



21 octobre 2019

Petit-déjeuner-débat organisé à l'occasion de la publication d'une note de la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde

Les protections à l'importation sur les produits agricoles. Etats des lieux et enjeux pour l'Afrique subsaharienne

Jean-Christophe Debar, directeur de FARM, présente les objectifs et les principales conclusions de la note, élaborée dans le cadre de l'Observatoire mondial du soutien à l'agriculture mis en place par la fondation. Il ressort notamment que les droits de douane sur les produits agricoles en Afrique subsaharienne (15 %) sont légèrement supérieurs à la moyenne mondiale (13 %), mais sensiblement inférieurs à ceux en vigueur dans les autres régions en développement, en particulier l'Afrique du Nord (26 %) et l'Asie du Sud (34 %). En outre, en 2013, toutes les sous-régions d'Afrique subsaharienne, à l'exception de l'Afrique australe, protégeaient moins leur agriculture vis-à-vis du reste du monde qu'à l'égard des autres sous-régions du continent. Ainsi, la création de la Zone de libre-échange pour l'Afrique (ZLECAf), lancée officiellement à Niamey en juillet 2019, devrait aboutir, lorsque les tarifs douaniers sur le commerce intérieur auront été démantelés, à une diminution du niveau moyen de protection de l'agriculture africaine.

Les arguments pour une augmentation des droits de douane sur les produits agricoles en Afrique subsaharienne ne manquent pas : réduction de la concurrence des importations à bas prix pour renforcer les filières locales, baisse du déficit commercial, moindre dépendance alimentaire à l'égard des marchés mondiaux, etc. Mais cette augmentation risque de pénaliser les consommateurs les plus pauvres, très sensibles à une hausse du coût de la nourriture. Pour sortir du « dilemme des prix alimentaires », selon l'expression de Peter Timmer (1986), l'accroissement éventuel de la protection tarifaire doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie globale de développement, combinant plusieurs mesures. Selon certains chercheurs, une politique optimale pourrait consister en une progression modérée des tarifs douaniers et un fort appui à l'investissement favorisant, à terme, une amélioration de la productivité des filières qui se traduira à la fois par une hausse des revenus des agriculteurs et une diminution des prix alimentaires.

Les marges de manœuvre des gouvernements africains pour une augmentation des protections à l'importation sur les produits agricoles sont limitées par les accords commerciaux. La plupart des pays d'Afrique subsaharienne appliquent des tarifs douaniers nettement inférieurs, en moyenne, aux tarifs qu'ils ont consolidés à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ils peuvent donc en théorie les accroître. Cependant cette possibilité est contrainte par plusieurs facteurs : l'appartenance de ces pays à des communautés économiques régionales, car une hausse concertée du tarif extérieur commun est politiquement difficile ; la perspective de la

ratification des Accords de partenariat économique (APE), qui vont rendre plus attractifs les produits importés de l'Union européenne mais autorisent cependant un maintien voire un accroissement des tarifs douaniers sur certains produits sensibles ; enfin, la création de la ZLECAf, dont l'achèvement sera sans doute très long mais qui laisse en suspens des questions majeures, comme la constitution d'un budget commun visant à favoriser le « rattrapage » des régions les plus vulnérables ou encore le degré de protection qui sera établi à l'égard des pays tiers, notamment sur les produits agro-alimentaires transformés.

En conclusion, la protection à l'importation est une question éminemment politique, qui renvoie au choix historique de nombreux pays africains de privilégier les importations alimentaires à bas prix en faveur des villes, au détriment des ruraux. Cette question doit être traitée avec pragmatisme, secteur par secteur, et en coordination avec un renforcement des concours publics à l'agriculture. La majorité des pays africains peinent à tenir leur engagement, affirmé à Maputo en 2003 puis à Malabo en 2014, de consacrer à ce secteur au moins 10 % du budget de l'Etat.

Pierre Jacquet, président du Global Development Network et du Conseil scientifique de FARM, observe que la politique commerciale tend trop souvent à dominer les autres formes d'intervention publique, au nom de l'idéologie du libre-échange. Selon cette conception, l'OMC est un instrument qui doit servir à libéraliser toujours davantage, sans tenir compte de la situation économique et sociale propre à chaque pays. Or le libre-échange complet ne saurait être une solution applicable à tous. Mais il existe une autre manière de voir, qui met l'accent sur le rôle positif que joue l'OMC pour fixer des règles du jeu dans les échanges mondiaux et éviter la constitution de rentes de situation liées aux protections à l'importation. Ce rôle est précieux et doit être préservé, face à la tentation de certains gouvernements de mener leurs politiques sans se soucier du cadre multilatéral dont l'OMC est l'un des piliers.

La note de FARM décrit les problèmes méthodologiques liés à la mesure des équivalents tarifaires. Les résultats peuvent être sensiblement différents selon que l'on calcule ces derniers en moyenne arithmétique ou en moyenne pondérée par tel ou tel coefficient de pondération. Un récent rapport de l'IFPRI¹ offre d'ailleurs un autre panorama des protections tarifaires agricoles par région, avec il est vrai un découpage géographique distinct de celui utilisé dans la note. Il conviendrait d'approfondir la question pour aboutir à un diagnostic partagé sur le niveau de protection de l'agriculture en Afrique subsaharienne.

Lorsque les protections à l'importation sont relativement élevées, elles encouragent une augmentation de la production au-delà de la demande intérieure et doivent alors être complétées par des subventions à l'exportation. Un parfait exemple en est la politique agricole commune (PAC) mise en œuvre en Europe jusqu'au début des années 1990. Mais les aides à l'exportation peuvent perturber les marchés mondiaux en reportant l'impact des crises d'excédent sur les autres pays.

