

Le zoom de ROSA

Eclairage du mois : La sécurité alimentaire dans les négociations commerciales internationales

Les pays d'Afrique Caraïbes Pacifique (ACP) sont engagés dans deux processus de négociation d'une importance cruciale pour leurs échanges et leurs politiques agricoles. Ces négociations sont menées parallèlement dans des cadres distincts, l'enceinte multilatérale de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) pour l'Accord agricole et le cadre des relations bilatérales entre l'Union Européenne (UE) et les pays ACP organisés suivant leurs zones d'intégration régionale pour les Accords de Partenariat Economique (APE). L'enjeu pour les pays ACP est de définir une stratégie de négociation qui coordonne les deux négociations dans le but d'obtenir des résultats qui répondent au mieux à leurs intérêts en matière de commerce et de politiques agricoles. De surcroît, ces négociations interviennent dans un contexte marqué par la hausse des prix sur les marchés internationaux. Au regard des enjeux de sécurité alimentaire, il apparaît essentiel de mieux articuler l'ouverture commerciale avec les objectifs de lutte contre la pauvreté, de développement de la production et de renforcement de la compétitivité au niveau national et régional.

Cet article présente les principaux enjeux des négociations actuelles et s'interroge sur les marges de manœuvre dont disposent les pays ACP pour la protection de leurs agricultures et en particulier des produits les plus sensibles.

Les principaux enjeux des négociations agricoles pour les pays ACP

Deux grandes problématiques peuvent être distinguées concernant le commerce agricole des pays ACP, qui constituent aussi les principaux enjeux des négociations agricoles : i) l'accès aux marchés des pays du Nord, et de l'UE en particulier ; ii) la concurrence des importations sur les marchés nationaux ainsi que sur les dynamiques d'échanges régionaux.

Des progrès substantiels ont déjà été faits sur l'accès aux marchés des pays du Nord au travers de réductions tarifaires successives. Les obstacles tarifaires qui demeurent et freinent les exportations des pays ACP sont désormais bien plus circonscrits, tandis que les barrières non tarifaires tendent à se renforcer (normes sanitaires et phytosanitaires, règles d'origine). La difficulté des pays ACP réside également dans leur capacité à se positionner sur les marchés d'exportation en raison des contraintes d'offre structurelles, en particulier pour les pays les moins avancés (PMA). L'enjeu est donc de renforcer les capacités de production, de transformation et de commercialisation afin d'améliorer leur compétitivité. Cet enjeu renvoie à la possibilité de mettre en place des politiques agricoles suffisamment fortes et efficaces.

D'autre part, le problème de la concurrence des importations des pays du Nord sur les marchés des pays ACP est particulièrement important. Il renvoie aux conditions d'accès aux marchés des pays ACP et donc aux mesures que ces pays peuvent mettre en place pour protéger leurs marchés de la concurrence. Cet article se penchera plus particulièrement sur cette question.

EuropeAid	
ROSA est une initiative de :	
	
COMMISSION EUROPÉENNE	
N° 9 Septembre 2008	FR

De faibles possibilités de protection

De nombreux pays ACP souffrent de la concurrence des importations sur leur production locale et en conséquence sur les dynamiques de développement de leurs marchés locaux et régionaux. La concurrence des importations peut venir d'une forte compétitivité des produits importés, reposant sur des niveaux de productivité et des avantages comparatifs supérieurs à ceux des pays ACP. Par ailleurs, les protections tarifaires des pays ACP vis-à-vis des importations s'avèrent insuffisantes. Nombre de pays ACP avaient des tarifs bas au moment de l'application de l'Accord agricole en 1995. Cet Accord prévoyait des réductions de tarifs pour les pays en développement (sauf les PMA¹) sur la base des listes tarifaires définies à l'issue du Cycle d'Uruguay. Mais, la plupart des pays ACP qui n'avaient pas consolidé leurs tarifs ont choisi l'option des taux plafonds (taux de protection maximum ne pouvant pas être dépassé). Dans la plupart des pays d'Afrique, les tarifs ont été consolidés de manière relativement uniforme et à des niveaux élevés. Cette option était celle qui leur donnait le plus de flexibilité : la possibilité de consolider leurs tarifs à des taux plafonds leur permettait le cas échéant d'augmenter leurs tarifs dans la limite de ce seuil. Toutefois, les tarifs généralement appliqués restent à des niveaux inférieurs aux taux plafonds. Certains pays ACP comme ceux de l'Afrique de l'Ouest ont en outre procédé à des désarmements tarifaires importants lorsqu'ils ont appliqué le tarif extérieur commun (TEC) défini dans le cadre de leur processus d'intégration régionale.

