seulement les quelques gros producteurs industriels.

Tableau 5 : Variations intra annuelles des prix du riz

	COV <sup>1</sup> du prix	COV du prix au	COV du prix de	COV du prix au
	FOB riz blanc	consommateur	gros	producteur
1995	14,5	3,7	3,3	8,5
1996	4,4	7,1	4,9	14,0
1997	8,2	2,6	1,7	9,2
1998	3,0	6,1	4,2	6,1
1999	4,9	2,8	4,7	11,3

Source : Données MAGFOR, calcul IRAM d'après une formule de la FAO

Le tableau n°5 ne permet pas de conclure à l'interdépendance des variations entre ces différents prix. Aucune tendance significative de renforcement ou de réduction de l'instabilité intra annuelle des prix n'est par ailleurs relevée.

On observe une relative stabilité des prix du riz à la consommation, ce qui traduit à la fois un fonctionnement concurrentiel au niveau des grossistes et l'importance de la distribution d'aide alimentaire en 1999. L'étude de la filière riz montre la forte sensibilité des opérateurs à l'évolution de la politique commerciale. La compétition entre production locale et importations est certes une question de prix, mais, dans la mesure où les droits de douane sont élevés, c'est surtout sur des critères de qualité que se déterminent les choix des opérateurs. Ces critères de qualités sont particulièrement importants pour ce qui concerne l'approvisionnement des marchés urbains et des segments de revenus mayens à hauts.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> COV : Coefficient de variation.

# ENCADRE N°3 LIMITATION DU POUVOIR DE L'OLIGOPOLE DES DECORTIQUEURS LE CAS DE L'ACCORD ENTRE DECORTIQUEURS ET PRODUCTEURS AU HONDURAS

Il n'existe pas de contre-pouvoir vis à vis de l'oligopole des agroindustriels décortiqueurs au Honduras, seul acheteur du riz paddy. On peut alors se demander comment se forment les prix aux producteurs ? Quelle est l'influence du riz importé sur le mécanisme de formation des prix? Au Nicaragua, les grossistes jouent un rôle important par rapport à la collecte, la transformation et la vente de la production nationale et contribuent à atténuer la domination des décortiqueurs. Dans le cas du Honduras, la collecte est entièrement transformée par les agroindustriels décortiqueurs. En revanche, l'association des producteurs de riz du Honduras a pu faire pression au niveau du gouvernement pour que soit signé, il y a deux ans, un accord entre les producteurs et les décortiqueurs. Cet accord fixe des quotas d'achat de production à un prix donné et des quotas d'importation de riz paddy à un droit de douane de 1%. Il interdit d'autre part les importations de riz paddy pendant la période de récolte nationale. Il permet alors, l'Etat étant arbitre et garant des négociations, d'avoir un contrôle sur la fixation des prix du riz paddy national. Bien que des négociations soient en cours, un tel accord n'a pas encore été mis en place au Nicaragua. L'association des producteurs y semble moins organisée et moins influente. La situation des producteurs est également moins critique car les effets des importations de riz paddy et blanc ont eu des effets moins importants sur la production.

De plus, on peut se demander, dans les deux pays, dans quelle mesure les associations de riziculteurs ne représentent pas les quelques gros producteurs mécanisés et non la masse des petits paysans. De fait, la possibilité de participation des paysans à l'accord au Honduras semble limitée dans la mesure où ceux-ci, en plus de devoir acheminer leur production jusqu'au décortiqueur, doivent répondre à des exigences en terme de qualité et de quantité dépassant les caractéristiques de production de l'agriculture familiale.

### 3.3. <u>Le cas du sorgho, du maïs jaune et blanc : concurrence entre importation et production locale sur le marché de l'alimentation animale<sup>1</sup></u>

#### 3.3.1 Les acteurs en présence et les modes de coordination sur les marchés

Pour la fabrication des aliments concentrés, le maïs blanc et le maïs jaune sont exactement substituables, tandis que le sorgho remplace à 90% le maïs. Le blé de basse qualité peut également entrer dans la composition, même s'il n'est substituable que partiellement. Il n'est cependant utilisé que lorsque son prix est particulièrement bas et que, dans le même temps, celui du maïs jaune monte. Partant de ce principe, nous ne l'avons pas étudié précisément.

La possibilité de substitution entre ces quatre produits entraîne un fonctionnement de marché complexe : l'agroindustriel peut acheter la production de maïs blanc et de sorgho et importer du maïs jaune (ou du blé de basse qualité). Nous avons donc considéré ces produits comme faisant partie d'un même ensemble de filières. Les importations de maïs jaune sont réalisées par les agroindustriels de la fabrication d'aliments concentrés. Ce sont, pour la majorité d'entre eux des groupes aviculteurs. Ils représentent également l'unique débouché du sorgho industriel, et un acheteur important de la production de maïs blanc. L'achat de ces deux

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Les analyses reposent sur des entretiens auprès des différentes institutions, des associations de producteurs, des associations nationales des aviculteurs, et de trois agroindustriels aviculteurs au Honduras. Le secrétaire de l'association des aviculteurs au Nicaragua nous a servi d'interface avec les aviculteurs, le seul que nous avons pu rencontrer, par hasard, a refusé de répondre à nos questions.

derniers produits se fait soit directement entre le producteur (surtout s'il est de grande taille), et l'agroindustriel, soit par le biais d'un ou de plusieurs intermédiaires collecteurs et transporteurs. La coordination entre les agroindustriels aviculteurs et leurs fournisseurs américains de maïs jaune suit les mêmes schémas que celle du secteur blé et du riz paddy.

Le poulet est la principale viande consommée au Nicaragua, et elle est produite localement. L'aviculture est donc un secteur important, et bénéficie à ce titre d'un fort taux de protection. Les aviculteurs forment par ailleurs un oligopole très bien organisé, disposant d'un important pouvoir de pression politique. Leur stratégie semble consister en l'intégration verticale d'une grande partie de la filière. Ce sont eux qui possèdent les unités de fabrication des aliments concentrés pour animaux. Ils achètent le sorgho ou le maïs blanc aux camions d'intermédiaires qui viennent les livrer, ainsi qu'à quelques gros producteurs. Ils ont des relations plus régulières avec ces derniers, sans qu'elles soient pour autant formalisées, ni que des engagements de longue durée soient pris.

Il y a un an, au Nicaragua, un accord entre producteurs de sorgho et agroindustriels a été signé. Cet accord a les mêmes objectifs et fonctionne de la même manière que celui signé pour le riz au Honduras (Cf. encadré ci-dessus). Les agroindustriels s'engagent à acheter un quota de production locale de sorgho à un prix négocié fixe, en contrepartie de quoi ils peuvent importer du maïs blanc à 1% de droit de douane.

Les producteurs de sorgho et de maïs blanc ne forment pas un groupe très homogène. La production de maïs blanc est issue d'une petite agriculture familiale. La production de sorgho se fait sur de grandes exploitations irriguées et mécanisées. Cette hétérogénéité ne favorise pas une organisation forte. On trouve cependant au Nicaragua une association de producteurs de sorgho, avec un pouvoir de pression politique important. C'est en grande partie à son initiative que s'est mis en place l'accord entre producteurs et agroindustriels.

3.3.2 Eléments sur la question de la concurrence ou de la complémentarité entre la production locale et les importations

Prix du sorgho au producteur

Prix FOB du sorgho

Sorgho

Mois

Graphique 11: Evolution mensuelle des prix nationaux et internationaux du sorgho

Source: Données MAGFOR

Graphique 12: Evolution mensuelle des prix nationaux et internationaux du maïs blanc

Source: Données MAGFOR

Les prix au producteur du maïs blanc présentent une saisonnalité forte (cf. graphique n°12 cidessous), et sont bien plus irréguliers que ceux du sorgho et du maïs jaune importé. Il apparaît clairement que pour la fabrication d'aliments concentrés, la production locale ne peut être concurrentielle qu'aux périodes de récoltes. Ils ne sont, en apparence, que peu reliés aux prix internationaux du sorgho et du maïs jaune. Une partie non négligeable de la production est cependant absorbée par l'industrie avicole. On peut se demander si la flambée des prix internationaux du maïs jaune en 1996 n'a pas induit un report des achats des aviculteurs sur la production nationale, entraînant ainsi une montée des prix intérieurs.

Les prix du sorgho au producteur ont augmenté fin 95 et sont restés à un niveau élevé jusqu'en 1999, date à laquelle ils ont été fixés par l'accord entre producteurs et agroindustriels. Ils sont complètement dissociés des prix internationaux et sont particulièrement stables, surtout depuis la signature de l'accord. Ceci s'explique en partie par le fait que ce soit une production irriguée réalisée sur des grandes exploitations mécanisées. On peut supposer également qu'avant la mise en place de l'accord il existait déjà des "contrats" implicites entre les agroindustriels et les producteurs.

Les prix FOB du sorgho et du maïs jaune suivent une évolution remarquablement similaire. Ils ont flambé mi-1995, et sont ensuite redescendus à un niveau bas. Leur tendance est depuis légèrement à la baisse, contrairement aux effets attendus de la libéralisation, mais leur variabilité intra annuelle reste relativement faible. En dehors de la période de flambée des prix internationaux de 1995, le sorgho national ne peut entrer en compétition avec les importations de sorgho et de maïs. Ceci met bien en évidence le danger que représentent les importations de maïs jaune pour la production nationale de sorgho.

Tableau 6 : Variations intra-annuelles des prix du sorgho et du maïs

						~ - <b>8</b>			~		
	COV prix	au	COV	prix	FOB	COV	prix	au	COV	prix	FOB
	producteur	du	maïs j	aune		produc	teur	du	sorgho	)	
	maïs blanc					sorgho					
1995		16,8			12,4			4,1			10,8
1996		46,2			17,0			4,9			16,2
1997		27,1			5,4			4,3			5,9
1998		28,7			12,2			4,2			9,2
1999		12,8						0,0			6,3

Source: Données MAGFOR, calcul IRAM avec une formule FAO

Comme dans le cas du riz, le tableau n°6 ne permet pas de conclure à une interdépendance des variations de prix entre les denrées importées et les denrées produites localement.

Les agroindustriels aviculteurs, également producteurs d'aliments concentrés, forment un oligopole puissant. Bénéficiant d'une forte protection pour les produits de l'aviculture, ils sont en position d'arbitrer entre un approvisionnement local et des importations. Ils sont en position de force par rapport aux producteurs de maïs blanc, du fait de leur faible niveau d'organisation, mais aussi par rapport aux producteurs de sorgho, dont ils sont les seuls clients. L'association des producteurs de sorgho reste tout de même puissante. Elle a réussi à obtenir en 1999 la signature d'un accord avec les agroindustriels garanti par le gouvernement, qui leur assure prix et débouchés. L'influence des prix internationaux du maïs jaune sur ceux aux producteurs du maïs blanc reste limitée. On peut cependant se demander si l'industrie de l'alimentation animale n'atténue pas la chute des prix du maïs blanc en période de récolte, et si elle n'entraîne pas leur hausse lors de montées des prix internationaux, comme en 1996.

## 3.4. <u>Le cas du frijol et du maïs blanc destiné à la consommation humaine : une dynamique régionale<sup>1</sup></u>

#### 3.4.1 Les acteurs en présence et les modes de coordination sur les marchés

La plus grande partie de la production est le fait de très nombreux petits producteurs dispersés géographiquement. La collecte, le transport et une partie du triage et du séchage des produits sont assurés par une chaîne plus ou moins complexe d'intermédiaires. Les grossistes les plus importants disposent de leurs propres réseaux d'approvisionnement dans les zones de production. En période de récolte, les autres achètent aux nombreux intermédiaires qui viennent sur les marchés urbains. En période de rareté, le réseau d'intermédiaires ne fonctionne plus, et les détaillants ou grossistes de moindre taille doivent s'approvisionner auprès des grossistes les plus importants dans les grandes villes. Un nombre réduit de grossistes importants a les capacités de stocker et de commercer au niveau régional.

.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Les analyses reposent sur des entretiens auprès des différentes institutions concernées par la filière, des associations de producteurs, et de grossistes des marchés de gros de Managua et de Matagalpa au Nicaragua, de Tegucigalpa et de San Pedro de Sula au Honduras. Au Nicaragua, nous avons réalisé des enquêtes brèves auprès des grossistes disponibles sur les marchés, sur les conseils des techniciens du Ministère de l'Agriculture. Au Honduras, nous avons réalisé des enquêtes plus complètes auprès des principaux grossistes des marchés.

Il semblerait que les intermédiaires et les grossistes forment des réseaux bien définis et organisés auxquels ne peut pas s'ajouter qui veut. Ces réseaux se répartissent alors les aires de collecte de la production. Les zones situées près des grandes villes et les principaux bassins de production faciles d'accès seraient ainsi couverts par différents intermédiaires/grossistes. En revanche, les zones plus enclavées ne sont parcourues que par un unique intermédiaire. Ce système est permis par le manque d'infrastructures et par l'incomplétude des marchés du crédit et de l'information technique et économique au niveau des producteurs. L'asymétrie d'information aux dépens des producteurs ne leur permet pas d'être en bonne position pour négocier. Si certains producteurs sont regroupés dans les grandes associations nationales de producteurs, leur organisation reste très limitée. Le fait que les exploitations soient de petite taille, dispersées géographiquement et non spécialisées, rend très difficile cette organisation. Les réseaux permettent aux intermédiaires/grossistes de s'assurer des zones de collectes et de disperser ainsi les risques.

Ainsi, les intermédiaires s'approvisionnant sur les marchés ruraux, responsables des principaux flux et assurant le lien entre les régions excédentaires et les principaux lieux de consommation, sont des acteurs centraux. Ils engagent les principaux coûts de manutention et de transport, et captent l'information concernant tous les segments de la filière. Ils ont malgré tout peu de marge de manœuvre. Fonctionnant sur fonds propres ou sur financement des grossistes les plus importants, ils font toutes leurs transactions au comptant¹ et à l'oral. Cellesci peuvent être accompagnées de la fourniture de crédit ou d'autres services, mais nous ne savons ni dans quelles proportions, ni à quel moment du cycle de production (au semis ou à la récolte). Ils n'ont pas de capacité de stockage et ils dépendent des évolutions de leurs marchés hebdomadaires de collecte. Ils entretiennent des relations commerciales et sociales fortes, tant dans les zones de production que sur leur marché urbain, mais il s'agit surtout de sécuriser approvisionnements et débouchés.

Que ce soit entre les intermédiaires ou au niveau des détaillants et des grossistes de moindre importance, le nombre élevé des commerçants, leur faible capacité de stockage, leur dépendance vis à vis des approvisionnements et leur manque de coordination assurent une adaptation rapide des prix à l'offre et à la demande. Ceci les oblige à respecter les règles d'un marché de concurrence. Les détaillants et grossistes de moindre importance sont obligés de concéder des crédits, dépassant rarement une semaine cependant, à leurs plus fidèles clients.

Quelques grossistes des marchés nationaux les plus importants occuperaient une position dominante leur assurant des bas prix de collecte et leur permettant de profiter des variations intra annuelles des prix. Ils seraient moins d'une dizaine entre le Nicaragua et le Honduras. Ils sont les seuls à avoir accès aux appels d'offre institutionnels comme ceux du PAM ou de la réserve stratégique au Honduras. Autant pour les performances de leur réseau que pour leur facilité financière ils sont les plus compétitifs, tant au niveau des prix et des délais de livraison que de la qualité. Ces commerçants sont également les seuls à pouvoir participer au fonctionnement des bourses agricoles au Nicaragua. Il reste que le stockage spéculatif de longue durée, qui autorise en théorie les meilleures marges, est risqué du fait de la structure des marchés. Le retournement du marché à l'apparition des premières récoltes, du fait de la fluidité de l'information, peut être très rapide. D'autres part les coûts de stockage du *frijol* sont très importants.

<sup>-</sup>

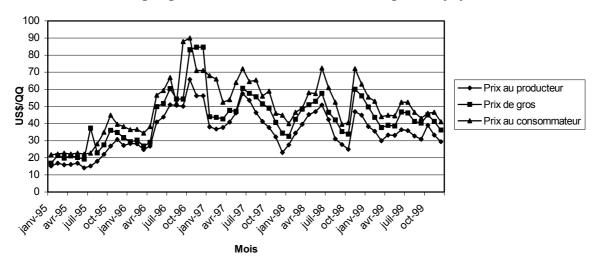
<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Ces opérateurs sont généralement diversifiés. Les stratégies visent ainsi l'optimisation d'un ensemble d'activités (parmi lesquelles les céréales) et certains faits atypiques du seul point de vue des céréales peuvent être expliqués dans cette perspective.

De par la zone de libre échange, et également parce qu'il existe de nombreux points de frontière "informels", les échanges dans les régions frontalières sont nombreux. Le commerce transfrontalier en période de récolte ne présente pas de difficulté. En revanche, comme il nécessite des capacités financières et des réseaux de connaissances accrus, seuls les plus importants grossistes assurent le fonctionnement du marché régional entre les grandes villes. Les importations s'effectuent pendant les périodes d'abondance, au moment des récoltes, soit, au contraire, pendant les périodes de rareté de ces produits. Une première stratégie serait alors d'importer à bas prix puis de stocker, un seconde consisterait à importer au moment où les prix commencent à monter sur les marchés. Le marché régional permettrait ainsi de pallier aux périodes occasionnelles de rareté. Les flux les plus importants seraient ceux du *frijol*, le Salvador voisin venant s'approvisionner au Honduras et au Nicaragua. Des études montrent que les prix des marchés honduriens sont fortement influencés par la demande salvadorienne. Il n'existe pas d'étude équivalente au Nicaragua, mais les commerçants salvadoriens étant tout aussi présents au Nicaragua qu'au Honduras, on peut supposer que l'influence est la même.

S'il est vrai que la structure de marché permet un libre jeu de la concurrence entre les détaillants et les grossistes de petite taille, on peut s'interroger sur le degré de concurrence entre intermédiaires et producteurs, et, au niveau des échanges régionaux, entre les grossistes les plus importants.

#### 3.4.2 La formation et l'instabilité des prix

La saisonnalité des prix du *frijol* et du maïs blanc est forte (cf. graphique n°13 ci-dessous). On constate une bonne corrélation entre les prix aux producteurs, les prix de gros et les prix à la consommation, corrélation qui traduirait un fonctionnement concurrentiel du marché au niveau national. Les évolutions à prix constants montrent cependant une dégradation de la situation plus importante pour le producteur que pour le consommateur. Il y aurait donc augmentation des marges commerciales sur la période suivie.



Graphique 13: Evolution mensuelle des prix du frijol

Source: Données MAGFOR

Prix au producteur
Prix de gros
Prix au consommateur
Prix FOB du mais jaune

Mois

Mois

Graphique 14: Evolution mensuelle des prix du maïs blanc

Source: Données MAGFOR

Contrairement au cas du *frijol*, l'augmentation des prix du maïs blanc dans les mois qui ont suivi Mitch a été moindre que celle qui était attendue. Cela est du au fait que la production ne s'est pas effondrée et que les importations ont été fortes. Les prix nationaux du maïs blanc sont dissociés du prix international du maïs jaune, et le prix à la consommation reste couplé au prix au producteur; l'influence immédiate des importations de maïs jaune sur le fonctionnement du marché du maïs blanc reste donc faible. On a vu cependant qu'elle pouvait avoir des effets lors de montée des prix internationaux comme en 1996.

Pour le frijol comme pour le maïs blanc, la période d'étude reste très courte pour tirer des conclusions fiables. Ils semblerait tout de même que les prix sont maintenus tendanciellement à la baisse du fait de la pression des importations.

Les tableaux n°7 et 8 ci-dessous semblent indiquer respectivement une tendance à la baisse de la variabilité intra annuelle des prix du *frijol*, et une évolution beaucoup plus contrastée de l'instabilité des prix du maïs blanc. Nous ne disposons pas d'éléments concrets pour expliquer ces phénomènes.

Tableau 7 : Variabilité intra-annuelle des prix du frijol

			a ammacine ares prim are,	<i>J</i> . <i>y</i> ° ·	
	COV du	prix au	COV du prix de gros	COV du prix	au
	producteur			consommateur	
1995		27,8	27,4	28	8,4
1996		30,2	39,5	32	2,3
1997		21,5	15,1	14	4,0
1998		22,3	19,4	20	0,5
1999		8,8	9,4	(	9,4

Source : Données MAGFOR, calcul IRAM d'après une formule de la FAO

Tableau 8 : Variabilité intra-annuelle des prix du maïs

	Prix au	Prix de gros	Prix au	Prix FOB du
	producteur		consommateur	maïs jaune
1995	16,8	14,3	5,4	12,4
1996	46,2	40,0	38,5	17,0
1997	27,1	15,9	11,5	5,4
1998	28,7	20,6	17,7	12,2
1999	12,8	15,7	21,9	

Source: Données MAGFOR, calcul IRAM une formule de la FAO

Sur le marché du frijol comme sur celui du maïs blanc, les producteurs se trouvent dans une position défavorable. Le jeu concurrentiel fonctionne bien aux niveaux des grossistes sur le marché. En revanche la collecte se fait plutôt en condition de monopsone. De plus, les prix aux producteurs sont orientés à la baisse sur le long terme, en particulier du fait de la pression des importations. Ces conditions maintiennent des prix bas aux paysans, prix non rémunérateurs pour les producteurs familiaux.

La saisonnalité des prix reste très marquée. On peut cependant émettre l'hypothèse que le marché régional contribue à réduire cette variabilité des prix, que se soit pendant les périodes de rareté entre les récoltes ou lors de chocs particuliers, comme le cyclone Mitch en 1998.

#### ENCADRE N°4

#### LE MARCHE EMERGEANT DE LA FARINE DE MAÏS BLANC AU NICARAGUA ET AU HONDURAS

Le marché de la farine de maïs blanc reste limité. En effet, la majorité des ménages tant au Honduras qu'au Nicaragua consomment de la pâte de maïs frais, achetée à des moulins artisanaux. Les débouchés risquent cependant d'augmenter, du moins dans les zones urbaines. Ceci d'autant plus que MASECA développe une stratégie commerciale particulièrement agressive auprès des tortillerias afin de changer leurs procédés de fabrication et de les fidéliser à l'usage de la farine de maïs.

