

Agriculture : pour une régulation du commerce mondial

Mettre le développement au cœur
des négociations de l'Accord
sur l'Agriculture à l'OMC

Recommandations à l'occasion de la 6^e Conférence ministérielle de l'OMC
Hong Kong, 13-18 décembre 2005

Coordination SUD

(Solidarité - Urgence - Développement)

Créée en 1994, Coordination SUD, coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale, regroupe 120 ONG d'action humanitaire d'urgence et d'appui au développement.

Les actions de Coordination SUD s'organisent autour de deux missions principales :

- **Relations internationales et appui au plaidoyer**

L'objectif de Coordination SUD consiste à appuyer les ONG françaises à investir les débats sur les enjeux internationaux par un travail de concertation avec les pouvoirs publics français, la Commission européenne ou encore les organisations internationales (OMC, ONU, CNUCED, OCDE, etc.), ainsi que les plates-formes nationales d'ONG du Nord et du Sud.

Plusieurs commissions de travail au sein de Coordination SUD (Europe, aide publique au développement, éducation, etc.) permettent aux ONG de mettre en synergie leurs positions et d'élaborer un travail conjoint de plaidoyer. Par ailleurs, Coordination SUD a mis en place une dynamique de mise en réseau avec les plates-formes nationales d'ONG des pays du Sud (Brésil, Inde, Sénégal) et du Nord (USA, Canada, Grande-Bretagne, Japon, etc.), pour assurer les échanges de positions mais également favoriser les possibilités d'actions en commun.

- **Appui au financement et au renforcement institutionnel**

Le second objectif de Coordination SUD consiste à renforcer la professionnalisation des ONG françaises et de développer leurs possibilités d'accès aux ressources et financements.

Différentes commissions de travail (Financement et renforcement institutionnel, humanitaire d'urgence ou le groupe de travail sur les questions de parité) permettent aux ONG de travailler en faveur de l'amélioration interne de leurs pratiques et de définir des propositions d'amélioration de leurs actions auprès de leurs partenaires publics.

Par ailleurs, Coordination SUD assure une fonction de centre de ressources en développant des services d'information, d'appui et de formation sur les questions d'accès aux financements, d'organisation interne des ONG ou concernant leurs actions au Sud.

Pour remplir ces missions, Coordination SUD dispose d'un secrétariat exécutif composé d'une quinzaine de permanents. Elle a mis en place une série d'outils d'information et de capitalisation largement accessibles aux ONG et à leurs partenaires publics ou privés, dont en particulier un site Internet portail des ONG françaises, des bulletins d'information électroniques thématiques et de nombreuses publications.

- > Site web : www.coordinationsud.org
E-mail : sud@coordinationsud.org
14 passage Dubail 75010 Paris
Téléphone : 01 44 72 93 72 - Fax : 01 44 72 93 73

Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD

Pilotée par le GRET et le CFSI, la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD regroupe les ONG de solidarité internationale qui agissent pour une prise en considération du sort des paysans du Sud dans les négociations commerciales internationales.

L'objectif du groupe consiste à coordonner les travaux réalisés par ses participants, à assurer une concertation entre ONG membres et à les porter auprès des acteurs sociaux et des décideurs politiques internationaux.

Il s'accorde sur les représentations assurées au nom de Coordination SUD en un ensemble de lieux (Concord pour le niveau européen, FAO, OMC, CNUCED) et échange des informations sur les enjeux internationaux en cours. Il est mandaté par Coordination SUD pour prendre des positions au nom du collectif lors des principaux rendez-vous institutionnels traitant de l'agriculture et de l'alimentation.

La commission est composée de deux collectifs : le CRID et le CFSI, et des ONG suivantes : Agir Ici, AITEC, CCFD, Fédération Artisans du Monde, GRET, IRAM, Peuples Solidaires, Secours Catholique, Secours Populaire Français, VSF-CICDA.