Encadré No. 1 : Les droits de douanes consolidés et l'application du TEC au Burkina Faso

Lors de son adhésion à l'OMC, le Burkina Faso a notifié des droits de douane à taux plafonds. Les droits de douane pour les produits agricoles ont été notifiés à 100%, auxquels il faut ajouter d'autres droits et taxes à hauteur de 50%. Ce pays s'est donc engagé à appliquer pour les produits agricoles des droits de douane s'élevant au maximum à 150%.

La mise en application du TEC de l'UEMOA s'est traduite par une baisse des droits de douane. Pour les produits agricoles, la moyenne sur les droits de douane est passée de 29% en 1997 à 15% en 2003. De plus, le regroupement des produits en quatre grandes catégories a réduit sensiblement la dispersion des droits de douane. Ainsi, plus de 80% des lignes tarifaires sont réparties entre 5% et 20%.

¹ Les pays les moins avancés sont exempts de tout engagement de réduction tarifaire.

Limiter la concurrence des importations sur les marchés domestiques et régionaux

Dans le cadre des négociations OMC et APE, les pays ACP doivent s'engager à baisser leurs barrières douanières dans un objectif de libéralisation des échanges. Mais parallèlement ils ont la possibilité d'exclure un certain nombre de produits de cette libéralisation, au titre du traitement spécial et différencié (TSD) accordé aux pays en développement à l'OMC d'une part, et au titre de l'asymétrie de la réciprocité –autorisée à l'OMC par l'article XXIV²– dans les accords de libre échange que sont les APE d'autre part.

Désigner des produits spéciaux

En plus des produits sensibles qui s'adressent à l'ensemble des pays membres de l'OMC (cf. encadré no. 2), les PED ont la flexibilité de définir des **produits spéciaux** pour lesquels un traitement particulier est demandé afin de faire face aux besoins en matière de sécurité alimentaire, de garantie des moyens d'existence et de développement rural. Les modalités de détermination de ces produits, de même que leur nombre et leur traitement (moindre réduction ou exemption des engagements de réduction tarifaire) sont toujours en cours de négociation.

Encadré No. 2 : Les notions de produits spéciaux et produits sensibles

La notion de **produits spéciaux** est utilisée dans le cadre de la négociation à l'OMC. Ce sont des produits que les PED auront la possibilité de protéger pour des raisons liées à la sécurité alimentaire, à la garantie des moyens d'existence et au développement rural.

Le terme de **produits sensibles** renvoie à des notions un peu différentes dans les négociations OMC et dans celles des APE, ce qui peut entraîner une certaine confusion.

Dans le cadre de l'OMC, la notion de produits sensibles est utilisée pour désigner des produits sensibles à la libéralisation des échanges dans tous les pays, y compris les pays développés. Ces produits, en nombre plus réduit que les produits spéciaux, bénéficient d'une certaine flexibilité et les pays peuvent limiter les réductions tarifaires.

² Cet article constitue une dérogation au principe de la Nation la Plus Favorisée (NPF) c'est-à-dire de non discrimination. Il stipule qu'un pays ou groupe de pays peut accorder un traitement commercial préférentiel à un autre pays ou groupe de pays, dès lors que les relations entre ces pays sont régies par un accord de libre échange ou une union douanière, donc qu'il y a réciprocité des préférences commerciales.

Dans le cadre de l'APE, la notion de produits sensibles est utilisée dans le contexte de l'élaboration de l'offre d'accès aux marchés et du schéma de libéralisation des échanges. Il s'agit des produits qui sont soumis à la concurrence des importations –actuelle ou potentielle– en provenance de l'UE et qui peuvent être menacés par la libéralisation des échanges. Cette menace pouvant s'exercer sur le marché national du pays ou sur le marché régional.