Au Honduras comme au Nicaragua, MASECA, leader mondial de la farine de maïs blanc, domine le marché. Elle doit cependant faire face à un réel concurrent au Honduras : l'entreprise salvadorienne COMAL. Il existe, toujours au Honduras, au moins trois autres marques distribuées par des grossistes ou des moulins nationaux de blé. La situation entre les deux pays est très différente, dans la mesure où MASECA dispose d'un moulin au Honduras, mais pas au Nicaragua. Dès lors la stratégie de l'entreprise est, au Honduras, tournée vers l'achat de la production locale pour contourner le droit de douane très important du maïs blanc.

Au Honduras, certaines usines, les plus petites, assurent leur approvisionnement en maïs blanc par le biais de transactions avec des intermédiaires. Les transactions entre producteurs et intermédiaires sont alors du même type que celles observées pour le *frijol*, à ceci prêt que les intermédiaires vendent aux agroindustriels et non aux grossistes. Les plus gros moulins mettent cependant en place des contrats de production avec les agriculteurs. Cela leur permet d'assurer une stabilité d'approvisionnement en quantité, mais surtout en qualité. La fabrication de farine de maïs exige un maïs blanc aux qualités particulières, c'est pourquoi, face à l'incomplétude du marché de l'information technique, les moulins tendent à assurer une formation et un suivi technique des producteurs. Les prix au producteur seraient alors plus élevés, et leurs ventes assurées. Ces mécanismes fonctionnent comme une incitation à la production et à l'amélioration de la qualité.

Au Nicaragua, MASECA utilise la zone de libre commerce pour importer directement la farine de ses usines au Salvador et au Guatemala. La farine entre donc en concurrence directe avec le maïs de production nationale. Comme l'usage de la farine se généralise dans les villes, ce mécanisme fonctionne au dépend de la production de maïs blanc. C'est d'autre part un phénomène amené à prendre de l'ampleur, étant donnée la vitesse de changements des habitudes de consommation pour la fabrication des *tortillas*. En effet, les ménages urbains ont tendance à acheter de la farine industrielle, alors qu'auparavant ils confiaient la fabrication de la farine à des unités artisanales.

#### 4. **CONCLUSION**

La décennie 1990 a été marquée au Nicaragua par la conjonction de la mise en œuvre de politiques de libéralisation, suite au changement politique survenu en 1990, et le début de l'application de l'accord agricole de l'OMC signé en 1995 à Marrakech. Tout en gardant à l'esprit que les données disponibles ne permettent pas de conduire les analyses sur une période suffisamment longue, il est possible de chercher à dresser un premier bilan de la libéralisation autour des éléments suivants :

- <u>Caractère concurrentiel ou non du marché:</u> Le poids des oligopoles dans l'importation et la transformation du blé, du riz et des céréales destinées à l'alimentation animale semble toujours aussi fort. Cette situation peut s'expliquer dans le cas de la transformation du blé par l'étroitesse du marché et l'existence d'économies d'échelle importantes ; dans le cas des autres filières, le facteur déterminant semble être la capacité d'organisation et de lobbying des opérateurs concernés. Cependant, d'autres maillons des filières sont caractérisées par une concurrence relativement forte entre les opérateurs : commercialisation du riz en aval de la transformation, commerce en gros du *frijol* et du maïs blanc. En revanche les paysans, à l'exception des gros producteurs organisés, ne peuvent profiter de cette concurrence. Seules les filières bien organisées, et où les organisation de producteurs sont influentes, peuvent faire le poids par rapport aux acheteurs, mais l'agriculture familiale n'y est pas représentée.
- Modes de coordination verticale entre les opérateurs au sein d'une filière: L'un des effets attendus de la libéralisation est le développement du marché¹ comme forme de coordination principale entre les agents; à l'heure actuelle, le contrat (écrit ou non) constitue le mode de coordination prédominant dans de nombreux cas: entre les producteurs de maïs blanc et *frijol* et les collecteurs, entre les moulins de blé et les boulangers, ... l'incomplétude des marchés du crédit et de l'information expliquent en grande partie ce type de coordination, qui est caractérisé par une forte asymétrie des positions des partenaires de la transaction (les industriels du blé au détriment des boulangers, les collecteurs de maïs blanc et *frijol* au détriment des producteurs). Nous l'avons déjà souligné à plusieurs reprises, les producteurs ne sont pas en position de négocier avec le reste de l'aval de la filière.
- Dynamique de la production: Si l'on ne regarde que les chiffres de la production pour la période étudiée (1995 1999), les tendances d'évolution de celle-ci semblent peu affectées par le processus de libéralisation. Les conditions climatiques, et tout particulièrement l'ouragan Mitch en 1998, constituent les principaux facteurs de variation de la production au cours de la période. D'une manière générale, la compétitivité prix de la production locale de riz, de sorgho et de maïs se maintient, mais uniquement grâce au maintien à un niveau relativement élevé des droits de douane sur les importations de riz et de maïs. Cependant, les prix de vente des produits ne permettent pas, en général, de rémunérer correctement le travail des petits producteurs, et d'importants efforts doivent être entrepris pour améliorer la qualité du riz local. D'autre part, le fait que les surfaces agricoles n'augmentent que par la déforestation avec la frontière agricole et que la part des

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Pour une définition plus précise de la coordination par le marché, cf. l'introduction générale du dossier.

terres fertiles sous utilisées s'accentue, entre autres, montrent qu'il n'y a pas eu d'effet de dynamisation du secteur, bien au contraire.

- Relations entre les fluctuations des prix sur les marchés internationaux et les variations de prix sur le marché nicaraguayen: l'arrêt du système de bande de prix en juillet 1997 ne s'est pas traduit, contrairement à ce que l'on pouvait supposer, par une augmentation de l'instabilité des prix sur le marché intérieur. De façon générale, les fluctuations des prix (à la production et à la consommation) sur le marché intérieur semblent peu sensibles aux variations des cours internationaux des produits concurrents qui sont importés. Un cas semble faire exception à cette observation générale: la hausse des cours internationaux du maïs jaune et du sorgho en 1996 aurait provoqué une flambée des prix du maïs blanc sur les marchés nicaraguayens, les industriels de l'alimentation animale ayant réduit leurs importations de céréales au profit d'achats sur le marché intérieur. Les constats résumés ici concerne la période considérée dans le cadre de l'étude (la décennie 1990). Si l'on prend en compte une période plus longue, il apparaît que la baisse tendancielle des prix des produits alimentaires sur le marché mondial se répercute, du fait de niveaux de protection relativement faibles, sur les prix intérieurs, ce qui a des conséquences sur l'évolution de la production agricole.
- Rôle de l'aide alimentaire: L'aide alimentaire a joué un rôle manifeste pour subvenir aux nécessités alimentaires urgentes à la suite de l'ouragan Mitch mais également eu des effets déstabilisateurs dommageables sur la sécurité alimentaire. Une surestimation des besoins a pesé négativement sur la relance de la production de riz et, d'autre part, l'envoi d'une qualité de *frijol* inadaptée aux habitudes alimentaires locales a perturbé le fonctionnement du marché de ce produit. Enfin, l'aide structurelle en blé, apportée notamment par les Etats-Unis, contribue à renforcer le fonctionnement en oligopole des fabricants de farine de blé.

Quels éléments peut-on tirer de ces observations pour la politique agricole du Nicaragua et, au-delà, pour les débats en cours dans le cadre de la renégociation de l'accord agricole OMC? Voici quelques points, insuffisamment développés à ce stade, qui pourraient être repris et discutés lors des journées d'études :

- L'amélioration des marchés du crédit et de l'information constituent une condition clé de la réduction de l'asymétrie de position entre les petits producteurs et les autres opérateurs des filières.
- La compétitivité du riz local pourrait être sensiblement augmentée à travers une amélioration de la qualité. Il reste à préciser par quels moyens cet objectif pourrait être atteints : diffusion d'innovations techniques, mise en place de contrats entre producteurs et transformateurs, ...?
- La contractualisation des relations entre les producteurs de maïs jaune et les industriels de l'alimentation animale permettrait certainement de réduire les fluctuations intra annuelles des prix de cette denrée, ce qui serait bénéfique pour les producteurs et pour les consommateurs pauvres. Etant donnée la force actuelle des industriels de l'alimentation animale (qui sont en même temps importateurs de sorgho et maïs jaune et aviculteurs), comment avancer vers la mise en place d'un tel accord ? Comment

faire en sorte que les producteurs familiaux puissent prendre part de manière équitable à ces accords ?

• Le renforcement de l'intégration régionale serait certainement favorable à l'amélioration de la sécurité alimentaire : il permettrait notamment de réduire les fluctuations des prix du maïs blanc et du *frijol* du fait d'un élargissement du marché. Un tel processus devrait, entre autres, être attentif au risque de constitution d'oligopoles à l'échelle régionale (qui seraient encore plus puissants que les oligopoles existant aujourd'hui au niveau national). Dans le cas où la présence d'un petit nombre d'opérateurs est incontournable du fait de l'importance des économies d'échelle (cas de la transformation du blé), les Etats et les institutions régionales devront définir (et faire appliquer) des "garde fous " à l'activité de ces opérateurs. Dans les autres cas, les pouvoirs publics devront favoriser (notamment à travers la politique de crédit) la libre entrée des opérateurs aux différents maillons des filières.

#### **BIBLIOGRAPHIE**

CONSEJO AGROPECUARIO CENTROAMERICANO. – Bandas de precios en Centroamérica [Nota técnica]. – Reunión técnica regional, San José, Costa Rica, 5 y 6 de agosto de 1999.

FIGUEROA E. – Nicaragua: Desregulación de los mercados de granos básicos (Versión preliminar). – Abril 1995

GOBIERNO DE NICARAGUA. – Libertad: Desarrollo Económico: Misión Cumplida!!! — Diciembre 1996

GREENE D., ROSE H., SIU O. – La protección Nominal de los Granos Básicos en Nicaragua: 1991-1993. –

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA. – Situación Banda de Precios. – Managua, 15 de agosto de 1995

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA. – Cadena Agroalimentaria del Arroz (Informe Preliminar). – Managua, Octubre de 1997

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA. – Enfoque preliminar para un Estudio de cadenas agroalimentarias del maíz y frijol. – Managua, Noviembre, 1997.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA, Dirección General de Información y Apoyo al Productor. – Estudio sobre caracterización, diagnostico y estrategia para el desarrollo de la cadena agroindustrial de sorgo, huevo y pollos de Nicaragua. – Nicaragua, Managua, Agosto, 1998

PROGRAMA AGRÍCOLA CONAGRO/BID/PNUD. – Análisis de la Protección de los Granos Básicos (Borrador para Discusión). – Septiembre, 1995

ROSE H. – Investigación sobre los Mercados de Granos en Nicaragua: 1991-1995 (Informe Preliminar). - Ministerio de Agricultura y Ganadería, Dirección de Análisis Económicos.

VEGA ROJAS C.— Banda de precios de importación de granos básicos : Evaluación del primer semestre 1994. - Ministerio de Agricultura y Ganadería, Dirección de Análisis Económicos. — Managua, Agosto de 1994

# LIBERALISATION DES ECHANGES ET SECURITE ALIMENTAIRE DES PAYS EN DEVELOPPEMENT (LIBSA)

LE CAS DU BURKINA FASO

**JEAN-MICHEL SOURISSEAU** 

Le Burkina Faso constitue le deuxième cas étudié dans le cadre du programme « libéralisation des échanges et sécurité alimentaire des pays en développement » mis en œuvre à l'initiative du groupement IRAM - AEDES¹. A partir d'études de cas, ce programme a pour objectif de contribuer aux débats en cours à propos de la renégociation de l'accord agricole de l'OMC, signé en 1994 à Marrakech².

En combinant des enquêtes auprès d'opérateurs privés (importateurs et grossistes principalement) et le traitement de données statistiques (sur les prix et les quantités des denrées importées, sur les prix et les volumes des productions nationales), les études de cas cherchent à appréhender dans quelle mesure la libéralisation (des échanges internationaux et des économies nationales) a eu les effets, positifs ou négatifs, qui étaient envisagés au moment de la préparation de l'accord de Marrakech. Ces analyses portent notamment sur :

- l'évolution de la facture alimentaire, c'est à dire la valeur des importations alimentaires totales du pays étudié ;
- le caractère concurrentiel des marchés, nationaux et internationaux ;
- les relations entre les variations des cours internationaux et les fluctuations des prix sur le marché intérieur.

Le Burkina Faso est un pays importateur net de céréales, appartenant à l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)<sup>3</sup>. Au sein de cette zone, les céréales circulent librement depuis 1996 et un tarif extérieur commun (TEC) fixant les droits de douanes pour l'ensemble de l'Union est en place depuis le 1<sup>ier</sup> janvier 2000. Dans l'espace national, le commerce des céréales est libéralisé depuis 1992 (fin du contrôle des prix) et l'accès des opérateurs privés au marché mondial des céréales (riz, blé et farine de blé principalement), est effectif depuis 1996. Le Burkina présente enfin la particularité d'une production céréalière couvrant les besoins théoriques nationaux en année de pluviométrie normale, et n'a a priori recours aux marchés extérieurs que ponctuellement pour assurer sa sécurité alimentaire.

### Encadré n°1 : caractéristiques générales de la pauvreté au Burkina Faso (communication de Denis Michiels, RESAL Sahel)

Deux enquêtes de pauvreté ont été menées par l'INSD en 1994 et en 1998. Ces enquêtes participatives visent à définir et à mesurer la perception par les populations du bien-être, de la pauvreté et de l'accessibilité des services sociaux de base. Il ressort que la pauvreté économique est perçue au niveau individuel comme la non-satisfaction des besoins essentiels d'alimentation, d'habillement et de logement, tandis qu'au niveau collectif, les famines, les épidémies, le manque d'infrastructures sociales, l'enclavement et la faiblesse des moyens de transport sont déterminantes. On note une différence de perception entre zones urbaines et rurales. Dans les premières, les aléas climatiques, la faiblesse du pouvoir d'achat et la vieillesse sont en tête des facteurs de pauvreté, tandis que dans les secondes, ce sont le manque d'initiative personnelle et l'insuffisance de bonne gouvernance.

Le seuil absolu de pauvreté monétaire est estimé à 72 690 francs CFA par adulte et par an en 1998, contre 41 100 en 1994, la ligne de pauvreté en termes caloriques restant inchangée à 2 300 cal/pers/an. Sur ces critères, la proportion de la population burkinghé vivant en dessous du seuil de pauvreté (incidence) passe de 44 5 à 45 3%

<sup>1</sup> Pour une présentation plus complète du programme LIBSA, voir la partie « introduction générale » de ce dossier. Au Burkina Faso, l'étude a été réalisée en juin 2000 par Jean-Michel Sourisseau avec la collaboration de Kalifa Traoré (Statistika), pour le traitement et l'analyse des données « prix » et les enquêtes auprès de certains opérateurs, et de Salia Sanon (RESAL / Burkina) pour une partie des enquêtes.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Pour une présentation de l'accord agricole signé en 1994 et des débats auxquels donne lieu sa renégociation, cf. ci-dessus la communication : « Les enjeux des prochaines négociations à l'OMC pour la sécurité alimentaire et les politiques agricoles des pays en développement ».

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> L'espace UEMOA comprend le Sénégal, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Togo et le Bénin.

entre 1994 et 1998, soit une hausse de 0,8%. Alors que l'incidence de la pauvreté en milieu rural reste stable à 51%, elle augmente de 5% en milieu urbain (16,5% en 1998 contre 10,4% en 1994). Il n'en reste pas moins que le monde rural, comprenant 80% de la population du pays, contribue à la pauvreté nationale à hauteur de 93,9% en 1998 (96,2% en 1994).

Les agriculteurs, et en particulier les agriculteurs vivriers, sont de loin les plus touchés par la pauvreté. Plus de 3 pauvres sur 4 sont des agriculteurs vivriers, ces derniers composant par ailleurs en grande majorité la frange de la population la plus éloignée de la ligne de pauvreté. La profondeur de la pauvreté est de 16,3% par cette catégorie sociale (15,7% en milieu rural et 4% en milieu urbain). Les agriculteurs ont enfin très faiblement accès aux services sociaux d'éducation et de santé, leurs revenus et leurs capacités productives sont les plus modestes parmi l'ensemble de la population.

	Incide	1ce (%)	Contribu	ıtion (%)	
Groupes socio-économiques	1994	1998	1994	1998	
Agriculteurs vivriers	51,5	53,4	78,9	77,1	
Agriculteurs de rente	50,1	42,4	11,8	15,7	
Inactifs	41,5	38,7	7,1	4	
Artisans, commerçants	9,8	12,7	1,4	1,6	
Salariés du secteur privé	6,7	11,1	0,4	0,7	
Salariés du secteur public	2,2	5,9	0,2	0,5	

L'enquête de 1998 estime la dépense annuelle par ménage à 751 360 francs CFA, où dominent l'alimentation (52,2%), le logement, l'eau, l'électricité et les combustibles (20,2% en milieu urbain et 12,1% en milieu rural). La part de l'alimentation, et en particulier des céréales, est en augmentation par rapport à 1994. Dans les ménages les plus pauvres, près de 41% des dépenses alimentaires concernent les céréales, ces dernières constituant ainsi le premier poste des budgets domestiques.

	Incide	nce (%)	Contribu	ıtion (%)	
Régions	1994	1998	1994	1998	
Centre-nord	61,2	61,2	31,6	30,6	
Centre-sud	51,4	55,5	27,8	28,3	
Sud-est	54,4	47,8	5,3	6,8	
Nord	50,1	42,3	6,1	5,9	
Ouest	40,1	40,8	16,4	16,1	
Sud	45,1	37,3	9	6,8	

L'incidence de la pauvreté a fortement reculé dans les régions sud et nord. Par contre, les populations rurales des régions centre sont aujourd'hui de loin les plus vulnérables. Outre les faibles disponibilités en ressources naturelles, la pression démographique rend cruciale la question de la pauvreté dans ces zones.

Ce texte, qui constitue une première synthèse de l'étude réalisée au Burkina, est organisé en trois parties :

- la première analyse l'évolution de la facture alimentaire au cours de la décennie 1990, en accordant une attention particulière à l'évolution des importations de céréales ;
- la seconde partie présente quelques principes de fonctionnement du marché des céréales locales : mil, sorgho et maïs principalement ;
- la troisième partie approfondit l'étude des importations et exportations de céréales, en distinguant, d'une part, les flux en provenance et à destination des pays voisins (mil, sorgho et maïs) et, d'autre part, les importations en provenance du marché mondial (riz et blé en particulier). Pour ces différents types de flux, les relations avec les marchés des céréales locales sont analysées.

## 1. <u>LA FACTURE ALIMENTAIRE<sup>1</sup> DU BURKINA FASO : EVOLUTIONS ET ENJEUX</u>

La grande difficulté pour mesurer les impacts de la libéralisation des échanges sur la facture alimentaire reste le manque de fiabilité des données disponibles. Les écarts considérables entre les sources peuvent conduire à des conclusions contradictoires. Les divers traitements des fichiers des douanes avant leur intégration dans les bases internationales, pas toujours clairement explicités, sont notamment sujets à caution. L'étude a, pour sa part, privilégié l'utilisation des données brutes issues des enregistrements douaniers et publiées par l'Institut National de Statistiques et de Démographie (INSD). Bien que comportant certaines carences cette source est finalement la seule reposant sur des informations de première main. Si leurs imperfections grèvent certaines analyses (sur les prix en particulier et sur le commerce régional), nous supposons que ces informations officielles permettent de juger des grandes tendances d'évolution.

#### 1.1. Constats généraux sur la facture alimentaire

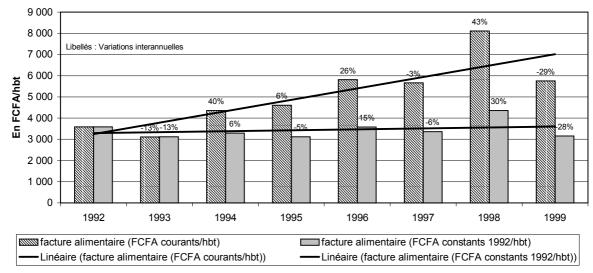
Le montant la facture alimentaire du Burkina a progressé depuis 1992, même en tenant compte de la croissance démographique. Cependant, si l'augmentation moyenne annuelle de la facture est de 15% en francs courants, elle tombe à 4% exprimée en francs de 1992, et à 1,3% en francs de 1992 et par habitant (graphique n°1). Par ailleurs, si on élimine 1998 (année de déficit pluviométrique), la tendance sur les années 1996, 1997 et 1999 est à la stabilisation, voire à la diminution (tableau n°1).

Les variations inter annuelles de la facture alimentaire (graphique n°1), témoignent de la forte influence de la pluviométrie sur la décision d'importer. En francs courants, le saut de 26% en 1996 correspond à un hivernage difficile (tableau n°1), et au contre coup de la hausse des cours mondiaux de 1994 et 1995, non directement liée à la déréglementation internationale. L'augmentation violente de 1998 et sa correction instantanée dès 1999 expriment aussi une réponse à une baisse de la production agricole nationale, elle-même liée aux conditions climatiques locales<sup>2</sup>.

.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> La facture alimentaire est entendue comme la valeur des importations totales de biens alimentaires. Elle comprend l'aide alimentaire, la valeur de celle-ci étant calculée par les services des douanes à partir de la valeur CAF, à la même période, des importations commerciales des mêmes denrées.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Cf. infra pour l'évolution de la production céréalière au cours de la décennie 1990.



Graphique n°1: valeur CAF de la facture alimentaire en FCFA / hbt (INSD)

L'évolution de la part de la facture alimentaire dans les importations totales du pays est elle aussi sensible aux années 1996 et 1998 (tableau n°1). En tendance, et en excluant 1998, cette part diminue sur la dernière décennie. La croissance des importations non alimentaires est donc globalement plus soutenue, mais elle est aussi, depuis 1992, beaucoup plus régulière que celle de la facture alimentaire. Les réponses aux baisses conjoncturelles de la production nationale se font par accroissement ponctuel des importations alimentaires et non par substitution à des importations d'autres biens. Ceci implique que les éventuelles instabilités de la facture alimentaire se transmettent directement à la facture globale l.