- > Contacts Commission Agriculture et Alimentation :
Bénédicte Hermelin, GRET : hermelin@gret.org
Pascal Erard, CFSI : erard@cfsi.asso.fr
Fabrice Ferrier, Coordination SUD : ferrier@coordinationsud.org

Ce rapport a été rédigé par les organisations suivantes :



Ce rapport a été réalisé avec le soutien financier du ministère français des Affaires étrangères.



Les points de vue exposés sur ce document reflètent l'opinion de Coordination SUD et de ce fait ne représentent en aucun cas le point de vue officiel du ministère des Affaires étrangères.

Agriculture : pour une régulation du commerce mondial

Mettre le développement au cœur
des négociations de l'Accord sur
l'Agriculture à l'OMC

Recommandations des ONG françaises de solidarité internationale
à l'occasion de la 6^e Conférence ministérielle de l'OMC
Hong Kong, Chine, 13-18 décembre 2005

Bénédicte Hermelin, Julie Villain et Anne Wagner (GRET)
Catherine Gaudard (CCFD)
Anne-Laure Constantin et Pascal Érard (CFSI)
Véronique Rioufol (Agir Ici)
Maude Feral et Benjamin Peyrot des Gachons (Peuples Solidaires)
Mélanie Portman (Artisans du Monde)

Avec la relecture de Benoît Faivre-Dupègre et Vanessa Flores (IRAM)

● DÉCEMBRE 2005

Édition et diffusion :
Coordination SUD
14 passage Dubail
75010 Paris
www.coordinationsud.org

Coordination de la publication : Anne Wagner (GRET)
Maquette : Hélène Gay (GRET)
Appui rédactionnel : Laurence Estival, Bénédicte Hermelin (GRET)

Quel avenir les négociateurs de l'OMC nous préparent-ils ?

- Henri Rouillé d'Orfeuil
Président de Coordination SUD

La libéralisation est, en théorie, un horizon indépassable. D'ailleurs, c'est l'évidence : prenons le monde comme un immense marché, rendons accessibles toutes les ressources naturelles et humaines et laissons un ordinateur les combiner sans contrainte selon des fonctions de production préalablement établies, nul doute nous obtiendrons un optimum indépassable. Bien sûr, chaque contrainte introduite nous oblige à en rabattre un peu : la terre ne se déplace pas, c'est dommage, le travail est le plus souvent bloqué derrière des frontières, c'est regrettable. Mais, même si ces deux facteurs majeurs manquent de mobilité, ce n'est pas suffisant pour remettre en cause la belle idée de marché mondial. La Banque Mondiale nous le démontre : il y a quelques 300 milliards de dollars à gagner à la libéralisation totale du commerce agricole. Elle précise que c'est du win win : rien que des gagnants ! Les pays du Nord pourront économiser les 360 milliards de subventions et ceux du Sud conquérir des marchés qui leur sont interdits. Et pour éteindre les derniers doutes, elle démontre, chiffres à l'appui, que les gagnants des gagnants sont bien les plus pauvres des plus pauvres des pays et de leurs citoyens.

Pour obtenir ces 300 milliards de dollars, l'OMC nous dit les trois conditions nécessaires pour atteindre le sommet du mât de cocagne : supprimer les barrières tarifaires et non tarifaires, les subventions aux exportations et les aides internes.

Mais si tout le monde doit gagner une part du jack pot, pourquoi, nous, citoyens du monde et imbéciles que nous sommes, avons-nous tant d'hésitations ?

En effet, nous avons de sérieux doutes.

D'abord, nous avons des difficultés à trouver dans l'histoire des agricultures qui se soient développées dans des situations de totale ouverture commerciale.