Exclure des produits de l'APE

Les APE, en tant que zones de libre échange entre une région ACP et l'UE, introduiraient pour la première fois le principe de réciprocité dans les relations commerciales entre les deux parties. Cette réciprocité peut être asymétrique avec des efforts de libéralisation moindres pour les pays ACP. La signature d'un APE a potentiellement pour effet d'accentuer les effets de concurrence des importations de l'UE sur les marchés locaux et régionaux. Elle implique en effet que les pays ACP ouvrent davantage leurs frontières aux importations européennes en diminuant substantiellement les droits de douane qu'ils appliquent à ces importations. Les enjeux de la négociation portent sur les produits devant être, soit exclus de la libéralisation, soit pour lesquels, l'ouverture totale ou partielle du marché devra être repoussée à une date ultérieure (calendrier de démantèlement tarifaire).

Encadré No. 3 : Le processus de détermination des produits sensibles en Afrique de l'Ouest

Dans le cadre des travaux préparatoires à la négociation de l'APE, les Commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA ont engagé un processus de préparation de l'offre d'accès aux marchés de l'Afrique de l'Ouest, incluant la détermination des produits sensibles, l'établissement d'un schéma de libéralisation ainsi que la détermination des propositions en matière de clause de sauvegarde.

En ce qui concerne les **produits sensibles**, une méthodologie d'établissement des listes nationales a été mise sur pied. Elle est basée sur l'évaluation de la sensibilité des produits agricoles suivant quatre critères : i) la sécurité alimentaire, ii) la garantie des moyens d'existence des ruraux, iii) le développement rural et la gestion des ressources naturelles et iv) la dimension commerciale incluant la problématique des produits de substitution, le rôle des produits dans la dynamique d'intégration régionale et l'impact sur les recettes fiscales.

L'actuel Accord agricole à l'OMC prévoit une clause de sauvegarde permettant d'augmenter pendant une période limitée, le niveau de protection d'un produit confronté à une forte hausse des volumes importés ou à une forte chute des prix des produits importés. Il s'agit de limiter les effets négatifs de l'ouverture des marchés agricoles. Les mécanismes existants sont toutefois lourds et difficiles à mettre en œuvre. De plus, la clause n'est pas applicable aux pays ayant consolidé à un taux plafond, ce qui concerne la plupart des PMA. L'enjeu des négociations actuelles porte sur la mise en place d'une mesure de sauvegarde spéciale (MSS) qui pourra être utilisée par les PED. Il s'agit d'assurer une plus grande souplesse en matière de protection. Dans le cadre des APE, l'offre d'accès aux marchés comporte également les clauses de sauvegarde qui doivent être définies dans un cadre communautaire. Il y a nécessité d'articuler les deux processus de négociation. Les mécanismes de sauvegarde au niveau multilatéral et bilatéral doivent être complémentaires et suffisamment ambitieux pour limiter les impacts négatifs d'une poussée des importations ou d'une forte diminution des prix.

Des politiques commerciales appropriées et en cohérence avec les enjeux de développement

Les négociations APE et OMC en cours sont d'une importance cruciale pour l'agriculture des pays ACP car elles apporteront des changements majeurs dans l'environnement commercial des producteurs et de l'ensemble des agents des filières agro-alimentaires. La flambée des prix alimentaires a mis en évidence la nécessité de relancer les investissements dans l'agriculture et de mettre en place des politiques permettant de développer l'agriculture nationale et régionale. Les négociations restent cependant marquées par l'absence de propositions visant à protéger le développement des marchés agricoles. Il convient ainsi d'insister sur la nécessaire articulation entre les règles commerciales et les enjeux de développement des pays ACP.

Cet article a été rédigé avec la collaboration de Roger Blein (bureau Issala)

Pour en savoir plus :

Arlène Alpha et al, Les négociations OMC et APE : pour une meilleure coordination des positions ACP sur l'agriculture, décembre 2005

CEDEAO/UEMOA, Rapport régional sur la détermination des produits sensibles et l'élaboration de l'offre de partenariat commercial pour le développement de l'Afrique de l'Ouest à l'UE, septembre 2008

Disposer des mesures de sauvegarde spéciale

Point sur la situation alimentaire et nutritionnelle

Grands Lacs - Rwanda

Malgré une croissance économique rapide et soutenue, l'insécurité alimentaire reste un défi majeur pour le Rwanda

Le Rwanda a connu une croissance économique remarquable depuis 1994. Suite au génocide et aux conflits liés (1996-2000), le PIB réel a augmenté de 10%, bien que partant d'un niveau très bas. S'ensuivit une période de stabilisation (2001-2007) au cours de laquelle le taux de croissance s'est situé à 6%. Toutefois, la croissance économique n'a pas permis de réduire de manière significative les niveaux de pauvreté.