Tableau n°1: Facture alimentaire et commerce extérieur total (IAP, INSD)

I abicau ii 1. I a	ctui c u					· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	totti ,	(, -	· ·~ -	
Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Facture alimentaire										
(FOB)	26,5	24,9	27,7	24	35,8	39	50,5	50,4	75,7	55,3
(mds FCFA courants)										
Fact. alim. / total import.	18%	18%	14%	20%	18%	16%	20%	19%	26%	14%
Fact. alim. / total export.	35%	33%	46%	41%	28%	28%	49%	42%	52%	33%
Déficit commercial	71	63	150	69	72	105	169	164	184	216
(mds FCFA courants)	/ 1	03	130	09	12	103	109	104	164	210

L'absorption des baisses de la production alimentaire (liées aux déficits pluviométriques) ne se fait pas au détriment des autres postes d'importation. Le ratio « facture alimentaire / exportations totales » ne dénote pas non plus de dégradation tendancielle et est aussi fortement sensible aux aléas climatiques. Le creusement du déficit de la balance commerciale d'ensemble depuis 1993 ne peut de ce fait être uniquement imputé à la facture alimentaire. D'autres secteurs de l'économie apparaissent tout autant sinon plus stratégiques vis à vis des échanges mondiaux, et plus explicatifs de la dégradation de la balance commerciale.

L'évolution du déficit commercial implique une baisse des disponibilités de moyens de paiements extérieurs. Il conviendrait d'analyser ce phénomène et son impact sur la sécurité alimentaire, notamment via une étude approfondie des sous-secteurs de l'économie

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Il est trop tôt pour juger de l'impact de l'accord agricole sur l'instabilité inter annuelle de la facture alimentaire et de ses conséquences en terme de croissance. Mais la mesure de l'impact respectif des effets volumes et prix sur celle-ci serait un indicateur intéressant.

principalement responsables du déficit. Une telle étude devrait lire ces évolutions via l'appartenance du Burkina à la zone franc, appartenance qui atténue la contrainte monétaire.

Cet aperçu de l'évolution d'ensemble de la facture alimentaire et de sa place dans le commerce extérieur burkinabé souligne finalement une tendance générale à la stabilité voire à la baisse en francs constants, surtout depuis 1995. L'analyse révèle ainsi un faible impact apparent, au moins pour les aspects alimentaires et en restant au niveau macro-économique, des changements des règles du commerce international liés à l'accord agricole de l'OMC. Cette remarque est également valable pour l'impact de la construction de l'espace de libre échange au sein de l'UEMOA depuis 1996.

#### 1.2. <u>Les céréales dans la facture alimentaire</u>

Depuis 1993, les céréales contribuent à près de 40% de la valeur de la facture alimentaire. La légère tendance à la hausse de ce ratio sur la période (2% par an), est directement imputable aux fortes importations de 1996 et de 1998, et donc aux conditions pluviométriques.

#### 1.2.1 Les évolutions de la facture céréalière

L'évolution de la facture céréalière est explicable par sa composante volume (tableau n°2). Quel que soit le niveau des cours mondiaux, il est nécessaire d'importer pour combler le gap vivrier, ce qui est le cas en 1996, et surtout en 1998. Sur la période, la facture céréalière par habitant reste donc fortement dépendante des crises de la production agricole, mais il semble qu'elle se stabilise pour les années normales. Les volumes importés par habitant insistent sur cette stabilisation. Tout se passe finalement depuis 1996 comme si en dehors des chocs alimentaires imputables aux aléas climatiques, les volumes et valeurs importés n'évoluaient que du fait de la croissance démographique. Il existe un marché stable par habitant pour ces importations qui se maintient à 7% de la production nationale et n'est élargi qu'en cas de crise. Le marché international des céréales (y compris l'aide alimentaire) est donc un marché de recours au-delà de ce seuil.

Tableau n°2 : facture céréalière CAF<sup>1</sup>, volumes par habitant et prix CAF des céréales importées (INSD)

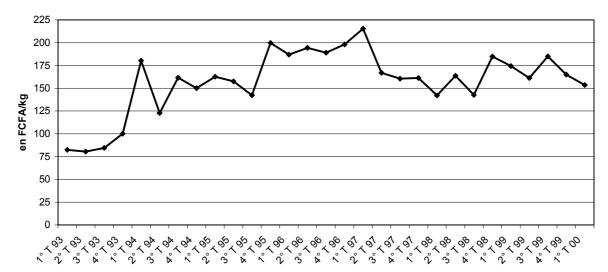
Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Valeur (FCFA/hbt)	1 224	1 520	1 714	2 774	2 226	3 668	2 272
Volumes (kg/hbt)	14,4	11,1	10,4	14,4	13	23,1	13,4
Prix CAF (FCFA/kg)	85	137	165	193	171	159	170
COV des prix CAF (%)	9,1%	13,5%	12,7%	2,3%	13,0%	11,1%	5,4%

La composante prix est par contre davantage explicative de la croissance de la facture céréalière de 1994 à 1995. Ce sont alors les fluctuations des cours sur les marchés internationaux qui deviennent déterminantes (tableau n°2 et graphique n°2). Après la dévaluation, les prix des céréales à l'importation ont continué à augmenter en 1995 et 1996, augmentation rappelons le non imputable à l'accord agricole. Puis, à partir de 1996, la tendance est plutôt à la baisse, la hausse observée en 1999 devant être nuancée par une nouvelle baisse des prix au cours du premier trimestre 2000. Les coefficients de variation intra annuelle du prix des importations de céréales (tous produits confondus) ne permettent par contre pas de dégager de tendance significative. D'une année sur l'autre ils peuvent passer du

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Y compris l'aide alimentaire, en francs courants.

simple au double, sans qu'il soit possible de rapprocher ces fluctuations des mesures prises dans le cadre de l'OMC ou de l'UEMOA<sup>1</sup>.



Graphique n°2 : prix trimestriels CAF des céréales (tous produits confondus, INSD)

Le riz et le blé (grains et farines) représentent 85% de la facture céréalière annuelle CAF depuis 1993 et les ajustements en volume et en valeur se font sur ces deux produits. Le blé n'étant pas cultivé au Burkina et le riz restant marginal et globalement réservé à l'autoconsommation, cette structure révèle aujourd'hui une concurrence directe limitée vis à vis des filières locales. Cette segmentation est confirmée par les enquêtes auprès des opérateurs (cf. les deux parties suivantes de ce texte). Cependant, des changements importants dans les rapports de prix entre céréales importées et céréales locales pourraient entraîner des modifications de comportement des consommateurs.

Un impact probant de la libéralisation est enfin la diversification géographique des approvisionnements par les opérateurs privés. La France reste le fournisseur privilégié pour le blé, mais la perte des monopoles d'Etat en 1996 se traduit par l'arrivée sur le marché de riz d'origines diverses. Par contre les échanges céréaliers avec les autres pays de l'UEMOA sont d'après l'INSD de l'ordre de 2%, ce qui laisse à penser que les effets de la libéralisation sur le développement d'un marché régional apparaissent aujourd'hui très limités. Mais, du fait des vraisemblables lacunes des données disponibles, ce constat devra être discuté lors de l'analyse des circuits commerciaux dans la sous-région (cf. infra).

#### 1.2.2 Facture céréalière et aides alimentaires

La mesure des importations effectuées au titre de l'aide alimentaire n'est pas aisée. Nombre d'opérations sont consignées auprès de chaque organisme d'aide et celles destinées aux distributions (aide projet) n'apparaissent généralement pas au niveau des douanes. Le tableau n°3 est une reconstruction à partir des chiffres de chaque intervenant. Ce choix méthodologique explique que les résultats diffèrent pour certaines années des données publiées par le PAM.

Les interventions par le stock national de sécurité limitent le recours aux importations directes en cas de crise, ce qui explique que les volumes importés ne soient pas liés aux années de

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Une analyse spécifique de l'instabilité intra annuelle des prix est menée pour les importations de riz (cf. infra).

déficit céréalier. Les chiffres soulignent surtout que l'aide n'a pas diminué et que les pics d'importation sont surtout le fait d'opérateurs commerciaux (Etat jusqu'en 1995 puis privés). Comme moins de la moitié des importations liées à l'aide est commercialisée, l'impact sur le marché est a priori limité<sup>1</sup>.

Tableau n°3: part en volume de l'aide dans les importations de céréales<sup>2</sup> (sources diverses)

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Volumes (tonnes)	18 623	12 529	24 420	13 292	22 188	27 862	27 754
Part de l'aide (%)	12%	10%	20%	8%	15%	10%	17%

Au Burkina, contrairement aux prévisions élaborées en 1995 pour les PMA, les prix des céréales importées sont à la baisse, la facture n'a que peu augmenté, les échanges régionaux ne semblent pas se développer dans les proportions espérées, et la part de l'aide n'a pas diminué. Les constats sur la facture céréalière confirment d'autre part le caractère conjoncturel du recours important au marché extérieur pour assurer la sécurité alimentaire du pays. Dans ce contexte, c'est l'apparente segmentation des marchés entre céréales importées et céréales produites localement qui semble jouer sur l'ampleur des impacts du marché international et régional sur les échanges nationaux. L'étude des modes de coordination entre les différents acteurs de ces échanges est ainsi indispensable.

### 2. ELEMENTS DE FONCTIONNEMENT DU MARCHE DES CEREALES LOCALES<sup>3</sup>

Les déterminants du marché extérieur étant largement dépendants des performances de la production nationale, il importe de partir des axes et circuits de commercialisation des céréales locales pour éclairer les évolutions de la facture alimentaire et les enjeux de la libéralisation des échanges.

#### 2.1. Les tendances de la production nationale

Tableau n°4 : production nette<sup>4</sup> de céréales et besoins (milliers de tonnes, MARA)

Campagne	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00
Sorgho	842	638	1 053	1 098	1 114	1 048	1 076	1 066	801	1 022	1 002
Mil	552	382	721	666	764	707	624	690	513	827	803
Maïs	218	219	268	290	230	298	181	250	311	321	399
Riz	23	26	21	26	30	34	46	62	49	49	26
Total	1 646	1 276	2 075	2 092	2 157	2 100	1 937	2 076	1 685	2 232	2 241
Besoins	1 724	1 746	1 792	1 840	1 888	1 938	1 989	2 042	2 096	2 151	2 208

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> La commercialisation de l'aide alimentaire peut cependant favoriser des concentrations dans le monde commerçant, en permettant à un privé de réaliser rapidement une grosse opération financière.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> L'aide reportée ici ne concerne que les importations effectives et exclut les achats locaux.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Les analyses reposent sur des entretiens auprès de 26 commerçants grossistes de Ouagadougou, Koudougou, Bobodioulasso, Banfora et Ouahigouya.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> 85% de la production brute pour mil, sorgho et maïs, taux de décorticage de 65% pour le riz.

### Encadré n°2 : les orientations stratégiques de politique agricole du Burkina Faso (communication de Salia Sanon, Resal Burkina)

Depuis le début des années 90, le Burkina Faso est engagé, en concertation avec les institutions de Bretton Woods et avec un certain retard par rapport à ses voisins, dans d'importantes réformes. Avec comme référence le Plan d'Ajustement Structurel (PAS), signé en 1991, l'agriculture a fait l'objet d'un plan de politique sectorielle, adoptée en 1992 via la Lettre de Politique de Développement Agricole (LPDA). La même année, le Plan d'Ajustement Sectoriel Agricole (PASA) est signé.

Visant la modernisation et la diversification de la production, le renforcement de la sécurité alimentaire et l'amélioration de la gestion des ressources naturelles, les actions engagées dans le cadre du PASA1 se sont surtout attachées à libéraliser le secteur agricole, condition jugée incontournable pour répondre aux défis d'un contexte régional et international changeant. Les principales mesures prises de 1992 à 1996 sont :

- → le retrait total de l'Etat de la commercialisation des produits agricoles
- → la privatisation et/ou la liquidation des caisses de stabilisation et d'entreprises étatiques du secteur
- → la restructuration du ministère de l'agriculture.

Les résultats des programmes de libéralisation, achevés en 1996, sont jugés satisfaisants par l'Etat et ses bailleurs. Le gouvernement définit alors, à travers la Lettre de Politique de Développement Humain Durable (LPDHD), une stratégie à moyen terme de renforcement des acquis de la libéralisation. Pour l'agriculture, le PASA2, en accord avec la LPDHD, s'engage à un renforcement des programmes d'investissement, regroupés dans le Plan d'Investissement du Secteur Agricole (PISA). Un diagnostic du secteur a préalablement conduit à la rédaction, en 1998, du Document d'Orientation Stratégique, socle de l'actuelle politique agricole et fixant les objectifs prioritaires à atteindre à l'horizon 2010. Le DOS prend en compte les recommandations du projet Sahel 21, adopté au sommet du CILSS de septembre 1997. Il comprend 7 grands axes stratégiques, parmi lesquels :

- → favoriser le développement de l'économie de marché en milieu rural
- → favoriser la professionnalisation des différents acteurs et renforcer leurs rôles
- → assurer une gestion durable des ressources naturelles
- → accroître la sécurité alimentaire et nutritionnelle
- → recentrer le rôle de l'Etat et favoriser l'initiative privée.

Issue d'une série de concertations menées en 1998 au niveau régional et national, et répondant à ces principes, le Plan Stratégique Opérationnel (PSO), adopté en 1999, définit 5 programmes transversaux et 6 plans d'actions sur des filières prioritaires à mettre en œuvre. Une place déterminante est accordée dans la mise en œuvre aux institutions décentralisées.

#### Programmes prioritaires

Fertilité des sols (PAGIFS) Sécurité alimentaire

Modernisation de l'agriculture (4 plans d'actions) Soutien aux organisations professionnelles (PAOPA)

Appui institutionnel

#### Plans d'actions filières

Céréales (riz et céréales traditionnelles)

Niébé Tubercules Coton

Fruits et légumes Oléagineux

Une seconde série de concertations ont été menées pour préciser, avec les acteurs concernés, le contenu de ces programmes et plans d'actions, dont la plupart sont aujourd'hui opérationnels.

Par ailleurs, différents programmes, relevant d'autres ministères mais participant à l'objectif de croissance durable de la production agricole, ont été élaborés. Il s'agit principalement du plan d'actions de lutte contre la désertification, du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et de la stratégie nationale de sécurité alimentaire. Les services de l'agriculture devront collaborer avec ces programmes pour en assurer le bon fonctionnement opérationnel. Enfin, au vu de la faible capacité des entités territoriales à prendre à leur compte l'application de la politique agricole, un programme national de développement rural décentralisé est en voie d'élaboration.

Les besoins céréaliers sont évalués à 190 kg/personne/an. Ainsi et bien que le calcul reste très théorique, le Burkina a connu deux années largement déficitaires (1990/91 et 1997/98) lors des dix dernières campagnes, mais est autosuffisant d'un point de vue macro sur les dix

dernières campagnes<sup>1</sup>. Sur cette période, la croissance de la production est du reste légèrement supérieure à la croissance démographique. Le sorgho et le mil représentent selon les années entre 80 et 90% des productions brutes. Le maïs, après une expansion régulière et spectaculaire de 1984 à 1992, connaît depuis des variations importantes de production.

Depuis 1993 la production nationale contribue ainsi pour 94 à 95% à l'offre totale de céréales en année normale, cette part passant à 92% en 1995/96 et à 85% en 1997/98. Pour autant, seulement 19% de la production seraient mis en marché en cas de bonne pluviométrie (exemple de 1993/94), ce taux pouvant descendre à 11% en cas de déficit comme en 1997/98 (AHT, 1999)<sup>2</sup>. Les ajustements se font principalement par les importations commerciales. En conséquence, et en excluant les mouvements du stock national de sécurité et les aides projets, le commerce des céréales proprement dit se répartit comme suit :

Tableau n°5: répartition théorique des volumes mis en marché

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Production locale	73%	79%	75%	64%	69%	42%	74%
Importations	27%	21%	25%	36%	31%	58%	26%

Ces résultats soulignent les enjeux du commerce extérieur pour la sécurité alimentaire des populations ne couvrant pas leurs besoins par l'agriculture, et particulièrement en année de crise. Ils confirment aussi l'existence d'un marché des céréales importées quel que soit le niveau de la production nationale, et la nécessité de recours ponctuels au marché extérieur (1998 et, à un degré moindre, 1996).

#### 2.2. Les axes de commercialisation

Les céréales ont en milieu rural une fonction principalement vivrière, mais aussi de thésaurisation. La mise en marché répond à des besoins ponctuels de liquidité ou à des déstockages une fois les résultats de l'hivernage suivant garantis. Le mil est vendu en dernier, le maïs ayant un caractère plus commercial. Seuls quelques grands producteurs considèrent les céréales comme des cultures de rapport (AHT, 1999, Bourge et al, 1998, Egg et al, 1998).

D'autre part, si sur les dix dernières années l'ouest, le sud-ouest, l'est (très peu peuplé) et le sud ont un disponible moyen entre 200 et 300 kg par habitant, le centre, le nord-ouest et le Sahel sont structurellement déficitaires. L'essentiel des flux s'établit donc des zones excédentaires vers les zones déficitaires. Alimentés tout au long de l'année, les centres urbains sont généralement des centres de regroupement, et alimentent ensuite les zones rurales déficitaires. Bobo, Koudougou, Ouagadougou, Ouahigouya et, à un degré moindre, Koupéla et Djibo, drainent la majeure partie des flux mis en marché. Ces centres ont des sous-zones rurales spécifiques d'approvisionnement, zones définissant les grands axes de circulation (cf. carte en annexe).

On peut, schématiquement, distinguer trois segments dans la commercialisation des céréales. Le premier segment est celui des transactions entre le monde paysan et les commerçants privés. Il concerne les opérations de collecte primaire, mais aussi, pour les zones rurales déficitaires, l'approvisionnement des campagnes en céréales durant la soudure. Les

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> La couverture des besoins est de 102% sur la période.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Le taux moyen est généralement estimé à 15% dans les études plus globales. Il faut souligner que ces différents taux de mise en marché de la production sont des estimations reposant sur des méthodes disparates ; les chiffres cités ici doivent donc être considérés avec précaution.

commerçants intervenant sur ce segment sont des petits collecteurs s'approvisionnant directement dans les villages, ou des grossistes des marchés ruraux périodiques. Les volumes traités diminuent peu de temps après la récolte dans le centre et le nord, du fait de l'épuisement des stocks paysans. Ce ralentissement se généralise à l'ensemble du pays à partir d'avril, et ce d'autant plus que dans le même temps, les déplacements deviennent difficiles avec l'arrivée de l'hivernage.

Le deuxième segment concerne la circulation des céréales entre les marchés urbains et ruraux. Les transactions permettent l'acheminement des marchandises depuis les zones de production vers les marchés urbains de regroupements et de consommation, puis, éventuellement, la redistribution depuis ces centres urbains vers les marchés ruraux des zones déficitaires. Ces fonctions sont remplies par des grands commerçants urbains, qui s'approvisionnent auprès des petits collecteurs ou directement sur les marchés ruraux. Après transport et stockage, ils revendent à des grossistes ou demi-grossistes urbains des centres de regroupement et de consommation, ou acheminent les céréales vers des zones déficitaires.

Le troisième segment de la commercialisation finale regroupe enfin les transactions entre grossistes, demi-grossistes, détaillants et consommateurs sur les marchés urbains ou sur les marchés ruraux de consommation. Les flux de ce segment sont plus réguliers dans le temps.

#### 2.3. Acteurs en présence et modes de coordinations sur les marchés

L'un des effets attendus de la libéralisation est le développement du marché<sup>1</sup> comme forme de coordination principale entre les agents. En ce sens, la concurrence entre les opérateurs au sein d'un même segment des circuit de commercialisation doit donc être renforcée.

Etant données les caractéristiques de la commercialisation des céréales locales, les prix de référence au niveau national se déterminent principalement dans les zones de production excédentaires. Ceci est d'autant plus vrai qu'un des impacts de la libéralisation des échanges à partir de 1992 est la multiplication des collecteurs ruraux, mais aussi la remontée des filières par les producteurs, qui prospectent directement sur les marchés au niveau du premier segment. Ces derniers y ont gagné en pouvoir de négociation, mais restent contraints par leur préférence marquée pour le paiement comptant et par l'urgence saisonnière de leurs besoins. Il semble aussi que cette remontée de filière grève l'action des organisations paysannes dans leurs tentatives de régulation du marché<sup>2</sup>.

Le troisième segment des circuits de commercialisation, entre détaillants et acheteurs finaux en milieu urbain, apparaît aussi réellement concurrentiel. Le nombre élevé des commerçants, leur faible capacité de stockage, leur dépendance vis à vis des approvisionnements et leur manque de coordination assurent une adaptation rapide des prix à offre et à la demande. L'information est fluide et circule rapidement.

De ce fait, les commerçants urbains et mobiles, s'approvisionnant sur les marchés ruraux, responsables des principaux flux et assurant le lien entre les régions excédentaires et les principaux lieux de consommation, sont des acteurs centraux. Ils engagent les principaux coûts de manutention, de transport et de stockage, et captent l'information en amont et en aval Ils disposent en outre des moyens financiers et des biens de capital les plus importants.

<sup>1</sup> Pour une définition plus précise de la coordination par le marché, cf. l'introduction générale du dossier.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Les circuits directs par les producteurs à travers leurs organisations concernent des volumes très inférieurs à ceux traités dans les réseaux privés (5.000 tonnes en 1999, DANAGRO, 1999).

Mais les entretiens réalisés montrent que 20 commerçants, dans notre échantillon de 26, ont finalement peu de marge de manœuvre. Ils fonctionnent sur fonds propres et font toutes leurs transactions au comptant<sup>1</sup>. Du fait de la diminution des volumes échangés sur le premier segment dès le mois d'avril, ces commerçants sont obligés de stocker, mais le loyer élevé de l'argent est un frein important. Les réserves pour les ventes tardives sont faites petit à petit, au fil des rotations du stock circulant. Ceci les rend dépendants des évolutions de leurs marchés hebdomadaires de collecte. Les petits et moyens grossistes urbains intervenant sur le deuxième segment nouent ainsi des relations commerciales et sociales fortes, tant dans les zones de production que sur leur marché urbain, de façon à sécuriser approvisionnements et débouchés. Ils peuvent aussi partiellement travailler pour le compte de plus grands commerçants, dont les stocks marchands s'épuisent plus tardivement. La densification des segments amont et aval les oblige finalement à respecter les règles de la concurrence.