Nous avons aussi un doute sur les bienfaits des processus de libéralisation de ces dix dernières années, c'est-à-dire depuis les Accords de l'Uruguay Round et de Marrakech. En Afrique subsaharienne, par exemple, où les processus de libéralisation ont été poussés à l'extrême sous la conduite des institutions financières internationales, qui peuvent imposer des condi-

tionnalités macro-économiques à cause de la mise sous tutelle de pays obligés de négocier avec leurs créanciers. L'application des principes du Consensus de Washington, complétés par ceux de Monterrey, qui sont pour les libéraux d'une pureté beaucoup plus grande que les engagements pris dans le cadre de l'OMC, est loin d'être probante. Le rapport de la Commission for Africa, présidée par T. Blair, indique que l'Afrique a perdu en vingt ans les deux tiers de ses parts de marché mondial. Et, encore, dans les 2 % qui subsistent, sont comptabilisés les industries extractives qui sont presque totalement multinationalisées et l'économie sud-africaine qui est peu africaine. Le libéralisme serait peu adapté à l'Afrique ? Mais alors, qui a raison, l'Afrique ou le libéralisme, et pourquoi les IFI doublent-ils, dans leurs ajustements structurels, la dose libre-échangiste de l'OMC ? Ce serait la faute des pays du Nord ? Mais, alors pourquoi a-t-on engagé les pays africains dans une évolution avant que les conditions extérieures ne soient réunies et à qui donner raison en économie, à la doctrine ou à la réalité ? L'histoire nous apprend que s'il y a conflit – et le commerce est un conflit permanent –, c'est qu'il y a contradictions d'intérêts. Mieux vaut reconnaître, si l'on veut s'inscrire dans l'Histoire, qu'il y a toujours des gagnants et des perdants.

Des perdants, il n'en manque pas. La CNUCED ose l'avouer et rompre le mur du silence : les pays les moins avancés (PMA) n'ont pas profité des dernières dix années de libéralisation. C'est dit timidement pour ne pas donner l'impression que l'organisation s'attaque au libre-échange lui-même ; les PMA ne disposeraient pas des institutions et des moyens qui leur permettraient de gagner la ou des guerres commerciales mondiales. Mais alors, de nouveau, pourquoi engager les PMA dans des batailles commerciales perdues d'avance ?

Pour y voir clair, les ONG demandent que soient évalués de manière rigoureuse, indépendante et contradictoire les impacts de la libéralisation sur les différentes catégories de personnes physiques et morales engagées dans l'économie. Il était prévu à Marrakech de procéder par étapes et, donc, de mener une évaluation après chaque étape. Nous réclamons cette évaluation, mais souhaitons qu'elle s'intéresse à la réalité.

Enfin, et pour nous là est l'essentiel, les membres de Coordination SUD constatent, de par leur engagement avec leurs partenaires dans des actions locales, que les paysans de toutes les régions du monde sont en difficulté et que dans des régions entières ils touchent le fond du fond de la pauvreté. Nos interlocuteurs des organisations paysannes nous disent que ces situations empirent et se multiplient. En Andhra Pradesh, au centre de l'Inde, nos partenaires du Centre for Environment Concerns (CEC) nous disent que les suicides de paysans paupérisés et endettés prennent des allures épidémiques. En Afrique de l'Ouest, nos amis du Réseau des organisations paysannes et de producteurs agricoles (ROPPA) nous disent la détresse des paysans qui perdent leurs marchés locaux, encombrés de surplus et de sous-produits européens ou américains, et risquent d'être exclus des marchés mondiaux de l'arachide ou du coton. De partout, nous recevons les mêmes messages et sous toutes les latitudes nous observons les mêmes évolutions.

Cela aurait pu nous suffire pour définir les positions à défendre à Hong Kong. Nous avons voulu aller plus loin avec certains de nos partenaires et leur avons proposé d'évaluer l'impact de la libéralisation sur quelques marchés mondiaux de produits agricoles et d'étudier leurs états actuels. Avec ces partenaires des différents continents, nous avons choisi de porter notre attention sur les marchés du coton, de la banane, du sucre, du riz, du poulet congelé et du lait. C'est le résultat de ce travail que nous proposons dans ce rapport. Les conclusions sont concordantes : les déséquilibres qui s'observent et les prix qui se pratiquent sur ces marchés mondiaux contribuent à détruire les économies agricoles, qui ne peuvent s'en protéger, et à plonger les paysanneries dans des crises profondes.