La population rwandaise reste vulnérable à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition. Il y a nécessité de s'attaquer aux **causes structurelles de l'insécurité alimentaire**, parmi lesquelles : 1) la faible productivité du secteur agricole (la production per capita est encore inférieure aux niveaux de 1990) ; 2) la pression démographique sur les terres, ayant pour conséquence un morcellement des parcelles et la mise en culture de terres marginales ; 3) l'érosion du sol, la perte de fertilité des sols et la baisse de la productivité ; 4) le dysfonctionnement des marchés et l'absence d'opportunités économiques, en particulier dans les zones rurales ; 5) les conséquences à long terme du conflit, comme les déplacements, la séparation des familles et les perturbations sociales, qui augmentent le nombre de personnes vulnérables et l'intensité de leur vulnérabilité (CFSVA, 2006).

L'agriculture reste la colonne vertébrale et le secteur le plus important de l'économie rwandaise

L'économie rwandaise est principalement basée sur l'agriculture. Ce secteur contribue pour une part très importante du produit national et de l'emploi. Il représente plus de 90% des emplois (essentiellement dans l'agriculture vivrière), ce qui est bien plus élevé que la moyenne régionale et celle des pays à revenu intermédiaire. Les cultures vivrières occupent une place prépondérante. Les cultures les plus importantes en termes de superficies cultivées sont les haricots et les bananes, suivies du sorgho, des pommes de terres irlandaises et en moindre mesure, des patates douces, du manioc et du maïs. Les exportations agricoles représentent plus de 70% de la valeur totale des exportations ; le café et le thé sont les deux principales cultures d'exportation et les cultures de rente les plus importantes.

Toutefois, le secteur agricole a subi peu transformations structurelles ces dernières années, avec pour conséquence une **faible productivité**. La hausse de la production est en partie due à l'extension des terres cultivées, y compris de terres non agricoles. La disponibilité des terres reste un problème majeur compte tenu de la forte densité de population et de la taille du pays. Ceci limite fortement l'accroissement des terres arables. L'usage des terres est aussi limité par l'absence de systèmes d'administration foncière bien définis et de mauvais plans d'occupation des sols dans les régions rurales.

Le morcellement des terres agricoles est aussi un problème majeur. Plus de 60% des ménages disposent de moins de 0.7 hectares de terre. De plus, les parcelles sont très souvent dispersées et de taille insuffisante. Les cultures les moins rentables, telles que le manioc, sont cultivées sur des terres marginales.

Malgré les obstacles structurels, des efforts significatifs ont été entrepris pour promouvoir l'utilisation des intrants agricoles et appuyer le développement des filières agricoles. Les défis qui se posent en matière de sécurité alimentaire sont importants et il semble nécessaire de continuer à soutenir ces efforts.

L'incidence de la pauvreté a diminué depuis 2000/01, mais elle reste élevée

Selon un rapport préliminaire sur la pauvreté, celle-ci aurait diminué de 60,4 à 56,9% sur la période 2000/01-2005/06 (voir Tableau No. 1). Néanmoins, une répartition inégale a modéré l'impact sur la réduction de la pauvreté. Le coefficient de Gini, qui mesure les inégalités, est passé de 0,47 à 0,51, suggérant que la croissance a été inégalement distribuée.