Toujours sur le deuxième segment, les moyens de transport et de stockage<sup>2</sup> et l'accès au crédit déterminent le rayon d'intervention (de quelques marchés ruraux à l'ensemble du territoire), la densité des réseaux, mais aussi la capacité à jouer sur les prix. Sur ces critères, une trentaine de commerçants (6 dans notre échantillon), ont une position dominante leur permettant de baisser leurs prix de collecte et de profiter des variations intra annuelles des prix. Cette position leur assure aussi de remporter les appels d'offre institutionnels (cf. infra) de la SONAGESS, du PAM et des ONG. Ces commerçants sont en effet les plus compétitifs pour les prix, les délais de livraison et la qualité. Il reste que le stockage spéculatif, pratique privilégiée de captation de sur marges, est risqué du fait de la structure générale des marchés. Etant donnée la fluidité de l'information sur les segments amont et aval, le retournement du marché après les premières récoltes est très rapide et difficilement prévisible.

Dans la durée, les entretiens soulignent une rupture dans les filières en 1995 et 1996, la multiplication des acteurs sur les premier et troisième segments de commercialisation ayant effectivement induit une plus grande concurrence. Mais si ce phénomène a réduit les marges de manœuvre des commerçants urbains du deuxième segment, il n'a pas modifié radicalement les fonctions des acteurs et les modes de coordination. L'organisation en réseaux pilotés par les grands commerçants des centres de regroupement a semble-t-il résisté aux changements économiques et institutionnels. Présents avant l'institution de l'OFNACER et des tentatives de contrôle étatique des marchés, les circuits de collecte privés ont toujours maîtrisé les principaux flux, l'office ne jouant finalement que le rôle d'un partenaire supplémentaire, parfois sur une sorte de marché secondaire. La libéralisation des prix en 1992 a finalement été absorbée par le monde commerçant sans réelle modification de la structure des marchés et des modes de coordination.

### 2.4. Formation des prix<sup>3</sup>

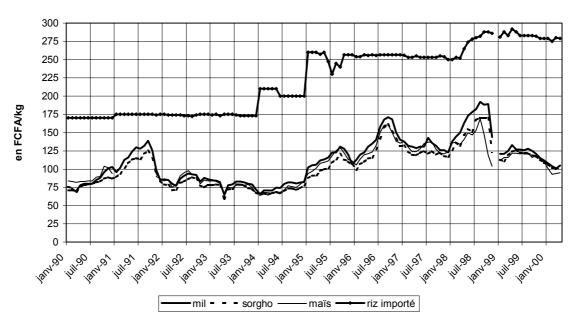
Du fait de l'absence de spécialisation réelle des commerçants par céréale et des substitutions entre produits par les consommateurs, c'est l'offre globale de céréales qui détermine la

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Leur inscription dans le marché des céréales est par ailleurs quasiment toujours combinée au commerce d'autres produits. Les stratégies visent ainsi l'optimisation d'un ensemble d'activités et certains faits atypiques d'un point de vue sectoriel deviennent explicables dans cette perspective.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Les seuils identifiés (STATISTICA, 1997) sont respectivement des capacités de transport de 40 t et des magasins de stockage de 500 t.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> L'analyse repose sur le traitement des données du SIM.

formation des prix¹. Malgré les spécificités de la mise en marché de chaque céréale, les prix du sorgho, du mil et du maïs ont ainsi des tendances similaires. L'impact déterminant des trois années de faible pluviométrie sur les variations intra annuelles est une fois de plus souligné. Les réponses du marché sont identiques en 1991, 1996 et 1998. Après une baisse momentanée en novembre et décembre, les prix augmentent régulièrement de janvier à octobre. Le retournement du marché intervient toujours en novembre, d'autant plus violemment que le déficit a été fort. Cette évolution similaire avant et après libéralisation montre l'incapacité de l'OFNACER à réguler le marché et la permanence des modes de coordination sur la période. C'est bien l'organisation en réseaux soucieux de maintenir leur activité, mais finalement dépendants de la demande et surtout de l'offre, qui détermine les réponses. Il reste que durant ces périodes de crise les sur marges, qui semblent limitées, ne sont captées que par les gros commerçants urbains contrôlant le deuxième segment des circuits de commercialisation.

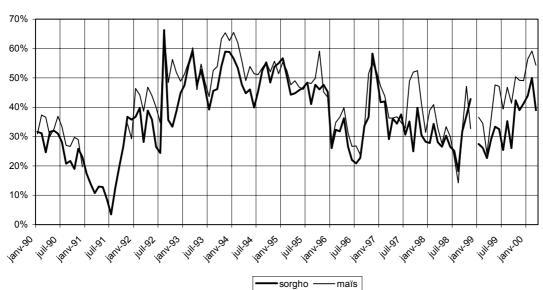


Graphique n°3: prix à la consommation sur les marchés de Ouagadougou (SIM)

La hausse des prix suite au rattrapage de la dévaluation est également remarquable. Après les très mauvaises performances de l'hivernage 1990/91, le pouvoir des grands commerçants sur le monde paysan semble s'être renforcé. Ils ont pu alors augmenter sensiblement leurs marges (graphique n°4)². Mais suivent trois campagnes de bonne production. La relative stabilité des prix, largement induite par les pratiques paysannes de mise en marché, a alors sensiblement modifié la perception qu'avaient les producteurs du marché céréalier. Prenant conscience de leur poids dans la filière et favorisés par la multiplication des commerçants en amont et en aval, ils ont pu profiter de la hausse généralisée des prix et réduire progressivement la part des marges commerciales dans la formation du prix à la consommation. Aujourd'hui, après les perturbations de 1996 et de 1998, l'augmentation des marges commerciales observée en 1999 pourrait refléter le même phénomène qu'en 1992 et donc un renforcement de la position des grands commerçants. Alors que l'on pensait qu'un seuil irréversible était franchi (Egg et al, 1998), les prix début 2000 sont redescendus à leur niveau de janvier 1995.

<sup>1</sup> Même si évidemment une variation drastique de production d'une céréale influence plus directement son prix.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Ce phénomène est selon les entretiens davantage imputable à la crise de production qu'à la libéralisation, ce qui est de toute façon corroboré par l'inefficacité démontrée de l'action publique sur les prix.



Graphique n°4: part des marges commerciales dans les prix à la consommation (SIM)

Sans qu'il soit possible de juger réellement de leurs impacts, les appels d'offre institutionnels peuvent conforter cette reprise en main des filières par les grands commerçants. S'ils portent sur des volumes finalement limités par rapport aux quantités totales commercialisées, ils permettent de renforcer les réseaux de longues distances (achats volumineux sur de courtes périodes) et surtout d'augmenter les marges de manœuvre des bénéficiaires. Les paiements groupés d'importants volumes facilitent la gestion de la trésorerie et autorisent les refinancements à la base des coordinations le long des filières<sup>2</sup>. Leur fractionnement, quoique multipliant les procédures, limiterait cet impact indirect négatif.

Malgré une forte sensibilité aux aléas climatiques, l'instabilité intra annuelle des prix a quant à elle tendance à diminuer au cours de la décennie. Elle est inférieure à 5% en 1997 et 1999, années de bonne production. Les perturbations de la dévaluation et de la recomposition des rapports de force de 1992 à 1995 l'avaient par contre maintenue à près de 8%.

> Tableau n°6: instabilité des prix à la consommation (coefficients de variation des prix mensuels, SIM)

Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Mil	13,1%	14%	5,7%	6,8%	7,2%	7,9%	13,4%	4%	11%	4,5%
Sorgho	7,1%	12%	6,9%	7,7%	5,7%	9,6%	15,4%	3,2%	11%	4,5%
Maïs	8,3%	-	7,8%	8,2%	7,6%	9,4%	13%	4,7%	11,4%	3,5%
Riz importé	0%	0,2%	0,5%	0,5%	2,4%	3,7%	0,4%	0,6%	5%	1,3%

Cet aperçu des prix à la consommation montre enfin que l'évolution et l'instabilité du prix du riz importé semblent déconnectées de celles des céréales produites localement. Cette segmentation apparente des marchés de consommation sera abordée plus loin à travers les modes de coordination et de formation des prix de la filière riz importé (cf. infra).

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Les prix à la production sont une moyenne des prix relevés sur les marchés de l'ouest et de la boucle du Mouhoun, principaux lieux de collecte des commerçants. Ces prix sont la référence dans toute transaction.

<sup>2</sup> Il s'agit ici du même phénomène que celui brièvement relevé pour la commercialisation de l'aide alimentaire « monétisée ».

Les modes de coordination, et le pilotage des réseaux par les gros commerçants, nous semblent donc plus à même d'expliquer la formation des prix et des marges commerciales et la stabilisation des prix que les mesures de politiques économiques prises à partir de 1992. Ces mesures ont cependant permis la multiplication des acteurs de l'amont et de l'aval, phénomène qui a influencé les recompositions. Il convient également de ne pas négliger l'influence des achats institutionnels dans l'évolution des modes de coordination.

### 3. <u>IMPORTATION ET EXPORTATION DE CEREALES : STRUCTURE DES MARCHES, MODES DE COORDINATION</u>

Le commerce extérieur des céréales se concentre au Burkina sur les filières riz et blé (grains et farines). Ces filières présentent sensiblement les mêmes caractéristiques de concentration des acteurs, de baisse tendancielle des cours mondiaux depuis 1996<sup>1</sup> et de non-répercussion des variations des prix internationaux sur le marché intérieur. Cependant, la problématique du marché régional, dont la faiblesse a déjà été soulignée, mais qui porte des enjeux considérables, mérite une analyse particulière.

#### 3.1. <u>Le marché régional des céréales<sup>2</sup></u>

#### 3.1.1 Les axes commerciaux

Tableau n°7 : volumes de céréales échangés dans l'UEMOA (en tonnes, INSD)

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999			
Importations										
mil et sorgho	2	3	0	1 076	2 558	19 431	183			
maïs	234	120	166	2 655	1 741	20 008	4 591			
			Exporta	ations						
mil et sorgho	1 030	1 709	2 954	2 816	4 306	9 361	1 837			
maïs	238	3 591	7 107	879	9 585	5 584	1 538			

Les principaux partenaires du Burkina dans la sous-région sont la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali et le Niger. Le maïs concentre 55% des exportations burkinabé de céréales dans la sous-région sur la période suivie, mais cette part est très variable selon les années (de 20 à 70%). Les ventes de maïs s'effectuent vers le Niger et le Ghana (75% des volumes). Le mil et le sorgho sont eux destinés à la Côte d'Ivoire et au Niger (respectivement 50 et 40% des volumes). Les importations de maïs proviennent pour 60% de la RCI et pour 25% du Ghana, ce qui souligne des échanges dans les deux sens avec ces pays (cf. carte en annexe). Le mil et le sorgho sont surtout achetés au Mali (95%), mais c'est encore le maïs qui est prédominant avec 57% des importations sur la période.

En s'en tenant aux échanges internes à l'UEMOA, les volumes enregistrés par les douanes restent très faibles. Les données ne permettent pas de reproduire les analyses en terme de prix et de volumes réalisées pour le marché national, mais il est important de noter le recours marqué au marché régional lors du déficit de production de 1998. Par ailleurs, alors que les

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Année de libéralisation effective avec intervention des opérateurs privés.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Les chiffres présentés ici sont vraisemblablement largement sous-estimés, surtout depuis l'abolition des droits de douanes au sein de l'UEMOA, mesure qui a réduit les obligations des opérateurs vis à vis de l'administration. Cependant, en l'absence de données complémentaires, les relevés des douanes restent la seule source homogène sur le commerce sous-régional.

céréales circulent librement entre les pays de l'UEMOA depuis 1996, le commerce du maïs se développe davantage avec le Ghana qu'avec le Togo ou le Bénin à partir de cette date<sup>1</sup>.

La hausse des volumes exportés en 1997 et surtout en 1998, année déficitaire, suppose l'existence d'un marché régional élargi. Pour les commerçants enquêtés il s'agit d'un phénomène ancien en cas de déficit céréalier au Niger. Les chiffres de la douane correspondent en fait à des réexportations privées de mil et de sorgho, achetés au Mali, vers le Niger. Ils affirment, malgré la faiblesse des volumes engagés et leur sous-estimation par les services des douanes, le caractère régional de la problématique de sécurité alimentaire.

#### 3.1.2 Les trois grands types de circuits commerciaux de l'espace régional.

#### - Les marchés frontaliers

Il semble qu'aujourd'hui la majorité des transactions emprunte des circuits courts et s'effectue sur les marchés frontaliers. Ces marchés hebdomadaires fonctionnent a priori sur un mode concurrentiel qui s'est renforcé avec la multiplication des acteurs à partir de 1994. Tous les intervenants burkinabé<sup>2</sup> négocient leur prix en fonction de l'état de leur marché urbain d'origine, lui-même émanation directe du niveau national de la production agricole. Ainsi le prix intérieur est directeur.

Les flux de maïs avec la Côte d'Ivoire et le Ghana sont des exportations jusqu'en mai, puis s'inversent au moment de la soudure. La zone de Ouahigouya importe des céréales maliennes, mais uniquement après avoir épuisé ses approvisionnements nationaux en provenance de l'ouest et de la boucle du Mouhoun. Dans les deux cas, les commerçants privilégient donc les circuits nationaux. Outre la préférence des consommateurs pour les produits burkinabé, ces circuits reposent sur des liens ethniques et familiaux, ou sur des relations de confiance inscrites dans la durée. Il serait pénalisant de les rompre ou de les négliger. Cette protection de fait des céréales locales explique aujourd'hui encore la conditionnalité d'échanges régionaux soutenus à un déficit de production.

#### - Des circuits à l'exportation basés sur des relations impersonnelles

Une deuxième forme d'échange se développe depuis 4 à 5 ans et constitue un effet visible de la déréglementation au sein de l'UEMOA. Elle concerne des flux à l'exportation sur de longues distances et des transactions avec des commerçants étrangers démarchant sur les marchés urbains du Burkina. Ces commerçants revendent généralement dans les capitales de leur pays d'origine. Jusqu'à présent ces circuits ne sont pas fidélisés, les opérateurs extérieurs intervenant sur des opérations ponctuelles. En année normale de production, ivoiriens et ghanéens collectent du maïs sur les marchés urbains de décembre à avril, tandis que les nigériens achètent du mil dès avril, particulièrement à Bobo-Dioulasso et à Ouagadougou.

Les transactions sont ici impersonnelles, réglées au comptant et généralement négociées dans des délais courts<sup>3</sup>. Les grossistes burkinabé sont en position de force puisque non pressés par le temps et disposant d'autres opportunités d'écoulement dans les circuits nationaux. Ces

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Les taxes d'importation se maintiennent entre 10 et 12% pour les céréales en provenance du Ghana.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Qui sont généralement des petits commerçants grossistes ou demi-grossistes du troisième segment des circuits nationaux (cf. supra).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Il est ici significatif que les commerçants enquêtés éprouvent des difficultés à citer précisément leur nom.

exportations sont donc très intéressantes pour eux. Le paiement comptant est particulièrement apprécié, les prix sont globalement supérieurs à ceux du marché local (5 à 10% selon les entretiens) et les formalités et coûts annexes sont à la charge de l'acheteur. Ces opérations, portant sur les volumes importants, accélèrent enfin la rotation des stocks commerciaux.

Pour l'instant, contrairement à ce que pensaient les petits commerçants, elles n'orientent pas le marché à la hausse. Encore peu nombreuses et concernant des acteurs irréguliers, ces ventes ponctuelles à l'exportation se réalisent sur un marché cloisonné par rapport à celui des transactions avec les grossistes nationaux. La différenciation entre les prix ainsi négociés et ceux des circuits commerciaux intérieurs est apparemment acceptée.

#### - Des circuits sur longues distances installés dans la durée

La plupart des gros commerçants pilotant les réseaux nationaux (cf. supra) participent aussi à des circuits régionaux anciens. A l'inverse des précédents, ces circuits se fondent sur des liens personnels forts entre les contractants. Ils impliquent généralement un échange de produits, les céréales n'étant qu'une composante des transactions commerciales conclues.

Les entretiens ont, par exemple, permis d'identifier deux circuits d'importation de céréales combinés à des exportations de karité, d'arachide et de sésame : un avec le Mali et le Niger, un autre avec la Côte d'Ivoire et le Ghana. Ils ne fonctionnent pas en continu, mais plutôt au gré d'opportunités ponctuelles. Le commerce régional est dépendant de l'état des marchés nationaux et donc des performances agricoles des différents pays qu'ils couvrent. En général, les échanges céréaliers ne sont déclenchés qu'à partir de mai, du fait de la préférence pour le marché national et de la nécessité d'entretenir en priorité les réseaux locaux, mais aussi de la possibilité d'opérations plus rentables en période de forts mouvements des prix.

Le fondement de ces réseaux est l'accès à l'information. Les commerçants sont renseignés sur les prix, l'offre et la demande des produits qu'ils sont susceptibles d'échanger, mais aussi sur les capacités d'approvisionnement et d'écoulement de leurs partenaires. En cas d'une opportunité satisfaisante pour les deux partis, les opérations sont décidées très rapidement pour se prémunir de la volatilité des prix. Elles ne font pas l'objet d'un contrat écrit formalisé et se règlent le plus souvent par téléphone. Les paiements s'effectuent ensuite par virement bancaire ou même directement en espèces, à la livraison de la marchandise. Si elle impose des relations de confiance, l'absence de contrat permet de réduire considérablement les délais et certains coûts de transaction. Les volumes traités sont importants mais les marges réelles sont difficilement mesurables. Comme les camions ne voyagent pas à vide et qu'ils appartiennent aux partenaires dans le réseau, la rentabilité de l'opération se conçoit sur un aller et retour, voir sur un nombre plus important d'opérations liées.

#### 3.1.3 Freins au commerce régional et perspectives

Les entretiens auprès des différents intervenants confirment la faiblesse des échanges régionaux de céréales sur de longues distances révélées par les données douanières. Si on peut supposer que quelques transactions à l'exportation de la part de commerçants extérieurs échappent aux services douaniers, les flux transitant par les anciens circuits d'import export sont eux normalement enregistrés. S'il est difficile de mesurer les flux transitant par les

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Par exemple un commerçant de Bobo-Dioulasso a acheté 7 camions de 35 t de mil, ils ont été livrés depuis Ségou en une semaine et 3 sont directement repartis à Niamey.

marchés frontaliers, qui sont vraisemblablement dominants, les enquêtes montrent qu'ils sont subordonnés à la commercialisation des céréales nationales. Ces deux constats expriment les limites actuelles de l'intégration régionale et la fonction de recours des marchés régionaux.

Il est clair que les tentatives politiques de suppression des entraves au libre échange n'ont jusqu'à présent pas totalement abouti. Pour exemple, le passage de la frontière nigérienne exige toujours des démarches administratives complexes souvent perçues comme des barrières non tarifaires. Côté Burkina, si l'intérêt des certificats d'origine et phytosanitaires n'est pas contesté par les importateurs, les conditions de leur obtention et les tracasseries qu'elles occasionnent peuvent gêner considérablement la circulation des marchandises. Les taxes informelles aux postes frontières ne sont pas levées. Elles sont intégrées de fait depuis longtemps dans les négociations entre vendeur, acheteur, transporteur et transitaire, et continuent de protéger indirectement le commerce national. Les opérateurs n'ont du reste pas d'espoir de voir ces taxes diminuer. Enfin les coûts de transport souffrent de l'état des axes routiers et ferroviaires, mais aussi de la permanence d'opérateurs disposant de véhicules peu performants (Sirpe, 2000). L'allongement et surtout l'incertitude des délais de livraisons sont des freins régulièrement soulignés qui gagnent en importance à l'échelle régionale.

Pour la grande majorité des commerçants rencontrés, l'entrée sur le marché régional se heurte au manque de partenaires fiables avec lesquels ils pourraient reproduire les relations de confiance développées sur le marché national. L'investissement en temps pour acquérir ces relations est un élément important de leur réflexion stratégique. Les grossistes soulignent aussi qu'un tel changement d'échelle suppose un changement de mode de coordination. Alors qu'ils traitent aujourd'hui avec les collecteurs villageois des marchés ruraux et des petits commerçants urbains, il leur faudrait négocier avec des opérateurs de même envergure qu'eux. Le marché régional sous-tend ainsi une perte de contrôle sur l'aval des circuits commerciaux qui renforce l'importance de la notion de confiance. La difficulté d'accès au crédit est enfin un obstacle déterminant au développement de réseaux commerciaux sur de longues distances.

Il est évident qu'une étude spécifique de la compétitivité des céréales Burkinabé dans la région, à condition qu'elle tienne compte de tous les coûts de transaction sur les différentes filières, serait nécessaire pour mieux situer les enjeux et les perspectives du marché régional. Il est cependant possible d'affirmer que les impacts des mesures de politiques économiques prises pour favoriser l'intégration régionale ont eu un impact finalement limité sur les pratiques commerçantes. Les circuits sur longues distances se sont certes adaptés, mais les fondements des modes de coordination perdurent. Par ailleurs, il n'y a pas eu suffisamment d'entrées de nouveaux acteurs pour densifier les échanges et rendre le marché régional plus concurrentiel. Les commerçants potentiellement capables d'un changement d'échelle subissent des contraintes non uniquement tarifaires qu'il s'avère difficile de lever. Il reste que le cadre politique et juridique mis en place en 1996 mériterait d'être mieux expliqué aux différents opérateurs pour faciliter son intégration effective dans les pratiques.

La fonction de recours du marché régional, en cas de faiblesse de la production nationale, voire d'une opportunité de marché au Niger, est clairement établie, tant par les données des douanes que par les entretiens avec les commerçants. Ces constats encouragent à une prise en compte plus systématique de la dimension régionale de la problématique de sécurité alimentaire Pour autant cette fonction n'est pas nouvelle, et l'instauration de la zone de libre échange au sein de l'UEMOA ne semble pas l'avoir particulièrement facilitée.