Dans le contexte de surproduction de toutes les filières agricoles – eu égard à ce qu’est la demande solvable – et de possibles considérables gains de productivité, la création d’un marché mondial intégrant tous les marchés nationaux va entraîner un véritable carnage paysan. Un paysan du Sahel cumule les handicaps ; insuffisance des infrastructures, inexistence des chaînes du froid, déficiences des politiques publiques, difficultés d’accès aux ressources, aux marchés, au crédit, aux informations et, souvent, conditions naturelles défavorables. L’OMC, en obligeant tous les producteurs agricoles – ils sont encore près de trois milliards d’hommes, de femmes et d’enfants à vivre directement de la production agricole – à combattre sur le même marché mondial, est tout simplement en train d’engager une guerre agricole mondiale ! Avec un surcroît de libéralisation, la bataille pour l’accès aux ressources et aux marchés va se durcir et entraîner les paysans dans un processus de paupérisation, puis d’exclusion. Nous savons qu’il suffirait de 2 à 4 % de producteurs agricoles pour nourrir l’humanité, fournir à l’industrie des matières premières agricoles et, même, produire de la bioénergie. Le processus d’exclusion qui s’accélère n’a pas de raison de s’arrêter de lui-même avant d’avoir bouté 2,8 milliards de paysans hors de l’agriculture comme il l’a déjà fait pour les 1,3 milliards de périurbains aujourd’hui en grande difficulté. Et ce sont, bien sûr, les pays qui ont 60 à 70 % de leurs populations dans l’agriculture qui vont payer le plus lourd tribut. Et que proposent les « experts en recherche d’optimum » à ces milliards d’exclus ? Rien du tout.

Ce que nous promettent les négociateurs de l’OMC n’est ni réaliste ni acceptable. Devant le chaos social créé, il faudra bien un jour faire demi-tour. Alors pourquoi s’engager sur ce chemin désastreux ? Pourquoi ne profiterions-nous pas de Hong Kong pour remettre les cartes à plat et commencer à jeter les bases sur lesquelles construire des échanges internationaux au service du développement local, national et régional ?

Bien sûr, les réponses que nous proposons dans ce rapport ne ressemblent guère à ce qui se dit à Genève. Mais, puisque derrière la règle libre-échangiste se cachent déjà tellement d’exceptions, pourquoi ne pas franchir le pas et reconnaître qu’il devient indispensable de repartir à l’OMC avec de bonnes bases, celles qui pourraient permettre aux agricultures des différentes régions du monde de se développer et celles qui pourraient permettre aux échanges internationaux de servir ce développement. ●

Sommaire

Introduction : libéralisez, disaient-ils ! 9

CONSTAT 13

I. Une libéralisation des échanges sans nuance, aux conséquences catastrophiques	15
1. Une vision restrictive de la régulation commerciale	15
2. Des règles contraires aux besoins de développement	17
2.1 Ouverture des marchés : un coût élevé pour les plus pauvres	17
2.2 Des résultats à l'encontre des objectifs recherchés	22
3. Soutiens internes à l'agriculture : deux poids, deux mesures	25
3.1 Réduction des marges de manœuvre pour les pays en développement	25
3.2 Des politiques d'intervention en voie de raréfaction	27
3.3 Mauvaises priorités pour les pays du Nord	28
II. Les pays du Sud s'enfoncent dans la pauvreté	31
1. Effets négatifs pour les États	31
1.1 Persistance de la sous-alimentation	31
1.2 L'environnement à rude épreuve	32
2. Des bénéfices inégalement répartis	32
2.1 Des populations qui cumulent les désavantages	32
2.2 Les multinationales, grandes gagnantes de la libéralisation	34
3. Les droits de l'Homme en question	36
III. Négociations à l'OMC : état des lieux	37
1. Le développement, but ultime des négociateurs ?	37
1.1 Des objectifs affichés	37
1.2 Et des promesses restées lettre morte	37
2. Une relance chaotique	38