Tableau No. 1 : Taux de pauvreté par province, EICV1 et EICV2 (%)

Région	EICV1 ³	EICV2
Ville de Kigali	24,4	20,2
Province du Sud	65,8	67,3
Province de l'Ouest	63,1	62,0
Province du Nord	66,9	62,7
Province de l'Est	61,8	50,4
National	60,4	56,9

Source : Andy McKay, Mary Strode, Clare O'Brien et Geoffrey Greenwell, 2007

³EICV : Enquête Intégrale sur les Conditions de Vie des Ménages

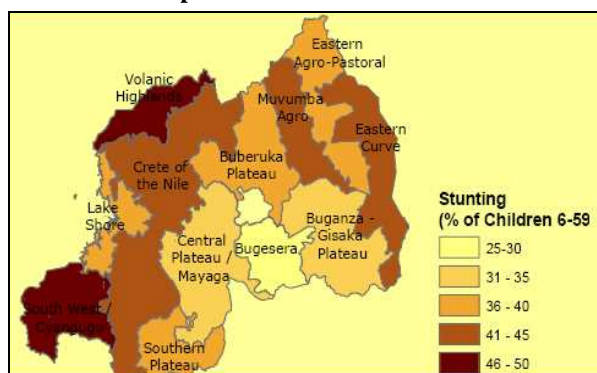
La pauvreté a principalement diminué dans les régions urbaines. Les progrès dans les régions rurales sont essentiels en raison de leur impact global sur la pauvreté, puisque 90% des personnes démunies vivent dans les régions rurales. Il est important de souligner que l'augmentation de la **densité de population**⁴ a exercé une forte pression sur l'environnement physique et causé une migration de la main d'œuvre entre les zones rurales mais aussi de la campagne vers les villes.

Vulnérabilité des ménages ruraux à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition

Selon l'Analyse de la Sécurité Alimentaire et de la Vulnérabilité (CFSVA, 2006)⁵, 28% de la population rurale souffre d'insécurité alimentaire, 24% est hautement vulnérable et 26% est modérément vulnérable. Toutefois, il est important de souligner que ces résultats sont probablement le reflet de la mauvaise récolte de 2005-2006.

Les résultats de 2001 de l'EICV indiquent une prévalence du retard de croissance de 45% chez les jeunes enfants de 3 à 59 mois. Le taux de retard de croissance sévère était également élevé : 20%. Les résultats de l'étude CFSVA montrent des tendances similaires, la prévalence du retard de croissance étant estimé à 41% (sévere à 22%). Les résultats préliminaires de 2005 du DHS indiquent des valeurs du même ordre. L'illustration ci-dessous présente une distribution indicative (non statistique) du retard de croissance.

Illustration 1 : Prévalence du retard de croissance par zone d'économie alimentaire



Source : CFSVA 2006

⁴ Le taux annuel de croissance de la population est de 2,6%. En 2000, la densité de population a atteint un niveau record de 345 habitants/km, un des plus forts taux au monde.

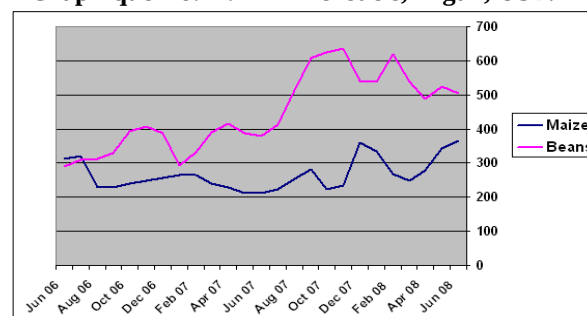
⁵ PAM, CE et INSR, menée en mars et avril 2006. Un total de 2 786 ménages a été sélectionné par le biais d'un échantillonnage par grappe et par étapes multiples afin de garantir la représentativité au niveau sub-provincial. La zone de Kigali n'a pas été soumise à l'enquête.

Un examen des tendances de la nutrition infantile montre une évolution contrastée. La prévalence du retard de croissance a augmenté de 3% en 2000-2005. En revanche, les indicateurs nutritionnels, plus sensibles aux fluctuations à court terme (émaciation et insuffisance pondérale) se sont améliorés au cours de cette période.

Impact de la hausse des prix internationaux

En 2007/08, les prix ont largement reflété les variations de la production, avec une augmentation du prix des haricots. Les prix des pommes de terre irlandaises et du manioc ont, quant à eux, légèrement diminué en raison de la hausse de la production.