Enfin, le dilemme des prix alimentaires n'est pas la seule difficulté que rencontre une augmentation de la protection de l'agriculture. Un pays qui taxe les achats de produits agricoles étrangers pénalise ses exportations de produits non-agricoles, dont le prix de revient s'accroît. Cet effet joue d'ailleurs également au sein même des filières agricoles, car une hausse des droits de douane sur les céréales, par exemple, est défavorable aux éleveurs qui les utilisent pour nourrir leurs animaux. La protection à l'importation ressortit donc à une économie politique

¹ Antoine Bouët, éd., et Sunday P. Odjo, éd., *Africa agriculture trade monitor 2019*, IFPRI.

complexe, susceptible d'opposer non seulement producteurs et consommateurs mais aussi les différents secteurs productifs.

La réduction des protections tarifaires liée aux accords commerciaux confère encore plus d'importance aux investissements publics dans l'agriculture. Les pays africains ont besoin de politiques agricoles fortes pour améliorer leur faible productivité agricole. Mais leurs ressources budgétaires sont limitées, tant pour la construction des infrastructures (routes, périmètres irrigués...) que pour leur entretien. Il faut donc aider ces pays à construire un « espace fiscal » qui leur permettra de répondre à leurs besoins.

Laurent Levard, spécialiste des questions d'agriculture et de politique commerciale au Gret, est d'accord avec le constat dressé par la note de FARM, selon lequel la protection à l'importation est devenue quasiment « tabou » dans le débat sur les politiques publiques. Il faut donc, selon lui, rappeler quelques éléments évidents mais trop souvent omis.

D'abord, il n'y a aucune raison que les prix agricoles mondiaux soient considérés comme des prix de référence pour chaque région du monde. Tient-on le même raisonnement pour les salaires ? Ensuite, il y a plusieurs justifications au maintien voire à la hausse de la protection de l'agriculture. Les différences de productivité du travail agricole, dues aux écarts de rendements et de surface disponible par actif, sont à l'origine d'énormes différences de rémunération entre les agriculteurs des régions à haut revenu et ceux des pays les moins avancés. Les marchés mondiaux sont pour l'essentiel des marchés d'excédent : les prix qui s'y établissent ne reflètent pas les coûts de production de la plupart des pays. Enfin, dans beaucoup de pays exportateurs, les agriculteurs reçoivent des subventions pour compenser l'écart entre leurs coûts de production et les prix mondiaux.

Cela étant, il est vrai que la protection à l'importation ne peut pas être le seul ingrédient d'une stratégie de développement agricole. Elle doit aller de pair avec de vigoureuses politiques d'investissement visant à améliorer la productivité des filières et avec une réduction des inefficacités de marché permettant que la hausse des prix soit réellement répercutée aux agriculteurs. Des mesures fiscales, comme une suppression de la TVA, peuvent également être appliquées pour accompagner une augmentation des droits de douane.

Les arguments qui mettent en avant un risque d'accroissement de la pauvreté en liaison avec une augmentation des droits de douane sur les produits agricoles sont peu fondés. L'étude d'un chercheur de la Banque mondiale² citée dans la note le montre clairement. Il faut prendre en considération les effets dynamiques, à moyen et long termes, des politiques encourageant une hausse des prix agricoles : si elles favorisent l'investissement productif, les consommateurs finissent par en bénéficier. Cela est d'autant plus important que la sous-rémunération du travail en agriculture a pour effet de tirer vers le bas le niveau des salaires agricoles, ce qui entretient une terrible pauvreté dans de nombreuses régions. Les statistiques sont sans ambiguïté : la majorité des pauvres, dans le monde, vivent de l'agriculture. Or une hausse relativement forte des protections à l'importation sur certains produits laitiers en Afrique de l'Ouest serait très positive pour le développement des filières locales mais n'aurait qu'un effet mineur sur le budget des consommateurs (+ 0,5 euro par habitant et par an), à cause du faible niveau de consommation de produits laitiers dans cette région et de la part limitée du prix payé aux éleveurs dans le prix des produits transformés³.

² Derek D. Headey, 2016. *Food Prices and Poverty*, World Bank Policy Research Working Paper No. 7898.

Le débat qui a suivi les interventions des discutants a fait émerger plusieurs points. En particulier :

- les prix agricoles mondiaux sont d'autant moins des références fiables des marchés qu'ils ne reflètent pas les externalités environnementales. Or celles-ci prennent aujourd'hui de plus en plus d'importance dans le débat sur les politiques publiques, du fait des changements rendus nécessaires par l'adaptation au changement climatique et son atténuation ;
- les accords commerciaux (APE, ZLECAf) vont entraîner des pertes de recettes non négligeables pour certains pays africains. Cela rendra d'autant plus difficile le financement des investissements publics dans l'agriculture, alors même que le besoin de financement sera renforcé par les effets contrastés de la libéralisation des échanges ;
- l'instauration d'un degré de protection suffisamment élevé de l'agro-industrie africaine vis-à-vis des pays tiers est un enjeu majeur de la ZLECAf, compte tenu du potentiel de création d'emplois dans ce secteur. C'est surtout sur les produits semi-transformés qu'il faut accroître les tarifs douaniers, pour encourager la transformation des produits agricoles locaux ;
- la politique commerciale ne peut pas être analysée indépendamment des politiques qui conduisent à la fixation du taux de change des monnaies. Une monnaie surévaluée – comme l'est, selon plusieurs experts, le franc CFA – favorise en effet les importations et pénalise les exportations.

Les travaux menés dans le cadre de l'Observatoire mondial du soutien à l'agriculture permettront d'approfondir l'analyse des politiques agricoles et commerciales menées dans les différents pays, avec des éclairages particuliers sur certaines filières.