#### 3.2. La filière riz importé

Le riz concentre depuis plus de 10 ans 60% des volumes des céréales importés et 65% de leur valeur CAF. Si son poids est relativement stable dans la facture céréalière et alimentaire, cette filière a été au cœur des négociations du PASA.

3.2.1 Acteurs et modes de coordination de la filière riz importé

L'historique des importations de riz au Burkina comprend quatre grandes périodes :

- Avant 1985 le commerce du riz est libre mais dominé par 4 grands commerçants.
- A partir de 1985 la Caisse Générale de Péréquation devient le seul opérateur<sup>1</sup>. La CGP collecte le riz local, importe en s'acquittant des droits de porte en vigueur<sup>2</sup> et fixe les prix de gros. Une trentaine de grossiste s'approvisionne dans ses magasins et appliquent eux aussi des prix administrés pour protéger la production nationale. Les cours mondiaux à l'époque assurent à la caisse des revenus substantiels.
- En 1991 l'intégration de la filière locale est renforcée par la création de la SONACOR, organisme public qui collecte et usine le paddy local. La CGP, son principal client, conserve le monopole d'importation. Les prix continuent d'être fixés à l'année et sur toute l'étendue du pays. Malgré la pression des bailleurs de fonds et la réduction des marges de manœuvre de la caisse suite à l'inversion des cours mondiaux et à la dévaluation du FCFA, cette situation perdure jusqu'en 1996.
- Le monopole d'importation est alors levé, le contrôle des prix et la taxe de péréquation sont supprimés<sup>3</sup> et la SONACOR est privatisée. Cependant le gouvernement négocie le maintien de la CGP, craignant officiellement des ruptures d'approvisionnement et une flambée des prix. La caisse reste de fait le seul acteur durant toute l'année 1996, ses parts de marché se maintenant entre 50 et 60% en 1997 et 1998. Dans le même temps elle réduit fortement ses achats locaux (ceux-ci passent de 9000 t en 1994 à près de 1500 t en 1996).

Le maintien de la CGP confère un caractère particulier au marché. Les privés voulant y entrer sont souvent des anciens clients de la caisse et ils sont soumis à un volume minimum d'importation de 1000 t par la loi. Ils sont dans un premier temps prudents et attendent des garanties de la mise en place d'une concurrence loyale leur permettant de rentabiliser leur éventuel investissement. Dès 1997, après avoir prospecté auprès de leurs anciens fournisseurs et avoir jugé que les coûts de fonctionnement de la CGP grevait sa compétitivité, les grands commerçants privés commencent à importer.

Deux types de commerçants entrent sur le marché. Les plus gros volumes sont traités par des chefs d'entreprises de commerce général. Ils travaillent à l'import et à l'export, principalement dans la sous-région, et ont le plus souvent une seconde activité de prestation de service, dans l'immobilier ou le transport. Ils ne s'impliquent dans les céréales qu'en marge de leurs autres affaires mais connaissaient déjà le marché avant la prise de contrôle de la CGP.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Certaines qualités de riz, notamment le 100% et le riz parfumé, concernant des marchés étroits, restent entre les mains d'un nombre réduit de privés.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> 5,68% auxquels s'ajoute en 1992 une péréquation équivalent à 39% sur le prix franco frontière (Hirsch, 1999).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Jusqu'à l'entrée en vigueur du TEC en janvier 2000 (7,5%), les droits varient alors entre 10 et 12%.

Les seconds, eux aussi présents avant 1985, appartiennent au groupe des grossistes pilotant les réseaux commerciaux des céréales locales et impliqués dans le commerce régional des céréales et des produits du cru (cf. supra).

D'après l'inspection générale des affaires économiques, 4 à 5 entreprises se partagent l'essentiel des importations privées en 1997, 1998 et 1999. Après avoir été obligée de vendre à perte pour écouler ses stocks de 1998, la CGP stoppe ses importations en 1999. Les principaux privés, dorénavant seuls acteurs, parviennent à contrôler les grossistes des centres urbains en leur accordant crédit et participation dans leurs autres activités. C'est par la suite l'ensemble des circuits d'écoulement du riz qui sont ainsi pilotés. Ce fonctionnement impose des traitements de volumes importants et une surface financière conséquente pour pouvoir être compétitif. Ceci exclut de ce fait les petits et moyens opérateurs du marché du riz, qui n'ont de surcroît généralement pas accès au crédit bancaire.

Quel que soit le type de commerçant, les modes d'approvisionnement diffèrent de ceux de la CGP. Pour limiter ses coûts celle-ci préférait réduire le nombre de ses transactions. De ce fait la caisse se devait d'écouler sur plusieurs mois d'importants volumes de riz de qualité et d'origine unique<sup>1</sup>. Cette réduction du choix offert au consommateur était une des critiques majeures faites au système.

Depuis 1997, quelques rares privés achètent directement sur le marché international, traitant aussi avec des exportateurs asiatiques. Cependant, habitués à fonctionner dans l'espace régional sur des relations de confiance et soucieux de se préserver au maximum d'une rupture d'approvisionnement ou d'un défaut de qualité, ils n'effectuent pas de recherche poussée en matière de prix ou de partenariat. Si une opération s'est déroulée convenablement, ils cherchent à fidéliser le circuit commercial concerné. Les échanges se font par fax et email, la transaction s'accompagne toujours de la rédaction d'un contrat.

Mais d'après les différents acteurs de la filière la majorité des achats s'effectue aujourd'hui par le système des « bateaux flottants ». Ces derniers accostent dans les ports africains sans que leur cargaison n'ait fait l'objet d'une commande directe. Les produits sont proposés aux commerçants des pays d'arrivée (Côte d'Ivoire ou Togo pour ce qui nous concerne), mais aussi parfois directement aux commerçants sahéliens. Ceux-ci se font envoyer des échantillons et négocient alors sur la base du prix CAF port d'arrivée<sup>2</sup>. Ainsi les transactions occultent l'intégration du fret et des assurances, et se résument finalement à un commerce sous-régional que les opérateurs maîtrisent davantage<sup>3</sup>. Avec ce système les délais d'approvisionnement sont d'une dizaine de jours une fois les prix et les volumes négociés, contre plus de deux mois pour les achats directs. Du fait du loyer élevé de l'argent au Burkina les bateaux flottants ont la préférence des grands commerçants.

Un changement important suite à la libéralisation est ainsi une plus grande diversité des qualités et des origines du riz disponible sur les marchés.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Ses fournisseurs changeaient cependant régulièrement (Chine, Pakistan et Vietnam, puis Inde à partir de 1996)

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Parfois l'intermédiation est faite par des commerçants ivoiriens ou togolais ayant acquis la marchandise.

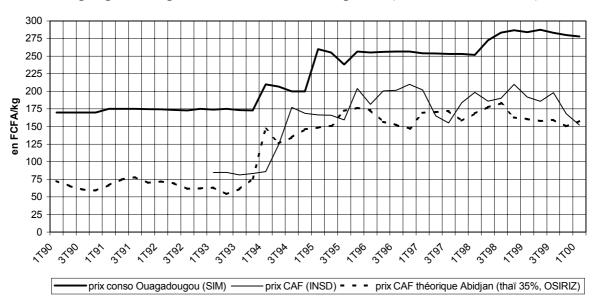
<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Ce qui n'exclue pas que les importateurs se renseignent sur les prix internationaux.

### 3.2.2 Volumes et prix sur le marché du riz importé : liens entre marché mondial et national, segmentation des marchés

L'analyse de la facture céréalière et de la répartition des volumes commercialisés entre production locale et importations (cf. tableaux n°2 et 5) montre qu'il existe un marché régulier de 13 kg/hbt/an en année « normale » pour les céréales importées, même si la production nationale dépasse les besoins théoriques. Pour le riz, en adoptant le même raisonnement, ce marché d'importation est de 8 kg/hbt, soit entre 80.000 et 90.000 t par an pour l'ensemble du pays.

#### - Politique de la CGP et formation des prix

La comparaison des profils des prix à la consommation des céréales locales et du riz (cf. graphique n°5) pose le problème d'une segmentation entre les deux marchés, particulièrement en année de production agricole normale ou élevée. Il est intéressant de noter que durant le monopole d'Etat, contrairement aux céréales locales, le prix administré du riz est effectivement appliqué et respecté, tant au niveau des grossistes que des détaillants.



Graphique n°5: prix trimestriels du riz importé<sup>1</sup> (SIM, INSD, OSIRIZ)

Le maintien d'un prix fixe indépendant des variations du prix international et du niveau de la production nationale est en partie lié au monopole de la caisse. En effet, même en tenant compte de la taxe de péréquation, l'important différentiel entre les prix CAF obtenus par la CGP et le prix à la consommation jusqu'en 1994 (graphique n°5) réduisait les marges de manœuvre des commerçants en aval. Placés en situation de concurrence, ces derniers ne pouvaient ni augmenter ni baisser leur prix.

Mais il n'en reste pas moins que logiquement, lors des années de bonne récolte, la pression du marché par le report sur les céréales locales aurait du entraîner des méventes et obliger la caisse à s'aligner. La stabilité des volumes importés montre l'absence de tels mécanismes. Nous pouvons donc supposer qu'il existe une demande incompressible pour le riz importé.

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Le prix CAF théorique rendu Abidjan du riz 35% brisures Thaï est calculé à partir des prix FOB en \$ la tonne et d'une estimation d'un forfait pour le fret et les assurances (35 \$/t jusqu'en 1998 puis 41 \$/t).

Cette demande est stable et peu sensible au prix. Elle définit un niveau minimum d'importations permettant le respect d'un prix administré.

En année de déficit de production, nous avons vu que les importations peuvent représenter jusqu'à 50% des volumes de céréales commercialisés. En 1991, la flambée des prix des céréales locales n'entraîne pas de réponse sur le marché du riz. La CGP, sous la tutelle de l'Etat ne pouvait politiquement justifier d'un alignement des prix du riz, surtout qu'à cette époque les prix mondiaux étaient plutôt stables. Il reste que si la politique de monopole des importations protège le marché national des instabilités du marché international, c'est avec un coût très élevé pour le consommateur en année normale de production agricole.

Il convient enfin de noter que le système, conçu pour inciter à la production de riz local, protège aussi de fait les circuits de commercialisation de l'ensemble des céréales nationales.

Les ajustements après la dévaluation traduisent la volonté de la caisse de maintenir sa politique, mais aussi les limites du système. Avec la nouvelle parité les marges se réduisent fortement. La première augmentation des prix semble se heurter à un seuil, la demande répondant par un report sensible sur les céréales locales. Ce n'est en fait que grâce aux hausses de prix de celles-ci, qui ne seront effectives qu'en 1995 et 1996, que la caisse peut réaliser les ajustements nécessaires à la poursuite de sa fonction et retrouver autour de 250 FCFA/kg les conditions de segmentation d'avant dévaluation.

#### - La situation après la libéralisation

La caisse restant le seul opérateur en 1996, elle reproduit sa politique commerciale mais rencontre des difficultés du fait de l'inadéquation de son fonctionnement (importants coûts fixes notamment) avec les nouvelles conditions du marché mondial. De ce fait, malgré des prix de gros élevés et la levée de la taxe de péréquation, ses marges s'annulent.

La négociation de son maintien après la libéralisation, si elle retarde dans un premier temps l'arrivée des privés sur le marché, conditionne ensuite la formation des prix. Elle explique notamment la poursuite d'une segmentation des marchés du riz et des céréales locales, alors même que la suppression de cette segmentation était clairement affichée comme un objectif de la libéralisation. Ainsi en 1997, les commerçants privés ajustent leurs prix à ceux de la caisse, alors même qu'ils sont largement plus compétitifs, du fait de leurs modes d'approvisionnement et de leurs moindres coûts fixes. Il s'ensuit une stabilité des prix pour le consommateur mais la formation de marges confortables pour les importateurs privés. Fonctionnant en cartel, ces derniers instaurent un partage tacite du marché des 85.000 t annuelles et reproduisent finalement les rigidités d'avant la libéralisation. Laissant peu de manœuvre aux acteurs de l'aval, leurs pratiques conduisent à la construction d'un marché non concurrentiel où l'information sur les prix mondiaux n'est pas diffusée. La protection induite pour les producteurs et les circuits de commercialisation des céréales locales est un effet indirect non négligeable de ces modes de coordination.

1998 est une année importante. Le déficit céréalier suite à l'hivernage 1997/98 entraîne une forte hausse des prix et un recours nécessaire au marché extérieur. Alors qu'en 1991 les marges très élevées de la caisse et son contrôle par l'Etat avaient maintenu le prix du riz à la

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> On assiste à une chute des prix CAF en 1997 alors que le prix mondial est à la hausse.

consommation, on assiste à une augmentation du prix du riz dès le second trimestre 1998. Cette répercussion des variations des cours des céréales locales sur les importations n'est pas justifiée par les tendances des prix mondiaux, ni par celle des prix CAF<sup>1</sup>. La logique commerciale du cartel d'importateurs débouche sur l'utilisation de leur position de force, utilisation facilitée par le déficit céréalier et l'augmentation forte de la demande qu'il induit.

La forte hausse des volumes n'est cependant pas uniquement imputable à la nécessité de combler le gap vivrier. Elle traduit aussi un phénomène de positionnement de nouveaux opérateurs privés et une tentative de la CGP de conserver un rôle dans la filière. La caisse importe près de 80 000 t pensant récupérer des parts de marché en cette année de forte demande. Du côté privé il s'agit plutôt de commerçants non spécialisés dans les céréales qui profitent de la conjoncture pour réaliser ponctuellement un bénéfice substantiel. Il s'ensuit une saturation du marché. Mais cette saturation ne lève pas les pratiques d'entente des privés et malgré la formation de stock le marché à la consommation reste stable une fois le palier spéculatif atteint. Les commerçants comptent écouler leur surplus l'année suivante, ce qui reste possible du fait de leur pluriactivité. La CGP ne se résigne pas non plus à baisser ses prix. Elle fait face à des difficultés financières et espère en fait elle aussi pouvoir récupérer plus tard son investissement.

Tableau n°8 : volumes importés, instabilité des prix trimestriels CAF (INSD) et des prix trimestriels CAF théoriques du thaï 35% brisures<sup>2</sup> (OSIRIZ)

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Volumes (tonnes)	82 344	78 281	54 177	90 145	88 144	137 446	95 120
COV prix à	1,8%	26,3%	10,1%	5,2%	10,2%	4,7%	6%
l'importation.							
COV prix CAF	13,3%	7,8%	8,8%	6,6%	4,5%	4,9%	5,1%
théorique thaï 35%							

Ces modes de coordination non concurrentiels expliquent la stabilité des prix à la consommation et sa déconnexion par rapport à l'instabilité des prix internationaux et des prix CAF obtenus par les différents opérateurs. A l'heure actuelle la structure du marché assure de fait une protection des consommateurs contre l'importation d'une éventuelle instabilité des prix internationaux<sup>3</sup>. De même le lien entre l'instabilité des prix mondiaux de la principale qualité importée au Burkina et les prix obtenus par les importateurs semble ténu (tableau n°8). Que ce soit avant ou après libéralisation, les modes d'approvisionnement des opérateurs ne se font pas sur un marché réellement concurrentiel directement connecté au marché mondial<sup>4</sup> (monopole CGP voulant réduire ses transactions et système des bateaux flottants).

#### 3.2.3 Les connections possibles entre marché du riz et marché des céréales locales

L'année 1999 marque peut-être le début d'une évolution. Les volumes importés, s'ils baissent par rapport à 1998, restent importants alors que l'hivernage a été bon et que la CGP a suspendu ses achats. Il semble que de nouveaux opérateurs sont entrés dans le marché, ce qui peut, à terme, induire des modifications radicales des modes de coordination. La gestion des stocks constitués en 1998 pourrait entraîner une baisse des prix à la consommation et rendre

<sup>3</sup> Il est vrai que cette protection entraîne en contre partie une surévaluation des prix.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Si ceux-ci ont augmenté fin 97, ils restent en dessous de leur niveau de 1996.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Sur le mode de calcul du prix CAF théorique, cf. ci-dessus note n°36.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Le riz thaï 35% brisure voit l'instabilité intra annuelle de son prix diminuer en tendance, alors que l'augmentation de cette instabilité était une des craintes suscitées par la conclusion de l'accord agricole.

difficiles les pratiques d'entente entre les principaux importateurs. Cette tendance à la baisse semble amorcée et se prolonge au premier trimestre 2000. Elle est en outre renforcée par la chute des prix CAF, qui sur cette période répercutent plus les évolutions du marché mondial.

La traduction de ces phénomènes dépendra des acteurs qui vont se maintenir. Etant donnés les volumes concernés, il est fort probable qu'un nombre réduit d'importateurs va continuer à se partager le marché. Mais selon leur niveau d'entente et les conditions finales de la sélection qui est en train de s'opérer, le niveau de concurrence et les modes de coordination peuvent radicalement changer. La persistance des barrières à l'entrée sur le marché (accès au crédit, tracasseries administratives, volumes minimum d'importation), plaide en faveur d'un retour à la situation de 1997. Seuls les premiers importateurs apparus semblent en mesure de les réduire durablement et ils ont intérêt à conserver leur contrôle collectif sur l'aval de la filière.

Mais parmi les opérateurs apparus en 1998, certains, non spécialisés dans les céréales, n'auraient pas les mêmes intérêts à la collaboration. Intervenant ponctuellement et visant d'importantes parts de marché, ils peuvent être amenés à adopter une stratégie commerciale offensive par les prix. Dans l'hypothèse d'un arrêt des accords tacites entre importateurs, la baisse des prix sous le jeu de la concurrence devrait se prolonger. Elle s'accompagnerait d'une relation plus forte entre marché mondial et national. Ainsi, si la tendance à la baisse des prix du riz asiatique devait se confirmer, la segmentation des marchés s'estomperait et une réelle concurrence entre riz importé et céréales locales pourrait se mettre en place, réduisant la protection dont bénéficient les filières nationales du fait du fonctionnement en oligopole des importateurs.

A partir de 1996 les effets du maintien de la CGP, d'une relation forte entre le niveau de la production locale de céréales et la demande de riz importé, et les modes de coordination non concurrentiels mis en place par les opérateurs privés se sont conjugués pour donner des réponses atypiques aux mesures de libéralisation. Ces phénomènes nationaux ont en effet conduit à une grande stabilité des prix du riz à la consommation, à une segmentation du marché du riz par rapport à celui des autres céréales, mais aussi par rapport au marché mondial.

#### 3.3. <u>La filière blé importé</u>

3.3.1 Acteurs et modes de coordination de la filière blé

La consommation de blé au Burkina se fait essentiellement sous la forme de pain. La filière comporte donc des commerçants, des minoteries et des boulangeries<sup>1</sup>. Trois grandes étapes caractérisent l'évolution institutionnelle de la filière :

• A partir de 1970, l'aide alimentaire couvre plus de la moitié des importations de blé du Burkina, et permet le développement des Grands Moulins du Burkina, unité privée mais fortement intégrée à la politique publique. Parallèlement, les importations de farine sont assurées par quelques opérateurs privés, qui se partagent un marché estimé à 15.000 t/an.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> L'analyse du commerce du blé et des farines de blé importés présente davantage de limites que celle du commerce du riz importé, notamment à cause de la multiplicité des acteurs de la filière. L'analyse reste centrée sur les pratiques des importateurs directs de l'un et/ou de l'autre produit, sans qu'il soit possiblede juger des autres étapes de la commercialisation et des utilisations des produits. Il y a là un biais évident, mais cette approche permet néanmoins de comparer les évolutions de ces marchés avec le marché mondial du blé.

• Les GMB sont nationalisés en 1984, et se voient confier le monopole des importations en 1985 (40 à 50.000 t/an). Le blé est taxé à 60%, pour écarter les importateurs privés, engager une politique de pain cher, et générer des recettes fiscales. La farine fait l'objet d'une taxe équivalente assortie d'une péréquation reversée à la CGP. Les GMB ayant stoppé toute opérations sur la farine, les importations de ce produit perdent de leur attrait et disparaissent quasiment des données officielles sur le commerce extérieur.

De 1985 à 1996, en dehors du marché parallèle, les GMB exercent donc toutes les fonctions depuis l'importation jusqu'à la vente de farine aux boulangers. Les prix sont administrés tout au long de la filière (prix de gros de la farine et prix de détail du pain). Mais les moulins font face à des difficultés financières dès 1992. Avec des coûts de transformation de 40.000 FCFA/t de farine, leur marge est faible<sup>1</sup>. Le reversement des taxes à la CGP en fait surtout un commerce lucratif pour l'Etat. En 1993, lors de la simplification du calcul des droits de douanes, le blé et la farine sont respectivement taxés à 11% et 56,7%<sup>2</sup>. Les GMB conservant leur monopole d'importation, ces mesures, liées à la construction de l'UEMOA, renforcent leur position. Mais la dévaluation annule ce nouvel avantage. Le prix de gros administré de la farine passe de 212 à 300 FCFA/kg entre 1993 et 1996, soit une augmentation de 42%, mais ces évolutions induisent au final des réductions des marges tout au long de la filière.

• La libéralisation des importations et des prix intérieurs intervient en 1996 alors que le blé n'est pas parvenu à acquérir un statut de bien de grande consommation. Les marges de manœuvre des opérateurs privés sont ainsi ténues, surtout que les GMB conservent des avantages institutionnels indéniables et que le différentiel de taxation entre les grains et les farines est maintenu lors de la mise en place du TEC. Ce n'est qu'en 1998 que la libéralisation devient effective. La filière s'articule aujourd'hui autour de deux moulins (dont les GMB) traitant l'essentiel du blé en grains et d'un oligopole d'importateurs de farine.

Les boulangers, clients exclusifs de ces opérateurs, se partagent entre petits artisans et unités industrielles disposant d'implantations dans plusieurs villes du pays. Cette partie aval des filières n'a pas pu être étudiée dans le cadre de la présente étude. Ceci implique d'importantes lacunes pour l'analyse des coordinations d'ensemble, mais aussi des coûts de fabrication du pain. L'étude s'en tient de ce fait à la formation des prix CAF et aux stratégies des intervenants de l'amont des filières.