RECOMMANDATIONS

41

IV. Priorité au droit à la protection des marchés agricoles et à la souveraineté alimentaire	43
1. Donner la priorité aux droits de l'Homme	43
2. Reconnaître le principe de souveraineté alimentaire	44
3. Reconnaître le droit au développement des agricultures	45
4. Assainir et réguler les marchés agricoles mondiaux	46
5. Reconnaître la valeur sociale et environnementale des produits	48
6. Contribuer au rééquilibrage des rapports de force au sein des filières agroalimentaires	48
7. Des politiques cohérentes avec la lutte contre la faim et la pauvreté ..	48
V. Conclusion : remettre le développement au cœur des négociations à l'OMC	51

FICHES PRODUITS

53

Le riz, produit clef de la sécurité alimentaire	55
Baisse des prix du sucre : marginalisation des plus pauvres	65
La guerre de la banane	73
Concentration, délocalisation : les exportations de poulets plument les plus faibles	83
Lait : quand les subventions à l'exportation ruinent les petits producteurs ..	89
Le coton, ou les risques liés à la dépendance	97
Bibliographie	103

Introduction : Libéralisez, disaient-ils !

En Thaïlande, le gouvernement et les institutions internationales qui le financent ont choisi de consacrer des régions entières à la production intensive de riz pour l'export. Mais dans les zones désignées pour cette production de riz, des paysans surendettés par l'incitation à moderniser les exploitations et augmenter la productivité de riz pour l'export, en sont souvent réduits à « voler » du riz dans leurs propres champs et à le cacher pour la consommation familiale avant l'arrivée des négociants qui récoltent le riz en paiement des dettes. L'environnement est dégradé par l'utilisation massive de produits chimiques, les coûts de production augmentent alors que le prix du riz a baissé... Les paysans thaïlandais sont sacrifiés afin que le pays soit le premier exportateur mondial de riz, et la concurrence mondiale acharnée risque de faire perdre cette place au pays. Le commerce international n'est pourtant pas la réponse aux besoins prioritaires du monde rural thaïlandais, mais il semble que ce soit la seule préoccupation des politiques mises en œuvre.

Un leader paysan de Ban Thungyao, Muang District, Lampoon, Thaïlande¹

Ce constat amer porté par un leader paysan thaïlandais va à l'encontre du postulat de base des négociations en cours à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) : pour vaincre la pauvreté et assurer le développement des pays les plus pauvres, il suffirait en quelque sorte de faciliter les échanges internationaux.

En théorie, l'ouverture des frontières et l'élimination des pratiques anticoncurrentielles devraient permettre de réguler les marchés et de tendre vers une meilleure utilisation des ressources, améliorant le bien-être de tous les citoyens de la planète : les pays du Sud, mieux placés que ceux du Nord car ils possèdent des terres encore vierges et une main-d'œuvre bon marché, pourraient ainsi développer leurs exportations et réinvestir les gains dans d'autres secteurs économiques. Les pays du Nord pourraient pour leur part bénéficier de produits alimentaires moins onéreux, ce qui leur permettrait de réorienter les sommes économisées pour soutenir leur agriculture vers des secteurs plus porteurs.

À quelques jours de la conférence ministérielle de l'OMC qui pourrait décider de poursuivre et d'accroître le processus de libéralisation engagé, force est de constater que cette politique n'a pas atteint ses objectifs : entre 1995 et 2001, le nombre de personnes sous-alimentées dans le monde a augmenté de 18 millions pour atteindre 852 millions et près de 80 % des habitants de la planète qui ne mangent pas à leur faim sont des petits paysans pauvres. Dans nombre de pays, la libéralisation des échanges de produits agricoles a en réalité accru l'insécurité alimentaire qu'elle entendait combattre.