Graphique No. 1 : Prix mensuels, Kigali, USD/MT



Selon le Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales, le pays n'a pas été confronté aux difficultés alimentaires, semblables à celles observées dans les autres pays. En revanche, pour ce qui est des cultures alimentaires importées comme le riz, la hausse des prix internationaux a bien été constatée. La hausse des prix a en outre incité les acheteurs régionaux à acheter des stocks importants sur le marché local. Cependant, peu d'informations sont disponibles sur les volumes d'échanges transfrontaliers. Cela implique que les efforts de stockage devraient être augmentés et que les paysans devraient être encouragés à stocker et à attendre que les prix augmentent au lieu de vendre, afin de garantir la disponibilité alimentaire dans le pays. Les futurs efforts au niveau de l'augmentation de la productivité ne devront donc pas être négligés et nécessiteront une vigilance et des investissements durables.

Merci à la Délégation de la CE au Rwanda pour les informations fournies et leur contribution

Pour en savoir plus :

PAM/CE/ INSR, Analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (CFSVA), 2006
Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales, Agricultural Sector Performance, juillet 2008
Projet de Système d'Information sur les Marchés (SIM), Rapport d'enquête sur les marchés, 2007

Brèves internationales

Retour sur le séminaire régional sur la sécurité alimentaire – Afrique de l'Ouest et du Centre

Le séminaire interne de la Commission Européenne pour la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre a eu lieu du 22 au 26 septembre. Il a réuni près de 25 participants impliquées dans le domaine de la sécurité alimentaire au niveau des délégations de huit pays de la région (Burundi, Guinée Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, RDC, Sénégal, Tchad), de EuropeAid et de ECHO. Des personnes ressources extérieures ont également participé afin de contribuer à la discussion et à la réflexion sur les chantiers de travail en cours, en particulier sur la lutte contre la malnutrition, les systèmes de transferts sociaux et les indicateurs de sécurité alimentaire. L'équipe d'animation de ROSA a eu l'occasion de faire une présentation du réseau et de discuter du bilan des activités et des perspectives à venir.

Le prochain séminaire régional en Afrique Australe et Orientale se tiendra du 3 au 7 novembre prochain à Maputo, en Mozambique. Il permettra de discuter sur la problématique de la hausse des prix des denrées de base et de revenir sur les conclusions des séminaires organisés par EuropeAid sur les transferts sociaux et la lutte contre la malnutrition. Les discussions porteront aussi sur les différents types d'indicateurs dans le domaine de la sécurité alimentaire, leur rôle et la problématique de collecte des informations. Une séance de travail sera consacrée à la réflexion sur la prise en compte de la gouvernance dans le domaine de la sécurité alimentaire. Ces thèmes ont été également abordés lors du séminaire à Niamey. Le programme provisoire est disponible sur le site de ROSA.

Conférence de l'Info Point : La lutte contre la malnutrition

L'Info Point « Coopération Extérieure » (AIDCO) organise des conférences ciblant à la fois le public extérieur et le personnel des institutions européennes. Le 10 septembre dernier, une conférence-déjeuner a été organisée pour débattre des stratégies et des actions efficaces en matière de la lutte contre la malnutrition. Le but était celui de susciter des contributions pouvant être intégrées à la nouvelle approche, la stratégie, la position et les réponses de la CE, relatives à la lutte contre la sous-nutrition et la malnutrition chronique.

Ce débat a soulevé plusieurs points importants : la recherche de méthodes permettant de maximiser l'impact des ressources de la CE investies dans la lutte contre la sous-nutrition ; la prise de conscience du fait que la malnutrition structurelle et la malnutrition chronique en particulier ont largement été négligées en tant que priorités de développement ; et la nécessité de mieux articuler les réponses à la malnutrition lors des interventions d'urgence et de post-crise.

Le 7 octobre, la conférence-déjeuner abordera la problématique du lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD). Les présentations des intervenants sont disponibles sur le site de ROSA.

Ce bulletin a été rédigé par l'équipe du GRET chargée de l'animation du ROSA (Réseau opérationnel de sécurité alimentaire). C'est une initiative de EuropeAid E6 (appui thématique sécurité alimentaire, développement rural et environnement) en collaboration avec EuropeAid G4 (formation et gestion des connaissances). Les points de vue exposés ne représentent en aucun cas le point de vue officiel de la Commission européenne.