#### - Pratiques commerciales sous le monopole des GMB

L'organisation de la filière dès 1985 vise la protection des grands moulins pour impulser un développement industriel. Le monopole de transformation accompagnant celui d'importation, il est délicat de séparer les deux fonctions. C'est le manque d'efficience d'ensemble des GMB qui grève la création de marges une fois les taxes versées. Les autres intervenants, mal rémunérés, sont incités au commerce parallèle.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> En 1992, le kg de blé livré usine revient à 113 FCFA. Avec un taux de transformation de 76% et une péréquation transport de 11 FCFA/kg, la marge est de 5% (prix de gros de 212 FCFA/kg).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Une TVA de 15% étant dorénavant appliquée sur les farines.

Avant 1992, les approvisionnements se font par exemple appels d'offres à partir d'une liste restreinte à 5 ou 6 fournisseurs français. Ce n'est qu'en 1992, montrés du doigt lors des réformes libérales, que les moulins se tournent en partie vers les Etats-Unis pour des raisons de qualité et réduisent l'écart entre prix CAF et prix mondiaux. En 1993, le nouveau régime douanier réaffirme la volonté politique de protection des moulins, l'Etat tablant sur une amélioration des performances avec la baisse des cours mondiaux à partir de 1996.

#### - Pratiques commerciales après la libéralisation

Cette organisation reste inchangée jusqu'en 1998, malgré la grogne des opérateurs privés désireux d'intégrer le marché<sup>1</sup>, et les critiques des principaux bailleurs de fonds regrettant les freins volontaires à la libéralisation. Plus que l'introduction d'une concurrence pour l'usinage du blé (qui reste limitée), c'est la libéralisation du commerce de la farine qui a permis de modifier la structure des marchés et les modes de coordination.

Les importateurs privés de farine de blé passent par le système des bateaux flottants (cf. supra). L'intermédiation est réalisée par de grandes sociétés de négoce ou des centrales d'achats françaises, qui affrètent les bateaux et démarchent à Ouagadougou. Les Grands Moulins de Paris sont le principal fournisseur mais les commerçants interrogés n'ont pas de contact avec eux et les transactions s'effectuent finalement dans l'espace régional. Par rapport au riz, la conservation de la farine induit des coûts supplémentaires et un plus grand risque de perte en cas de mévente. Cet argument est avancé pour expliquer le faible nombre de commerçants aujourd'hui impliqués dans la filière. Les obstacles techniques s'ajoutent aux pressions des GMB pour continuer de contrôler le commerce officiel, pression qui se traduit par un maintien de taxes élevées et de procédures contraignantes.

Un cartel d'importateurs, incluant la plupart des opérateurs de la filière riz, accapare les importations de farine, tente de maîtriser l'offre et imposer des prix toujours élevés mais inférieurs à ceux des GMB. La concurrence entre le cartel et les moulins se joue aussi sur la qualité. Comme les GMB ont par ailleurs perdu une partie de leurs appuis institutionnels avec la mise en œuvre des mesures libérales, ils accusent des pertes de marchés depuis 2 ans².

#### 3.3.2 Volumes et prix du blé importé

#### - Les volumes importés, la dichotomie blé /farine

Le tableau n°9 des volumes importés témoigne d'un début de substitution des importations de blé par celle de la farine. En 1999, ces dernières représentent 30% de la fourniture aux boulangeries selon les données officielles et les opérateurs tablent sur une accentuation du phénomène. Cette substitution est le principal impact de la libéralisation sur la filière blé. Le marché émergent remplit effectivement son rôle de sanction des opérateurs les moins efficients et de sélection des filières les plus performantes. Les objectifs du retrait de l'Etat sont en ce sens atteints, les pertes des GMB ces dernières années conduisant à des distorsions du marché qu'il convenait de réduire.

L'incapacité des opérateurs privés à prendre en charge l'approvisionnement des populations, crainte des autorités, est infirmée. Il existe un marché stable pour la farine de blé de l'ordre de

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Leurs interventions se limitent alors au commerce parallèle.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> La production des GMB aurait chuté de près de 50% en 1999 (entretiens GMB).

2,5 kg par an et par habitant (tableau n°9), que les privés parviennent à satisfaire malgré la chute de production des GMB. Sur la période 93-99, la hausse des importations en équivalent farine compense le croît démographique.

L'impact de la filière blé sur la sécurité alimentaire est moindre que celui de la filière riz, du fait de son plus faible poids dans la consommation des ménages Il reste qu'en année de faible production de céréales, la filière doit participer au comblement du gap vivrier. Les grands commerçants diversifiés et les grands patrons de réseaux (cf. supra), au fait des fluctuations des conditions de production, peuvent a priori réagir rapidement grâce au système des bateaux flottants.

Tableau n°9 : volumes de blé importés (INSD)

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Grains froment et méteil (kg/hbt)	4,15	2,91	3,02	3,78	2,79	4,81	2,16
Farine froment et méteil (kg/hbt)	0	0	0	0,01	0,11	0,18	0,69
Total équivalent farine (t)	30 520	21 980	23 460	30 150	23 940	42 370	26 415
Total équivalent farine (kg/hbt)	3,15	2,21	2,30	2,88	2,23	3,84	2,33

Les importations de blé au titre de l'aide alimentaire sont le seul fait des Etats-Unis, et ne sont composées que de grains. Jusqu'en 1995, elles concernent du froment de boulangerie et sont traitées avec les GMB (tableau n°10). Suite à des problèmes de qualité et à un changement de la politique américaine pour la gestion de son aide, elles sont suspendues en 1995. Depuis, l'aide en blé se concentre sur les programmes de cantines scolaires et impliquent des variétés (blé bulgur) peu consommées qui ne sortent pas des circuits de distributions gratuites.

Tableau n°10 : importations de blé au titre de l'aide alimentaire (CRS)

Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Volumes	2 511	4 039	4 491	2 001	1 747	4 686	-	12 950	10 283	11
(t)										851

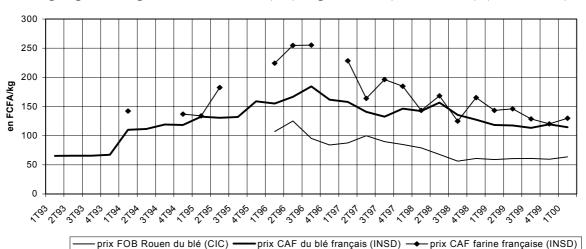
#### - Aperçu sur la formation des prix CAF du blé et de la farine importés

La gestion publique de la filière blé a longtemps rendu opaque sur la formation des prix. La seule information disponible officiel était le prix de gros non négociable, tandis que le marché parallèle imposait des discontinuités, tant dans l'approvisionnement que dans les niveaux de prix. Les entretiens avec les commerçants et les évolutions des prix témoignent cependant de 4 grandes phases sur la période suivie :

• Dès 1990, les coûts de fonctionnement des moulins et les mesures de protection et de répartition en vigueur (cf. supra), sont inadaptés au contexte international. En 1992, les restitutions européennes sur la farine conduisent à un prix CAF Abidjan de 50 à 55 FCFA/kg, soit un prix livré Ouagadougou de près de 160 FCFA/kg, alors que le prix de gros est fixé à 212 FCFA/kg<sup>1</sup>. Justifié par la protection d'une industrie émergente, cet écart est perçu par les bailleurs comme une manne de financement public artificielle et est, à ce titre, condamnée.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Le prix CAF Abidjan du blé à la même époque est proche de 40.000 FCFA/t.



#### Graphique n°6: prix mondial FOB (blé) et prix CAF (blé et farine) (CIC, INSD)

- Les tentatives d'amélioration technique du traitement du blé et de recherche d'un meilleur prix CAF, imposées par les bailleurs dès 1992, permettent de résoudre temporairement l'équation des prix relatifs défavorables. Si en 1993, le renchérissement du prix mondial de la farine, combiné au changement de régime douanier, permet aux GMB de redevenir compétitifs par rapport aux importations directes, la dévaluation les ramène à la situation de 1992 (graphique n°6). Les rares importations officielles de farine se font à des prix pratiquement égaux à ceux obtenus par les GMB pour les grains<sup>1</sup>. Les taxes ne compensent pas les coûts de transformation et les taxes dont doivent s'acquitter les moulins.
- En 1996 et 1997, au moment où les privés sont effectivement autorisés à investir le marché, les prix internationaux du blé, après une forte hausse entre 1992 et 1996, sont à la baisse. Dans le même temps, les prix CAF de la farine obtenus par les opérateurs privés sont en forte augmentation (graphique n°6). Les prix relatifs incitent les commerçants à la prudence, et ce d'autant plus qu'après 15 ans de monopole des GMBet de recours au marché parallèle, les circuits commerciaux, concernant de faibles volumes et concurrencés par le marché du riz, alors très lucratif, sont dans une phase de reconstruction.
- Par la suite, le recours aux bateaux flottants et l'adhésion du cartel déjà maître des importations de riz et aguerri au commerce international, améliorent l'efficacité des opérateurs sur le marché de la farine. Les prix relatifs s'inversent à nouveau. Les privés, aidés par une politique offensive des moulins français (eux-mêmes aidés par l'union européenne), parviennent en 1998 à réduire de près de 25% les prix CAF de la farine. Dans le même temps, les GMB, en proie à des problèmes financiers et liés à leurs fournisseurs privilégiés, ne parviennent pas à profiter de la baisse des prix mondiaux du blé en grains. Fin 1999 et début 2000, les prix CAF du blé et de la farine sont très proches et le Burkina est engagé dans une diminution progressive des protections sur les farines dans le cadre du TEC. Les importateurs privés sont en position de force. L'organisation en cartel concentre le marché et permet de jouer sur le maintien des GMB, moins compétitifs, pour assurer des marges préférentielles.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Le rapport de prix défavorable au blé est imputable en grande partie à la politique européenne (agricole et commerciale). Cependant, appréhender les mécanismes en œuvre et les perspectives de leur maintien nécessiteraient des investigations spécifiques qu'il ne nous a pas été possible d'engager.

#### 3.3.3 Les perspectives du marché du blé importé

La libéralisation, si elle a effectivement amélioré la réponse des marchés à des critères de compétitivité, jusqu'alors occultés par le contrôle artificiel des GMB, ne se traduit pas par une réelle concurrence, notamment à cause de la concentration du marché au profit d'un faible nombre d'opérateurs. Les obstacles résident dans les conditions d'accès au marché international pour des commerçants ne bénéficiant pas de crédit. La structure des marchés protège cependant indirectement les céréales locales de la baisse des cours mondiaux des céréales, via des marges commerçantes élevées.

Les perspectives du marché du blé et de la farine plaident plutôt en faveur d'un maintien de cette configuration, surtout que la contrainte d'un volume minimum d'importation et de conditions drastiques d'accès au crédit commerçant n'est pas levée. Pour autant, le développement de moulins semi-industriels associés à des chaînes de boulangerie peut induire à terme une plus grande concurrence. Si la baisse des cours mondiaux devait se confirmer, ces unités ont un marché à prendre. Cette concurrence, modifiant la structure du marché, obligerait à un alignement du cartel des commerçants. Il pourrait s'ensuivre une baisse du prix du pain favorable au consommateur. De telles recompositions pourraient, particulièrement en ville, renverser les rapports de prix entre le pain et le maïs notamment.

La substitution farine / blé pose aussi le problème de l'avenir des GMB et de ses enjeux en terme d'emploi, les tentatives de reconversion vers la transformation des céréales locales (maïs) n'ayant pas abouti à des résultats probants. Cependant, les GMB ont obtenu l'agrément à la taxe préférentielle communautaire pour la farine de froment à l'intérieur de l'UEMOA, qui peut éventuellement faciliter les échanges avec les pays tiers. De même, l'application de la taxe dégressive de protection (TDP), décidée aussi dans le cadre du TEC, offre une protection supplémentaire aux GMB. Mais, si des enquêtes complémentaires seraient nécessaires pour mieux juger des implications de ces mesures, les données semblent indiquer qu'elle n'a pas permis une protection suffisante. La TDP est de toute façon dégressive et sera supprimée au plus tard le 31 décembre 2002.

L'analyse de la filière blé présente des lacunes inhérentes à la difficulté de prise en compte des coûts de transformation et de leurs évolutions. Elle révèle cependant des distorsions du marché, induites par le maintien des GMB et l'apparition d'un oligopole de commerçants. ce dernier profite de rentes et bloque le développement d'un réel marché de concurrence. L'accord agricole s'est traduit par une baisse sensible des prix CAF à l'importation, tant du blé que de la farine, depuis 1996. Cette baisse, combinée à la libéralisation des échanges dans l'espace national, aurait du conduire à des changements radicaux de la structure des marchés. L'analyse par les modes de coordination permet d'expliquer comment ces phénomènes ont été absorbés par le monde commerçant pour recréer des formes nouvelles de protection des filières locales, le plus souvent au détriment des consommateurs.

#### 4. <u>CONCLUSION</u>

A l'instar de l'étude sur le Nicaragua<sup>1</sup>, on peut chercher à dresser un premier bilan de la libéralisation pour le secteur céréalier burkinabé. Ce bilan est provisoire, étant donné le caractère récent de certaines mesures, et partiel puisque les enquêtes n'ont porté que sur une partie des agents impliqués dans le fonctionnement de ce secteur. Les principaux points de ce premier « état des lieux » des impacts de la libéralisation sont les suivants :

- Caractère concurrentiel du marché: La suppression du monopole de la CGP sur les importations de riz s'est traduite par la constitution d'un oligopole d'importateurs. L'intervention de nouveaux opérateurs depuis 1998 montre cependant que la situation n'est pas figée et qu'elle pourrait évoluer vers une intensification de la concurrence entre importateurs de riz, à l'image de ce que l'on a observé par exemple au Mali (où la libéralisation a eu lieu quelques années plus tôt qu'au Burkina). En revanche, la libéralisation semble avoir favorisé un renforcement de la concurrence entre collecteurs ruraux, d'une part, et entre détaillants, d'autre part.
- Mode de coordination verticale entre les opérateurs au sein d'une filière: En dehors de certaines transactions réalisées avec des commerçants des pays voisins, qui se rapprochent d'une coordination de type « marché spot », la plupart des différentes étapes de la commercialisation des céréales locales sont caractérisées par une coordination de type contractuel (contrats formels ou non). Malgré le renforcement du pouvoir de négociation des producteurs (qui s'est traduit par une réduction des marges commerciales entre 1994 et 1998), ce sont les grands commerçants des centres urbains, « patrons de réseaux », qui occupent une position dominante dans cette chaîne de relations contractuelles.
- <u>Dynamique de la production</u>: Du fait de la protection du marché national par l'oligopole des importateurs de céréales, la dynamique de la production a été, jusqu'à présent, peu affectée par la libéralisation. En dehors des fluctuations, parfois très importantes, liées aux variations des conditions climatiques, la production céréalière suit globalement la croissance démographique. Cependant, si le fonctionnement en oligopole des importateurs était remis en cause par l'arrivée de nouveaux importateurs et si les cours internationaux se maintenaient à un niveau bas, on pourrait assister (toutes choses égales par ailleurs) à une augmentation de la part de marché du riz et du blé importés au détriment des céréales locales<sup>2</sup>.
- Intégration régionale : Malgré l'existence de réseaux commerçants anciens et l'élimination des barrières officielles au commerce transfrontalier (tout au moins au sein de l'espace UEMOA), l'intégration du marché céréalier burkinabé à ceux des pays voisins reste encore timide. D'une manière générale, les achats dans les pays voisins ne sont effectués qu'en période de soudure, lorsque les disponibilités sur le marché national sont insuffisantes. Les obstacles à un essor des transactions régionales demeurent importants : taxes « sauvages », coûts de transport élevés, incomplétude du marché du crédit et de l'information, ...

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Cf. ci-dessus le texte de Claire Deram.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Il faut souligner à ce sujet que les conditions de la compétitivité entre riz importé et céréales locales ne sont pas très bien connues. En d'autres termes, on ne sait pas quel est le différentiel de prix entre riz et céréales locales en dessous duquel les consommateurs préfèreront se tourner vers le riz.

- Relations entre les fluctuations des prix sur les marchés internationaux et les variations de prix sur le marché intérieur: du fait de la protection assurée par l'oligopole des importateurs, les variations des prix sur le marché intérieur sont avant tout dépendantes des fluctuations du volume de la production; pour l'instant, les variations des cours internationaux n'ont pratiquement pas de répercussions sur les prix intérieurs.
- <u>Rôle de l'aide alimentaire</u>: Le poids des grands commerçants urbains, acteurs principaux de la commercialisation des céréales locales, se trouve renforcé par les appels d'offres lancés soit par la SONAGESS pour le renouvellement du stock de sécurité, soit par certaines ONG ou agences de coopération pour leurs opérations d'aide alimentaire.

#### **BIBLIOGRAPHIE**

AHT International : « Les flux céréaliers, les stocks commerçants et la stratégie des commerçants de céréales au Burkina Faso. » Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère de l'agriculture, Union Européenne, rapport intermédiaire, juin 1999, 2 volumes.

BONNEVIE H.: « Evaluation de l'impact de la libéralisation des importations de riz. » CC-PASA, version finale provisoire, Ouagadougou, juin 1999, 22 p. + annexes.

BOURGE M.H., SLAA T., BADINI Z. : « Détermination des quantités de céréales mises en marché par les producteurs. » Comité de Réflexion et de Suivi de la Politique Céréalière, AACC/ACDI, Quagadougou, mars 1998, 52 p. + annexes.

DANAGRO: « Plan d'actions sur les céréales (mil, sorgho, maïs), rapport de synthèse. » Ministère des affaires étrangères du Danemark, DANIDA, janvier 1999, 50 p. + annexes.

DANIDA, Logistics Consulting Group: «Facilitation du commerce des produits agricoles du Burkina Faso. » DANIDA, Ministère des Affaires Etrangères du royaume du Danemark, Ouagadougou, janvier 1999, 152 p. + annexes.

EGG J., GABAS J.J., KI-ZERBO B., ANCEY V., TRAORE K.: «La hausse des prix des céréales et du bétail au Burkina Faso dans le contexte régional. Eléments de synthèse. » Club du Sahel, OCDE, SAH/D(98)485, septembre 1998, 19 p.

HIRSCH R.: «La riziculture dans les pays de l'UEMOA: de la dévaluation à la libéralisation, 1993-1997. » Agence Française de Développement, Département des Politiques et des Etudes, décembre 1998, 59 p. + annexes.

RESAL : « La renégociation de l'Accord agricole à l'OMC et la sécurité alimentaire : aperçus des enjeux et des positions des pays en développement ». Atelier de coordination USAID / Commission européenne sur la sécurité alimentaire de 3 au 5 avril 2000, mars 2000, 10 p.

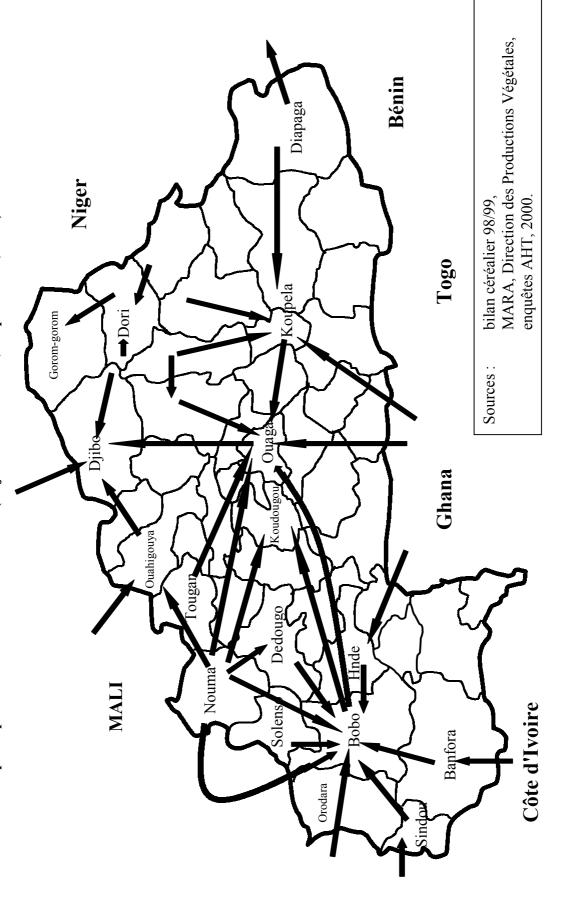
RESAL Burkina Faso. Rapports trimestriels.

SIRPE G.: «Transport routier et sécurité alimentaire: une analyse de l'influence des transports sur les mouvements interrégionaux de céréales.» CEDRES, université de Ouagadougou, SADAOC, projet n°41, juin 2000, 21 p.

STATISTIKA : « Etude de l'identification des acteurs de la filière céréalière et de sécurité alimentaire. » Ministère de l'agriculture, Secrétariat général, SP/CPC, octobre 197, 2 tomes + annexes.

TERPEND N.: «Analyse de l'aide alimentaire au Burkina Faso. » SP/CPC, délégation de l'Union Européenne au Burkina Faso, octobre 1997, 7 p. + annexes.

Annexe: Indication des principaux flux céréaliers au Burkina (de janvier à mai 1999, d'après AHT, 1999)



**COMPTE RENDU DES DEBATS** 

<u>Avertissement</u>: Plutôt que de retranscrire l'intégralité des interventions, nous avons préféré rendre compte des débats en regroupant les thèmes abordés dans un ordre logique, en tentant d'en faire ressortir les idées forces. Il s'agit surtout par là de préparer les suites possibles de ces journées d'études, et notamment les propositions de groupes de travail et les pistes de recherche ayant émergé des débats. Mais cette forme de compte rendu, si elle nous semble mieux adaptée pour décrire la richesse des discussions, présente des risques d'interprétation de certaines assertions, en les isolant de la chronologie des échanges et du jeu polémique propre à tout débat. Nous prions les intervenants de nous excuser par avance des éventuelles déformations de leurs propos dues à ce mode de retranscription des débats.