Surtout, les termes de l'échange ont poursuivi leur inexorable dégradation, les prix des matières premières agricoles se caractérisant par une baisse structurelle. Contrairement à la stabilisation des prix promise par les tenants d'une libéralisation accrue du secteur, c'est à une dramatique diminution des revenus paysans que l'on assiste : de l'ordre de 3,3 % par an (en

¹ Étude RRAFA.

prix réel) selon les travaux de la Cnuced pour les produits alimentaires pour la seule décennie 1990-2000².

Au-delà de ces chiffres globaux et des concepts théoriques, ce rapport de Coordination SUD s'appuie sur des études effectuées avec des organisations du Sud sur six produits pour mesurer concrètement l'impact de la libéralisation des échanges sur la lutte contre la faim et la pauvreté. Ces études sont présentées en annexe de ce rapport.

Les six produits choisis l'ont été parce qu'ils illustrent des facettes différentes de la problématique de la libéralisation des échanges agricoles.

- **Le riz**, produit clé de la sécurité alimentaire dans de nombreux pays en développement, est essentiellement destiné à une consommation locale : les 4 % de production échangés au niveau international font cependant l'objet d'âpres marchandages, et reflètent la complexité des impacts de la libéralisation du commerce agricole. À la concurrence déloyale imposée par les subventions américaines, à l'aide alimentaire utilisée à mauvais escient, s'ajoute de plus en plus une féroce concurrence Sud-Sud, aux dépens des producteurs les plus vulnérables.
- **Le sucre** est un produit très échangé au niveau international, mais il fait l'objet de régulations complexes. Il illustre les conséquences de la règle de l'OMC imposant un traitement non discriminatoire des partenaires commerciaux.
- **La banane**, premier fruit échangé sur le marché international, est une source importante d'emploi dans bon nombre de pays exportateurs. L'industrie de la banane engendre des revenus colossaux, et cinq firmes représentent 80 % des échanges internationaux. Les intérêts divergents des pays en développement exportateurs et l'importance économique du secteur sont à l'origine de la guerre de la banane.
- **La viande de poulet** fait l'objet d'une féroce guerre commerciale entre pays en développement et pays développés. L'industrialisation de la production a permis de baisser le prix de vente, et permet aux productions importées d'être très compétitives par rapport à des productions plus traditionnelles, et ceci sans recourir aux subventions.
- **Le lait** est principalement exporté par l'Union européenne, sous forme de poudre de lait, grâce à des subventions à l'exportation qui engendrent une concurrence déloyale vis-à-vis des productions locales et freinent leur développement. Et pourtant, le lait est un aliment très intéressant, dont la transformation peut être réalisée à petite échelle, permettant l'amélioration de la situation nutritionnelle et des revenus.
- **Le coton** a été au cœur des discussions de la Conférence ministérielle de Cancun, et mis en avant comme une illustration des différends Nord-Sud. Cependant, la réalité est en fait plus complexe : les États-Unis et l'Union européenne ne sont pas les seuls à soutenir leur secteur cotonnier, des pays en développement font de même. Les difficultés dont souffrent les filières ouest-africaines ne sont pas uniquement dues aux subventions des pays riches, mais aussi à des problèmes internes. Cependant, elles sont exacerbées par la forte dépendance des pays africains exportateurs dont le coton est souvent la première source de devise.