#### Les enjeux de la renégociation de l'accord agricole de l'OMC

(vendredi 8 septembre matin, 1<sup>ère</sup> partie)

<u>Aperçu sur les exposés introduisant les débats<sup>1</sup></u>: Les engagements pris à l'issue du cycle de l'Uruguay élargissent l'impact de la libéralisation des échanges. A travers des produits et services, ce sont désormais des modes de production et, par là, des choix de société qui sont mis en concurrence par la réduction des droits de douanes. Les nations perdent de leur souveraineté pour les choix de politiques intérieures dès que celles-ci interfèrent avec les pratiques commerciales. Comme seule l'OMC offre un cadre international de règlement des différents, les aspects commerciaux peuvent surdéterminer les autres champs de la politique et ont des traductions locales évidentes.

Outre les demandes de précisions sur les fondements et implications de l'accord agricole, les débats ont porté sur la connexion entre les logiques de la libéralisation mondiale du commerce et les actions locales de développement, ainsi que sur les conditions de la participation des PED aux négociations en cours à l'OMC.

La soumission du commerce international des produits agricoles au cadre juridique formel défini à Marrakech rend les problématiques nationales, voire locales, de développement agricole très sensibles à l'arbitrage de l'OMC. Pour les pays les moins avancés, pourtant non astreints aux engagements de réduction des protections, la signature de l'accord est synonyme d'adhésion à la logique d'ensemble et d'une participation de fait au jeu de la concurrence mondiale. Elle les prive notamment de marge de manœuvre dans l'élaboration de politiques de soutien à l'agriculture<sup>2</sup> et pérennise ainsi les principes directeurs des ajustements structurels. Les aides découplées autorisées par l'accord de Marrakech sont par ailleurs critiquées par les intervenants car réservées aux pays riches et renforçant les asymétries à l'échelle mondiale. Le rappel des montants alloués par l'Europe à ses agriculteurs<sup>3</sup> met en lumière l'hypocrisie de l'engagement libéral des pays développés.

Malgré ces incidences, l'implication des PMA dans les négociations reste timide. L'entrée en ordre dispersé des PED dans les négociations marginalise leurs points de vue<sup>4</sup>. Le "groupe des 77"<sup>5</sup>, sans réel leadership, n'a de position commune que sur le rééquilibrage des mesures de soutien et sur la nécessité d'une évaluation de l'accord de Marrakech. La diversité de leur niveau de productivité agricole crée des clivages importants quant aux enjeux économiques de l'agriculture et par suite pour la prise en compte de la problématique de la sécurité alimentaire. Ainsi, les PED agro-exportateurs du groupe de Cairns trouvent dans une libéralisation la plus large possible le moyen d'exprimer leurs avantages comparatifs (vastes territoires fertiles et faibles densités de population)<sup>6</sup>. Les pays ACP, quoique se montrant hostiles à cette logique

<sup>2</sup> Les soutiens et subventions autorisés ne peuvent excéder ceux octroyés pendant des périodes de référence (1986-1988 pour l'accès au marché et le soutien interne, 1986-1990 pour les subventions aux exportations) durant lesquelles justement la plupart des PMA n'appliquait pas de telles politiques du fait de l'ajustement structurel.

<sup>6</sup> Pour eux, les aides découplées sont perçues comme des barrières à l'entrée des marchés occidentaux, surtout que la crise asiatique fragilise leur position sur le marché des produits manufacturés. Ces aides permettent aux Etats-Unis et à l'Union Européenne de mettre en marché leurs céréales à des prix plus bas que les grands pays céréaliers du groupe de Cairns.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Exposés de Yannick Jadot et Marie-Cécile Thirion.

<sup>3 100 000</sup> FF/an pour une ferme moyenne en France, ou encore 50% de la valeur ajoutée agricole.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Voir le texte "les enjeux des prochaines négociations à l'OMC pour la sécurité alimentaire et les politiques agricoles des pays en développement" dans le présent dossier.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Ce groupe, initialement composé de 77 pays, en compte aujourd'hui 123.

ultra libérale, sont dans une position de défense plus que de proposition, ce qui diminue d'autant la portée de leurs interventions dans les débats.

Les expressions en faveur d'une révision en profondeur de l'accord agricole, et notamment du droit à conserver une souveraineté nationale en matière de protection, viennent de PED fortement dépendants en matière d'approvisionnement extérieur (Egypte), ou de pays désireux de continuer à appliquer sans contrainte des politiques agricoles actives (pays d'Asie du Sud). Sous l'impulsion du Pakistan, 11 PED ont proposé en juin 2000 la création d'une boîte "développement" autorisant tous les PED à soutenir leurs productions nationales au titre notamment de la sécurité alimentaire. Il reste que ces propositions s'accompagnent, pour certains pays, de la volonté d'obtenir un accès renforcé aux marchés des pays développés, ce qui peut constituer une position difficile à tenir dans la négociation.

L'absence des PMA, en tant que groupe, dans ce concert est significative de leurs difficultés à arrêter une position commune pour entrer pleinement dans les négociations. Les unions économiques et/ou monétaires, censées réunir des pays de niveaux de compétitivité comparables, ne sont pas reconnues dans le processus de décision de l'OMC, même si elles ne grèvent pour autant pas les négociations multilatérales de leurs membres. Ainsi, la Côte d'Ivoire et le Sénégal ont des positions différentes des autres pays de UEMOA et font une utilisation ambiguë de l'intégration régionale dans leurs négociations avec l'OMC. Plus spécifiquement, la timidité des pays sahéliens est imputée à un manque d'information et de maîtrise technique des dossiers, allié à une passivité induite par une décennie d'ajustement.

La légitimité des représentants nationaux dans les négociations est également remise en cause. La logique de court terme de règlements de problèmes budgétaires à laquelle ils sont soumis biaise l'appréhension des questions de fond. Les lacunes du processus démocratique de consultation des acteurs de base fait enfin défaut. Il importe donc, en s'appuyant sur le double constat du poids de l'agriculture dans les économies de ces pays et de l'enjeu stratégique de la sécurité alimentaire, que la société civile et les représentants paysans en particulier, soient pleinement associés à la définition d'une position nationale. Ceci est d'autant plus important que les implications en terme de choix de société sous-tendues par l'accord agricole ne sont pas pleinement perçues par les populations des PED. La demande d'un rapprochement entre organisations du nord et du sud pour favoriser cette prise de parole a du reste émergé lors d'une réunion de représentants paysans ouest africains tenue récemment à Cotonou<sup>1</sup>.

Plusieurs participants ont exprimé leur convergence de vue avec la proposition de création d'une boîte "développement". Il ressort, au moins pour le cas du Sahel, que l'agriculture en tant que moteur de la croissance ne peut se résumer à un problème de balance commerciale. Cette dimension de développement justifie l'existence de gardes fous limitant l'impact de la mise en relation, par le marché mondial, d'agricultures dont les productivités sont très différentes. La défense de cette position se doit d'être réaffirmée, notamment à travers le débat en cours sur la multifonctionnalité de l'agriculture, en grande partie porté par l'Union Européenne. L'intégration des enjeux environnementaux et sociaux des dynamiques locales de développement agricole peut être une voie de prise en compte de nouvelles préoccupations au nord (qualité de la vie et recul des logiques productivistes), et des craintes de la plupart des PMA de perte de souveraineté pour gérer leur développement économique. Il reste que cette

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Certains participants ont exprimé leurs réserves quant à la pertinence d'un tel rapprochement, mettant en avant le clivage entre les agriculteurs du nord tournés vers le marché et les paysans du sud tournés vers l'autosubsistance.

position ne doit pas occulter la puissance des multinationales (les 2/3 du commerce mondial sont intra-firmes) et la force des actions de lobby que celles-ci exercent sur les instances internationales. Certains participants considèrent ainsi que ces lobbies jouent un rôle déterminant dans la dynamique des négociations internationales.

## <u>Libéralisation des échanges et sécurité alimentaire des pays en développement.</u> <u>Le cas de l'Amérique Centrale</u>

(vendredi 8 septembre, fin de matinée et début d'après-midi).

Aperçu sur les exposés introduisant les débats¹: La libéralisation, dans le double cadre de la création de l'espace régional de libre échange et de l'accord agricole OMC, a eu peu d'impacts directs, voire s'est concrétisée par des réponses atypiques pour le Nicaragua. La production agricole ne s'est pas orientée vers les cultures d'exportation à destination des USA pourtant théoriquement avantageuses. Après une période de baisse de 1992 à 1995, les droits de douanes sur les céréales sont réévalués en 1997, malgré la situation financière particulièrement difficile du pays². Les oligopoles de commerçants, d'industriels et de grands producteurs dominent toujours les marchés en jouant sur des asymétries et des incomplétudes persistantes. L'instabilité des prix des biens alimentaires importés est moindre que celle des prix intérieurs des mêmes produits. La hausse de la facture alimentaire est imputable aux biens alimentaires manufacturés plutôt qu'aux céréales.

Les débats ont porté sur les spécificités des situations étudiées, et plus particulièrement celle du Nicaragua, pour juger de ces constats par rapport aux fondements théoriques de la libéralisation. En intégrant cette dimension locale, ils illustrent les discussions précédentes sur la confrontation entre la vision formelle de l'accord agricole et les rapports de force entre nations ou groupes de nations dans les négociations internationales.

Le paysage agraire du Nicaragua est façonné par le déplacement d'un front agricole, source d'écarts de productivité de 1 à 100 selon la nature du sol et l'ancienneté des cultures. Cette colonisation repose sur des avantages comparatifs temporaires qui induisent une préférence des grandes exploitations marchandes pour l'extensif et la mobilité au détriment du maintien de la fertilité. Partant de ce constat, une protection tarifaire des filières locales peut, en changeant les conditions de la compétitivité, amorcer une intensification agricole, réduire les migrations et, donc, la pression sur la terre colonisable. Plus généralement, il convient d'anticiper ce type d'externalités (fin de la frontière agricole d'ici 10 ans) dans la mise en place des politiques. Certains participants soulignent cependant que la théorie libérale ne néglige pas ces aspects. Grâce à l'émergence de marchés concurrentiels, à laquelle participe la suppression des protections, le calcul des coûts et des prix par les agents économiques est censé intégrer toutes les externalités, et doit déboucher sur une allocation rationnelle et optimale des facteurs de production. C'est donc bien sur la hiérarchie des objectifs des politiques publiques, et sur le choix des outils cohérents avec ceux-ci, que les clivages idéologiques s'expriment.

Les discussions portent aussi sur les fondements et les implications sur les filières céréalières, de l'existence d'oligopoles d'agro-industriels, de gros producteurs, ou de commerçants importateurs, qui souvent s'organisent en lobbies. Industriels et gros exploitants accaparent la valeur ajoutée induite par la hausse des tarifs douaniers qu'ils ont négociée. De son côté, l'oligopole des importateurs négocie des exonérations ou met en place un commerce triangulaire de réexportation ou réimportation pour contourner les droits de douanes. Ces jeux

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Exposés de Claire Deram, Benoît Faivre Dupaigre et Michel Merlet.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Ils restent cependant dans les limites autorisées par l'accord de Marrakech.

figent les modes de coordination dans des rapports de dépendance, grèvent la fluidité de l'information, et par là, la diffusion d'une réelle concurrence. Les différentiels de compétitivité avec les pays développés sont ainsi entretenus, voire se creusent.

Le Nicaragua doit aujourd'hui faire face à la déstructuration du monde paysan par la main mise des gros producteurs sur les OP, à l'aggravation des inégalités foncières par manque d'une réelle politique agricole<sup>1</sup>, et aussi à l'endettement de grandes entreprises dans tous les secteurs de l'économie. L'''oubli'' des aspects de gouvernance dans l'application du PASA est par ailleurs souligné par les intervenants. Suite au virage politique de 1990, les logiques de marché sont bien à l'œuvre au niveau national. Mais du fait de l'incomplétude des marchés, du poids des lobbies nationaux et de l'absence de garde fous, elles se traduisent par une poursuite de la concentration des richesses, l'augmentation de la pauvreté et des problèmes de fixation des populations rurales. L'intégration régionale se solde quant à elle par l'émigration de la main-d'œuvre et par le creusement du déficit de la balance commerciale induit par l'explosion des importations de biens alimentaires manufacturés en provenance des pays voisins<sup>2</sup>.

Plus généralement, la subordination aux contextes nationaux de l'impact de la globalisation des échanges sur les marchés intérieurs est réaffirmée si l'on introduit la notion de risque dans les comportements des producteurs pour la mise en marché. De même, la sur ou sous-évaluation du taux de change, lui-même influencé dans le cas de l'Amérique centrale par le marché des narcodollars, détermine pour une grande part les dynamiques macro-économiques. La prise en compte plus systématique des spécificités nationales implique aussi une reprise des débats, non encore tranchés à l'OMC, sur la nature des interventions publiques (taxes ou subventions) et sur leurs modalités d'application (couplage ou découplage)<sup>3</sup>. Aujourd'hui, le recours aux subventions apparaît improbable au Nicaragua du fait des orientations prises dans le cadre des ajustements. Finalement, seule la politique douanière est lisible et explicite, mais elle reste bornée et son impact va se réduire avec l'accord agricole. Par ailleurs, si les points d'achoppement sont multiples et se fondent sur des spécificités locales, comme c'est le cas ici, le couplage peut s'avérer un outil efficace car autorisant la poursuite d'objectifs différenciés.

Toujours dans la perspective d'une meilleure prise en compte des spécificités locales, de nombreux participants évoquent la nécessité d'une amélioration de la connaissance des pratiques et objectifs des acteurs (histoire des systèmes de production, migrations, caractérisation des niveaux de productivité), trop souvent négligés dans les négociations internationales. Il est souligné que c'est la seule voie possible pour espérer ensuite fixer et sécuriser une agriculture paysanne, objectif prioritaire pour le développement. La préservation de la fertilité des sols face au processus actuel de colonisation participe bien de cette priorité.

Malgré les écueils informationnels et méthodologiques, il faut, pour ne pas biaiser les interprétations, éclairer les visions macro-économiques par une connaissance micro économique et micro sociale des paysanneries. Dans cette perspective, les approches systèmes sont mises en avant par certains participants, comme outils de caractérisation et de gestion des ressources capables d'appréhender la diversité des situations, en opposition aux approches

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Avec l'échec de la réforme foncière, il existe des terres abandonnées par les gros producteurs suite à la perte des avantages temporaires tandis que l'accès au foncier se réduit pour la majorité des paysans.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> C'est aussi la traduction du retard pris par le Nicaragua dans son industrialisation.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Les termes du débat sur le couplage des aides sont repris dans le compte rendu des discussions du samedi 9 septembre (cf infra).

filières et à leur possible dérive vers un corporatisme néfaste. Dans le cas du Nicaragua, l'appréhension des phénomènes par les seuls mécanismes de marché empêche la reconnaissance d'une agriculture paysanne, alors même que le changement politique ouvrait des perspectives dans ce sens. Aujourd'hui, les politiques se construisent plus sur des intuitions que sur une connaissance objective des performances du monde rural. Il convient de renverser cette situation, de façon à contrecarrer le poids des lobbies et à favoriser la nécessaire restructuration de l'organisation des producteurs.

# <u>Libéralisation des échanges et sécurité alimentaire des pays en développement.</u> <u>Le cas du Burkina Faso</u>

(vendredi 8 septembre, 2<sup>ème</sup> partie de l'après-midi)

Aperçu sur les exposés introduisant les débats<sup>1</sup>: La fin des interventions directes de l'Etat pour la gestion de l'agriculture pose le problème d'un nécessaire relais des organisations socioprofessionnelles. Leur capacité à représenter et à défendre les positions d'agriculteurs ayant des niveaux de productivité et des stratégies commerciales différenciés, apparaît aujourd'hui comme une variable clé de l'avenir des paysanneries. Comme dans le cas du Nicaragua, l'étude LIBSA montre par ailleurs que les mesures de libéralisation au Burkina n'ont pas eu les effets attendus, tant sur l'évolution de la facture alimentaire que sur l'instabilité des prix ou la diffusion d'une concurrence accrue le long des filières<sup>2</sup>.

Les débats sont focalisés sur les conditions de la structuration et de l'intervention des  $OP^3$  dans la définition et la mise en œuvre des politiques agricoles dans le contexte de libéralisation interne, en regrettant la faible place accordées à ces OP dans l'étude LIBSA.

Les discussions s'articulent autour du constat d'un manque de résultat des structures collectives et fédératives après la libéralisation, alors même que la construction politique leur confère un rôle déterminant. Au Burkina, leurs interventions sur les marchés pour revaloriser ou stabiliser les prix (à travers les banques de céréales ou l'organisation de bourses de céréales) sont peu significatives. Elles traitent de faibles volumes et ont montré un manque de fiabilité dans la réalisation de transactions portant sur des gros volumes, et notamment des appels d'offres institutionnels dans le cadre de la gestion de l'aide alimentaire. Les OP sont par ailleurs absentes des organes de décision en matière de politique agricole. Elles présentent fréquemment des dysfonctionnements dans leur gestion interne et leur fonction de représentation du monde paysan est mise en doute.

Les interprétations de ce bilan mitigé se situent entre deux positions extrêmes : incompétence des responsables paysans d'un côté, blocage conscient de l'environnement institutionnel de l'agriculture (dont les Etats) à l'émergence de structures collectives performantes de l'autre.

Les collusions entre certains responsables des organisations paysannes et les grands opérateurs politiques et économiques entretiennent les clivages au sein du monde paysan. Certains responsables paysans profitent en tant qu'individus de leurs avantages institutionnels pour s'enrichir et améliorer leur productivité, et ce d'autant plus que les autres membres sont peu insérés dans les circuits commerciaux. Ils freinent la modernisation de leur structure et n'ont pas de légitimité pour représenter le monde paysan. Le déséquilibre géographique des interventions des OP est également souligné. Les régions les plus pauvres sont souvent celles où le dynamisme de la structuration du monde rural est le moins fort. Le problème de la

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Exposés de Jean-Michel Sourisseau, Denis Michiels, Salia Sanon et Jérôme Coste.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> La comparaison entre le Burkina et le Nicaragua a mis cependant en évidence que, du fait de contextes nationaux contrastés, les adaptations des acteurs ont induit des recompositions différentes.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Certains participants ont souligné l'ambiguïté de cet acronyme désignant aussi bien les Organisations Professionnelles, dont les fonctions sont circonscrites aux services à l'agriculture, que les Organisations Paysannes, qui couvrent un champ de représentation plus large en intégrant la notion de ruralité. Cette distinction n'étant pas toujours explicitée lors des débats, le terme "OP", entendu comme désignant les organisations socioprofessionnelles du monde rural en général, est conservé dans ce compte rendu.

formation est enfin évoqué. Outre la question de l'alphabétisation des membres de base, les responsables n'ont pas eu le temps de se former à la construction d'argumentaires recevables par les autorités politiques et les bailleurs de fonds. Autre conséquence du manque de formation, les performances des OP pour les opérations de stockage et de commercialisation sont moindres que celles des commerçants, ce qui limite leur capacité financière tout autant que leur rôle d'accompagnement du monde rural dans la « remontée » des filières.

A l'inverse, les Etats et leurs agents sont accusés d'évincer les OP (mais aussi certains opérateurs privés) de la définition des politiques agricoles, de façon à justifier un niveau minimum d'intervention et à profiter seuls de la rente liée à la gestion de l'aide au développement<sup>1</sup>. Le gaspillage de ressources financières et humaines dans la définition d'un nombre pléthorique de programmes sectoriels et transversaux, cautionné par les bailleurs de fonds, entretient cette captation de rente. La mise en œuvre d'actions concrètes est par là différée, ce qui freine par contre coup le transfert de compétences. Il est par ailleurs souligné que les institutions publiques ne sont pas les seules visées par ces critiques. Les interventions de certaines ONG, pourtant censées combler les carences de l'action publique, peuvent renforcer cette situation de blocage. Par manque d'écoute du monde paysan, elles véhiculent souvent des discours stéréotypés peu en prise avec les réalités de l'environnement institutionnel dans lequel évoluent les organisations cibles. C'est donc encore une fois le problème du manque de connaissance des paysanneries de la part des développeurs qui est soulevé.

D'une manière générale, l'éviction de fait des OP met en lumière les contradictions des politiques de coopération, qui affichent une volonté d'accompagner le monde associatif tout en privilégiant le canal de l'Etat et de ses structures pour la mise en œuvre de l'aide<sup>2</sup>. Il convient de réinventer, notamment pour l'expertise, des formes d'intervention qui assurent une meilleure affectation et un meilleur contrôle des ressources et qui garantissent dans le même temps un niveau suffisant d'indépendance. Mais il faut pour cela que les sociétés civiles des pays du sud gagnent en compétence et en liberté d'action et d'expression pour proposer ellesmêmes des alternatives aux modèles aujourd'hui appliqués.

Au-delà des divergences de vue sur le diagnostic de l'échec relatif des OP, il est admis que les positions manichéennes persistantes sur la question sont à éviter. Il est notamment néfaste de reconnaître aux OP existantes des valeurs qu'elles ne défendent pas du fait de leurs contradictions internes. Le discours critique sur les blocages politiques et institutionnels à l'émergence d'OP performantes doit être appuyé localement par un diagnostic le moins subjectif possible de la viabilité et de la représentativité de ces mêmes OP. Il est également convenu que l'extension des actions des OP à l'échelle régionale passe d'abord, pour être reconnue et efficace, par un renforcement local et national de ces structures et de leur insertion institutionnelle.

Le débat est élargi par le constat qu'au Sahel la stagnation des rendements agricoles<sup>3</sup> correspond à la fin des programmes publics de vulgarisation et de subvention des intrants. Comme dans le même temps les asymétries sur les marchés des céréales persistent et que les oligopoles n'ont pas disparu, il apparaît légitime de négocier des droits de soutien à

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Des exemples de non information des OP sont notamment signalés.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Les Etats, du fait des procédures de gestion de l'aide publique au développement, sont en position de force pour continuer à s'accaparer la rente des opérations de développement.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Qui se traduit par une augmentation des productions par extension des surfaces.

l'agriculture au nom de la sécurité alimentaire, et notamment des marges de manœuvre pour la fixation des droits de porte. Il reste que la libéralisation, en autorisant l'émergence de divers groupes de pression, change radicalement les conditions de la mise en œuvre de ces soutiens, et des stratégies de sécurité alimentaire en général. Parallèlement au renforcement des OP, qui restent un bras de levier essentiel, c'est l'ensemble des acteurs qu'il convient de prendre en compte pour définir les politiques. Pour exemple, les comportements de consommation, mais aussi de production des urbains et des fonctionnaires sont trop souvent négligés.