Les études de cas démontrent que, dans la plupart des cas, la libéralisation aggrave la crise agricole dans les pays en développement. La cause de ces dysfonctionnements : l'application uniforme de règles inadaptées à la diversité des situations. Sur 1,3 milliard d'actifs agricoles dans le monde, on compte des paysans familiaux propriétaires, fermiers ou métayers (en

² Synthèse du séminaire : « Dynamique des prix agricoles internationaux », Coordination SUD, CERI, Cirad, Gemdev, 7 juin 2005, http://www.coordinationsud.org/article.php3?id_article=2116.

viron 900 millions d'actifs), quelques millions d'« entrepreneurs agricoles » qui sont plus des hommes d'affaires et des investisseurs que des paysans, et de plus en plus de salariés agricoles (450 millions d'actifs, parmi les plus pauvres)³.

Les exemples développés dans ce rapport soulignent que les bénéficiaires de la libéralisation des échanges agricoles sont avant tout les acteurs économiques les plus puissants, contrairement aux objectifs de lutte contre la pauvreté dont sont parées ces politiques de libéralisation. Les écarts entre les discours et les théories économiques d'une part, et les réalités vécues par la majorité de la population de l'autre, sont flagrants.

Le rapport souligne également que les mesures de flexibilité ou de protection mises en place à l'OMC apparaissent trop souvent comme vides de sens dans des contextes où de multiples contraintes privent les pays de l'accès à ces mesures : plusieurs études synthétisées ci-après témoignent des incohérences entre les politiques des Institutions Financières Internationales (IFI), les accords commerciaux régionaux ou bilatéraux, et les politiques d'aide publique au développement. Par ailleurs, ces mesures sont insuffisantes pour faire face à une libéralisation trop rapide et étendue.

Des règles inadaptées, des politiques commerciales qui conditionnent l'ensemble des politiques mises en œuvre par les gouvernements locaux les privant de leurs leviers... On est bien loin des Objectifs du Millénaire pour le développement sur lesquels se sont engagés les États de cette planète, et en particulier le gouvernement français et l'Union européenne. On est également à mille lieues du but officiel poursuivi par l'OMC qui a décidé de placer le cycle actuel sous le signe de la lutte contre la pauvreté... C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous faisons, dans ce rapport, des recommandations visant à remettre le développement au centre des négociations commerciales.

³ Rapport FAO-OIT-UIT, septembre 2005.

1

Constat

I. Une libéralisation des échanges sans nuance, aux conséquences catastrophiques

Dans la plupart des pays en développement, l'agriculture joue un rôle déterminant : elle procure des revenus et des moyens de subsistance à 2,5 milliards de personnes, selon la FAO. L'histoire montre d'ailleurs que rares sont les pays qui ont connu une croissance économique rapide et vaincu la pauvreté sans que ces progrès ne soient accompagnés d'un développement de ce secteur. Or la libéralisation des échanges agricoles engagée depuis le milieu des années 90 avec la signature de l'Accord de Marrakech et au centre des négociations à l'OMC dans le cadre du cycle de Doha, ruine la plupart des paysans des pays du Sud qui s'enfoncent dans la pauvreté.

1. Une vision restrictive de la régulation commerciale

C'est en 1995 que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) voit le jour. Elle succède au GATT (General Agreements on Tariffs and Trade, Accords généraux sur les tarifs douaniers et le commerce) créé en 1947 pour encourager la libéralisation progressive des échanges. Son acte de naissance marque l'aboutissement du dernier cycle de négociations commerciales du GATT : le cycle de l'Uruguay (1986-1994). En même temps qu'ils créent l'OMC, les États adoptent un ensemble d'accords (dits Accords de Marrakech) couvrant non seulement le secteur traditionnel des biens manufacturés, mais aussi les secteurs des services, de l'agriculture, de la propriété intellectuelle...

L'OMC a pour mission de faciliter les échanges internationaux, en veillant à la mise en application des Accords de Marrakech et en devenant un lieu de négociations permanent pour renforcer le libre-échange et l'étendre à de nouveaux domaines.