## <u>L'impact de la libéralisation des échanges agricoles</u> sur les pays en développement : Quelques points de débat

(samedi 9 septembre matin)

Les exposés¹ de cette dernière demi-journée ont permis, après une synthèse des débats de la veille, de présenter les points de vue de responsables d'organisations professionnelles agricoles et d'organisations de solidarité internationale françaises. Ces interventions ont constitué un nouvel éclairage sur certains thèmes déjà abordés lors des séances précédentes. Le compte rendu est organisé en trois temps :

- L'analyse des enjeux des négociations pour les paysanneries révèlent des **consensus**, tant sur les grands principes à défendre que sur les dérives possibles des accords.
- Les divergences apparaissent sur les **niveaux et stratégies d'intervention** à privilégier. Les volontés de rupture franche avec les institutions en place, s'opposent schématiquement aux tactiques de participation active pour exprimer les revendications.
- Il en découle des points de vue différents sur les mesures de politiques agricole et commerciale à encourager, dans les pays développés comme dans les PED.

#### L'analyse plutôt consensuelle des principaux enjeux des négociations<sup>2</sup>

Il est rappelé que les différents exposés et débats des séances précédentes ont montré l'importance des dynamiques en cours à l'OMC, pour l'avenir des paysanneries et pour les choix de société qu'elles sous-tendent. Ceux des participants qui sont prioritairement tournés vers un niveau local d'intervention soulignent que ces débats leur ont permis de percevoir plus nettement la nécessité d'appréhender la dimension macro-économique et internationale de la sécurité alimentaire et, plus généralement, des politiques agricoles. Il est d'autre part convenu par tous les intervenants qu'il est important d'agir aujourd'hui, pour prévenir la situation de blocage politique et juridique qu'entraînerait la ratification de certaines décisions à l'échelle internationale.

Deux constats fondamentaux ressortent de toutes les analyses du contexte des négociations sur l'accord agricole. Les différentiels de productivité agricole (de 1 à 100 entre l'Europe et l'Afrique de l'Ouest, de 1 à 5 entre les pays côtiers ouest africains et les pays sahéliens pour les céréales) biaisent les mécanismes des échanges mondiaux. Ils justifient une réflexion en dehors des seules logiques du marché et, par suite, l'instauration de régulations spécifiques aptes à réduire les inégalités. Découlant de ces différentiels, la nécessité d'une maîtrise de l'offre agricole des pays développés, mais aussi, pour certains, des agricultures mécanisées et intensives dans les PED, apparaît comme une condition sine qua non au renversement des logiques actuelles de concentration des richesses et de déstructuration d'une partie du monde rural.

<sup>1</sup> Exposés introductifs de Didier Pillot (CFSI), Louis-Marie Briffaut (Confédération Paysanne) et Didier Burgun (AFDI). Il convient de souligner que si les textes présentés dans le dossier préparatoire émanaient de ces organisations, lors des débats les participants se sont exprimés à titre individuel.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Ces consensus sont apparus en filigrane tout au long des débats du vendredi. Les participants ont insisté toutefois sur le fait que nombre d'acteurs des négociations internationales, non représentés lors de ces journées d'études, ont des positions de départ radicalement différentes.

Par suite, un consensus émerge aussi sur la nécessité de défendre les *paysans*, acteurs économiques centraux et, donc, cibles à privilégier par toute politique de sécurité alimentaire dans les PED, mais aussi porteurs et relais de nouveaux modes de production et de consommation dans les pays développés. Ménager à toutes les nations des marges de manœuvres politiques pour la protection et le développement d'une agriculture familiale paysanne apparaît bien comme un des objectifs communs aux participants. Cet objectif est à introduire et/ou à renforcer dans les négociations régionales ou internationales en cours. Ceci impose de raisonner en terme de développement rural et non plus seulement de développement agricole.

Partant d'analyses et d'objectifs globaux proches, les participants ont été, en revanche, parfois en désaccord sur la stratégie à adopter pour atteindre ces objectifs.

# Les débats généraux sur les niveaux d'intervention à privilégier et le positionnement politique et institutionnel à adopter

Un premier clivage est apparu à propos de l'impact des actions radicales de blocage des négociations internationales. Certains participants ont prôné une réforme en profondeur de l'OMC, avec comme préalable la suspension de toute négociation, tandis que d'autres souhaitaient s'inscrire dans une dynamique de dialogue pour impulser de nouvelles orientations, mais dans le respect des règles de fonctionnement actuellement en vigueur. Cette opposition schématique entre les défenseurs d'une rupture franche et les partisans d'une transition concertée a occupé une grande place dans les discussions.

Par exemple, le débat engagé le vendredi après-midi sur les OP a rebondi sur la perception plus globale des formes d'organisations à privilégier. La discussion est partie des dangers liés aux transferts de modèles, et de la crainte d'une construction issue de références déconnectées des réalités des PED¹. Les tenants de la rupture optent pour un accompagnement facilitant l'invention locale de modèles spécifiques, émanations directes des aspirations paysannes et aptes à modifier les conditions de dialogue au sein d'institutions internationales réformées. Pour les autres, des actions locales plus interventionnistes de formation des représentants paysans sont un point de départ obligé. Partant de la connaissance des sociétés paysannes locales et de l'expérience de la construction associative en Europe, il s'agit de fournir aux OP les outils de dialogue utilisés dans les instances internationales, et donc de rester dans un cadre plus ou moins normalisé.

La même dichotomie s'est retrouvée dans l'analyse de la politique agricole commune (PAC) de l'Union Européenne. Une partie du public a estimé que la PAC doit être radicalement réformée. Le système actuel, soumis au lobby des agro-industriels², encourage la poursuite des logiques productivistes et de leurs externalités négatives (pollution), qui doivent faire l'objet d'un véritable débat de société. D'autre part, les sommes engagées apparaissent surdimensionnées en regard du poids des agriculteurs dans la population. Il est estimé que les montants alloués vont forcément baisser et qu'il est donc urgent de réfléchir à une rationalisation, à l'échelle mondiale cette fois, des aides européennes. Il y aurait là aussi un moyen de maîtrise de l'offre en reportant les subventions sur les paysans défavorisés au

<sup>2</sup> Ceci est particulièrement vrai pour le positionnement de la France dans les négociations internationales.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Tous les participants se sont accordés pour dire qu'il est impératif de s'appuyer sur une connaissance fine et concrète des phénomènes locaux. C'est dans l'approche du conseil ou de l'appui aux OP du Sud que des divergences se sont manifestées.

détriment des agriculteurs productivistes. L'enjeu est d'encourager un modèle d'agriculture paysanne et durable et, selon l'expression de l'un des participants, « de faire de la bonne APD, plutôt que continuer à faire une mauvaise politique agricole sectorielle » l. Tout en admettant en partie ces enjeux, d'autres participants ont proposé de concentrer les actions sur l'amélioration, par ajustements successifs, des textes existants. Il s'agit in fine d'aboutir à une meilleure orientation des politiques, notamment à destination des PED, mais en utilisant les institutions plutôt qu'en jouant l'opposition systématique. La revendication d'une réforme radicale de ces institutions leur semble prématurée et, surtout, incapable d'aboutir à des résultats concrets.

Au-delà des oppositions stratégiques, certains participants ont insisté sur l'obligation d'être pragmatique. L'Etat et les bailleurs étant encore les décideurs clés dans les PED, la réalisation du lien entre local et global doit s'attacher à améliorer leur articulation. Il convient de favoriser un dialogue affranchi des traditionnelles relations de dépendance, mais aussi d'éviter que les Etats, pour des raisons strictement budgétaires, s'engagent sur des secteurs que de fait ils ne gèrent pas. Ceci réclame une participation plus active des autres acteurs des filières agricoles et plus largement du monde rural. Derrière ces constats, l'enjeu est aussi d'introduire dans les débats internationaux les conditions concrètes d'application des mesures réglementaires prises à l'OMC.

Des propositions, portant sur la construction et la défense à l'OMC d'un cadre commun de politique agricole par les PED et les pays développés, vont du reste dans ce sens. Outre la nécessité de répondre à une demande sociale clairement exprimée, cette construction suppose cependant d'importants efforts de cohérence de la part des signataires potentiels. Une position commune sur l'agriculture devrait en effet être compatible avec les positions sur les autres sujets actuellement débattus à l'OMC. Elle devrait, d'autre part, faire la preuve de sa cohérence avec les politiques d'aide publique au développement. En ce sens, la mise en avant du caractère multifonctionnel de l'agriculture présente des perspectives particulièrement intéressantes. Elle permet de replacer le secteur agricole dans un contexte beaucoup plus large, et de lier l'aide au développement aux fonctions d'intérêt général exercées par les agricultures des pays pauvres.

Ces propositions sont critiques vis à vis des options, par ailleurs largement défendues lors des discussions, d'un renforcement prioritaire des espaces régionaux pour défendre des aménagements aux règles internationales des échanges. La critique principale est que la gestion des politiques agricoles ne peut se fonder sur ces espaces. Pour séduisante qu'elle soit, l'intégration régionale se heurte inévitablement aux hétérogénéités des pays, voire des sous-espaces nationaux<sup>2</sup>. La question sous-jacente (et non tranchée) est celle des conditions de la nécessaire mais difficile intégration des différentiels de productivité pour construire à plusieurs partenaires, quels qu'ils soient, une politique et un argumentaire cohérents.

La reconnaissance unanime du poids des firmes multinationales dans le commerce mondial et de leur rôle dans les négociations internationales soulève enfin un problème de fond. Ces acteurs et leur dynamique doivent être mieux pris en compte par les institutions de

\_

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Par ce biais, la question est posée des alliances entre les syndicats agricoles français majoritaires et certaines organisations de solidarité internationale (OSI) pour l'élaboration d'une position commune sur les négociations agricoles internationales. D'après quelques participants, les OSI risquent de se retrouver « piégées », notamment du fait des lobbies agro-industriels, refusant toute orientation de la PAC vers une maîtrise de l'offre, qui pèsent sur les syndicats majoritaires.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> L'exemple de la PAC montre que les équilibres ne tiennent pas à l'homogénéité entre les partenaires.

développement et davantage intégrés à la définition des actions à mener. Des participants ont suggéré de réfléchir aux stratégies à développer pour instaurer un dialogue avec ces lobbies. Il s'agit selon eux de combler un vide préjudiciable à l'appréhension globale des phénomènes. Si la pertinence de cette proposition est majoritairement admise et ne fait pas débat, sa réalisation concrète rencontre un certain scepticisme. Du fait des divergences structurelles entre les deux parties sur les enjeux des négociations, il apparaît peu probable de parvenir, à court terme, à un réel dialogue entre organisations de la société civile et multinationales.

#### Les débats sur les mesures de politiques agricole et commerciale à mettre en œuvre

L'augmentation de la protection tarifaire des agricultures des pays du Sud :

Pour la plupart des participants, la sécurité alimentaire et la place déterminante de l'agriculture dans la problématique du développement, justifient le droit pour les PED à se protéger vis à vis de pays développés plus compétitifs. Il est également convenu que, du fait des faibles capacités budgétaires des Etats, les droits de porte sont les seuls instruments des politiques économiques que la majorité des PED peuvent concrètement mobiliser. Il est par ailleurs avancé qu'un effort de clarté et de transparence dans l'utilisation des outils de régulation est essentiel<sup>1</sup>, et que la politique douanière est la plus à même à garantir ces conditions.

Allant plus loin, certains voient dans une hausse des droits de douane la seule solution pour parvenir, à terme, à une réduction substantielle des écarts de compétitivité actuels. L'idée est que la pauvreté est surtout la résultante de la faible rémunération du travail dans les PED, ellemême issue de la connexion entre les marchés intérieurs et mondiaux. Les baisses des prix agricoles dans les systèmes de production capitalistes et "modernes" et aussi dans les autres secteurs de l'économie, phénomènes portés et amplifiés par la mondialisation des échanges, accentuent les écarts de compétitivité, entraînent la vente de force du travail dans les systèmes agricoles paysans, et font craindre à terme leur disparition. Ainsi, il importe, en raisonnant par produit et s'appuyant sur des sous-ensembles de pays ayant des niveaux de compétitivité comparables, de réhausser la rémunération des paysans pauvres, et de leur fournir ainsi la possibilité (inexistante actuellement du fait d'un seuil de rentabilité inatteignable) de changer leurs modes de production pour des systèmes spécialisés plus performants. Les droits de porte offrent le moyen le plus transparent, le plus immédiat et le plus efficace de modifier les conditions économiques dans lesquelles se trouvent les unités de production agricoles les plus défavorisées. Cette politique de prix élevés pour les produits agricoles implique une adhésion mondiale, pour être efficace et éviter qu'elle ne se traduise par une déconnexion radicale entre les agricultures des PED et celles des pays développés.

Quoique partant d'un raisonnement différent cette stratégie de réévaluation des prix agricoles rejoint les positions, exprimées par ailleurs, pour la défense dans les pays développés d'une agriculture paysanne et de systèmes de production tournés vers la qualité et s'opposant aux logiques productivistes. Dans cette perspective, le débat de société engagé porte sur une réduction et une modulation des aides<sup>2</sup>, et notamment des protections, accompagnées d'une

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> L'enjeu est d'améliorer la lisibilité des politiques économiques pour les différents acteurs (et notamment les paysans), et, par contre coup, de faciliter leur prise de parole dans les négociations.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Il est noté à ce propos que la transparence réclamée pour l'attribution des aides peut n'être qu'un effet de mode. Il convient surtout de s'attacher à briser les lobbies qui de toute façon continuent d'orienter les aides vers les unités les plus productivistes.

hausse globale des salaires pour autoriser les changements de consommation. Une telle orientation juguleraient indirectement les effets négatifs des écarts de compétitivité actuels sur les pays les plus pauvres.

Si ces discours sont séduisants par la globalité des solutions proposées, ils se heurtent pour certains participants à des problèmes d'application concrète. Outre la difficulté d'identifier des espaces régionaux homogènes du point de vue de la compétitivité agricole (cf supra), il est rappelé que les divergences de position entre les PED vis à vis de l'accord agricole limitent les perspectives d'ententes. Il est à craindre que des oppositions à une réévaluation des droits de douanes apparaissent au sein même du groupe des 77.

Dans la logique actuelle des négociations à l'OMC, et même si certains aménagements sont concédés aux PED et aux PMA, la priorité est donnée aux mécanismes de marché, seuls jugés aptes à rétablir la vérité des prix et à révéler les avantages comparatifs. Dans cette optique, qui semble majoritaire sur l'échiquier mondial, les pays les plus pauvres ont, comme les pays riches, intérêt à une confrontation directe avec les marchés mondiaux pour sélectionner les systèmes les plus performants et obtenir des gains de productivité. La négociation de droits de douane élevés, en pleine contradiction avec ces principes, a donc peu de chance d'être menée par un nombre suffisant de pays, et ce d'autant plus que ceux susceptibles d'y souscrire ne parviennent pas à s'organiser.

Il convient enfin de tenir compte des positions des consommateurs, tant dans les PED que dans les pays développés. Leur caution à une politique de prix forts, qui doit prendre la forme d'une demande sociale, est loin d'être acquise.

Le découplage des aides à l'agriculture :

Certains participants ont exprimé une critique radicale de ce mécanisme prévu par l'accord agricole de 1995<sup>1</sup>, considérant qu'il s'agit en fait d'une mesure hypocrite permettant aux pays riches de poursuivre le développement de leur agriculture selon une logique productiviste.

Tout en condamnant le découplage tel que pensé lors de l'accord de Marrakech (car allant à l'encontre d'une maîtrise de l'offre), d'autres participants ont souligné qu'il n'existe pas de mesures de politique publique sans effets pervers ; un découplage raisonné pourrait, sous certaines conditions (en particulier, plafonnement et modulation), offrir plus de transparence, que les politiques de soutien par les prix ; il peut également faciliter la poursuite d'objectifs multiples (production de denrées alimentaires, protection de l'environnement, aménagement du territoire).

Plus généralement, il est apparu important de se concentrer sur les objectifs de fond des politiques de soutien à l'agriculture. La protection d'une production de qualité et la préservation des savoirs faire locaux autorisent un dépassement du clivage couplage/découplage. Puisqu'il faut repenser les aides dans un projet global, la mobilisation conjointe d'aides couplées et d'aides découplées, peut s'avérer utile. Il reste qu'une telle orientation ne devient viable qu'avec le développement d'un contrôle démocratique local, fondé sur la définition précise des mesures d'intérêt général, et exercé, par exemple, sous la

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Voir dans ce dossier le texte « Les enjeux des prochaines négociations à l'OMC pour la sécurité alimentaire et les politiques agricoles des pays en développement ».

forme d'un contrat entre l'agriculteur et sa collectivité d'appartenance. Les contrats territoriaux d'exploitation (CTE), outils pour la prise en compte de la multifonctionnalité de l'agriculture mis en place dans le cadre de la nouvelle PAC, constituent, aux yeux de certains participants, une voie intéressante de l'émergence de ce contrôle local.

Au terme de ces discussions, il est apparu que c'est autour du thème de la multifonctionnalité de l'agriculture que les perspectives de convergence des points de vue sont sans doute les plus fortes.



### Vendredi 8 septembre

Horaires	Intitulé	Intervenants
9h30 – 9h35	Introduction générale	Annette Corrèze
9h35 – 9h45	Présentation de la problématique des journées d'études, du déroulement et des résultats attendus.	Jérôme Coste
9h45 – 10h00	Normes sociales, normes environnementales et OMC	Yannick Jadot
10h00 – 10h20	Les enjeux de la renégociation de l'accord agricole à l'OMC	Marie-Cécile Thirion
10h20 – 11h15	Débat	
11h15 – 11h45	Pause	
11h45 – 12h15	Amérique Centrale: Libéralisation des échanges et sécurité alimentaire. Résultats de l'étude IRAM – AEDES.	Claire Deram (introduction de Michel Merlet)
12h15 – 13h00	Débat	

Horaires	Intitulé	Intervenants
14h30 – 15h00	Libéralisation des échanges agricoles en Amérique	Benoît Faivre-
	Centrale : illustration d'une illusion théorique	Dupaigre
15h00 – 15h45	Débat	
15h45 – 16h15	Pause	
16h15 – 16h25	Sahel: quelques éléments sur le fonctionnement des marchés agricoles et les stratégies des producteurs	Jérôme Coste
16h25 – 16h40	Burkina Faso : les grands traits de la problématique de sécurité alimentaire et de développement agricole	Denis Michiels et Salia Sanon
16h40 – 17h00	Libéralisation des échanges et sécurité alimentaire : premiers résultats de l'étude IRAM – AEDES.	Jean-Michel Sourisseau
17h00 – 18h15	Débat	

### Samedi 9 septembre

Horaires	Intitulé	Intervenants
9h00 - 9h15	9h00 – 9h15 Synthèse des débats de la veille et introduction de la	
	matinée	Dupaigre –
		Dominique Gentil
9h15 - 9h45	Quelles politiques agricoles actives pour les pays en	Louis Marie Briffaut
	développement ? :	Didier Pillot
	Position de la Confédération Paysanne; position de	Jérôme Coste
	l'AFDI ; position du CFSI ; réflexions IRAM	Didier Burgun
9h45 – 10h00	Débat	
10h00 – 10h45	Impacts des politique agricoles des pays industrialisés	Louis Marie Briffaut
	sur les marchés internationaux : le cas de la politique	Didier Pillot
	agricole commune (PAC).	Didier Burgun
	Position de la Confédération Paysanne ; position de l'AFDI ; position du CFSI	
10h45 – 11h15	Pause	
11h15 – 12h00	Débat	
12h -12h30	Esquisse d'un programme de travail pour les prochains mois et conclusion des journées.	Jérôme Coste



34

35

FAIVRE-DUPAIGRE Benoît

FOURNIER Yves

36 FUSILLIER Christian

	NOMS et PRENOMS		NOMS et PRENOMS
1	ALPHA Arlène	37	FUSTER Jean-Michel
2	BABIN Pascal	38	GENTIL Dominique
3	BARIS Pierre	39	GOLDSTEIN Gilles
4	BEAUVAL Valentin	40	GUENEAU Marie-Christine
5	BEN ZID Rym	41	GUERIN Claude
6	BERTHOME Jacques	42	HAMDI Laure
7	BILLAZ René	43	HAMID Ahmed
8	BLEIN Roger	44	HERMELIN Bénédicte
9	BOUSQUET Dominique	45	ICHANJOU Pascal
10	BOUTROU Jean-Jacques	46	INTARTAGLIA Diane
11	BRIAND Virginie	47	JADOT Yannick
11	BRIFFAUD Louis-Marie	48	JANSSENS Laurence
12	BURGUN Didier	49	JOSEPH Anne
13	COGNO Roberto	50	LAMBERT Agnès
14	CORREZE Annette	51	LEGENTIL Alain
15	COSTE Jérôme	52	LIAGRE Laurent
16	COUCHON David	53	MARTY André
17	COUSSY Jean	54	MERLET Michel
18	DAGNON Bruno	55	MICHIELS Denis
19	DAMAIS Gilles	56	MUNTING Monique
20	DAVID Patrick	57	NIEUWKERK Mark
21	DAVIRON Benoît	58	PELTIER Nicolas
22	DECESSE Philippe	59	PESCHE Denis
23	DEMANTE Marie-Jo	60	PIERRET Dorothée
24	DENORAY Stéphane	61	PILLOT Didier
25	DERAM Claire	62	POMMIER Denis
26	DEVEZE Jean-Claude	63	RIBIER Vincent -
27	DIAGNE Daouda	64	ROCHA Adao
28	DOLIGEZ François	65	SANON Salia
29	DOUCET Marie-Jo	66	SOURISSEAU Jean-Michel
30	DUFUMIER Marc	67	SPINAT Jean-Bernard
31	EYCHENNE Didier	68	TALLET Bernard
32	EGG Johny	69	TEYSSIER Sophie
33	FADHEL Mohamed	70	THIRION Marie-Cécile

71 VOURCH Anne

72 ZELAYA Maria-Antonia