Avec la création de l'OMC, c'est donc une conception restrictive de la régulation commerciale internationale qui prévaut, laissant notamment de côté les dimensions de régulation des marchés et des prix ou de développement durable et équitable. Cette situation est d'autant plus préoccupante que l'OMC (comme les institutions financières internationales) n'est pas rattachée à l'Organisation des Nations Unies. En outre, ses règles ont une force contraignante exceptionnelle en droit international, en raison de l'existence d'un organe de règlement des différends chargé de veiller au respect des normes de l'OMC et pouvant donner lieu à des sanctions économiques en cas de non-respect.

Parallèlement à l'OMC, un certain nombre d'États se sont également engagés dans la négociation d'accords commerciaux régionaux. Or, ceux-ci imposent souvent aux pays du Sud une ouverture et une libéralisation encore plus poussée qu'à l'OMC, notamment en matière de propriété intellectuelle et de marchés des biens non agricoles. C'est par exemple le cas de l'Accord États-Unis–Maroc de 2004, de l'Accord de libre-échange de l'Amérique centrale (CAFTA), ou des Accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays d'Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) en cours de négociation. Cette situation est facilitée par le fait que l'OMC soumet les accords régionaux à la loi commune de la réciprocité entre parties contractantes et n'impose donc pas aux accords régionaux de prendre en compte la différence de situation entre pays développés et en développement ni d'offrir à ces derniers une plus grande flexibilité dans leurs engagements.

La libéralisation des échanges agricoles introduite par l'Accord de Marrakech devait favoriser le développement des pays du Sud. Il s'agissait d'étendre à ce secteur, resté à l'écart des négociations internationales, les préceptes défendus par les partisans du libre-échange : l'accroissement des échanges agricoles devait doper la croissance des pays en développement en leur permettant de dégager de nouvelles recettes d'exportations réinvesties dans d'autres secteurs économiques et de se procurer des produits pour nourrir leur population. C'est toujours au nom des mêmes principes que l'OMC souhaite aujourd'hui poursuivre ce processus de libéralisation.

Gros plan sur l'Accord sur l'Agriculture de l'OMC

L'Accord sur l'Agriculture (AsA) est l'un des Accords de Marrakech, entré en vigueur en 1994. Ses dispositions concernent non seulement les politiques commerciales des États membres de l'OMC, mais aussi certains éléments de leurs politiques agricoles et de développement rural.

Dans la perspective de l'OMC, en effet, certaines mesures internes sont considérées comme ayant un effet de distorsion des échanges internationaux et doivent donc faire l'objet de disciplines adoptées dans un cadre multilatéral. C'est pourquoi l'Accord sur l'Agriculture porte sur trois volets distincts.

- **Accès aux marchés**

Ce volet recouvre l'ensemble des protections aux frontières imposées par chaque État à l'entrée de produits importés (droits de douane, quotas, règles techniques et sanitaires, etc.). L'objectif est d'obtenir de chaque État qu'il notifie les protections qu'il met en place, qu'il transforme les mesures non tarifaires en droits de douane et qu'il réduise les droits de douane.

- **Soutien interne**

Il s'agit des aides apportées par les États à leurs producteurs nationaux pour les aider à produire, investir, se former, transporter leurs productions, faire face à des catastrophes naturelles, protéger les ressources naturelles... L'OMC classe ces aides en trois catégories : celles qui ont un fort effet distorsif (« boîte orange »), celles qui n'ont pas ou peu d'effet distorsif (« boîte verte ») et celles qui ont un effet distorsif moyen mais qui visent à limiter la production (« boîte bleue »). L'objectif de l'AsA est ici d'obtenir que toutes les aides soient notifiées à l'OMC et que celles qui ont un effet de distorsion (boîtes orange et bleue) soient réduites.

- **Concurrence à l'exportation**

Ce volet inclut toutes les aides et mesures par lesquelles les États aident leurs producteurs nationaux à écouler leurs productions sur les marchés étrangers (subventions directes, crédits à l'export, entreprises commerciales d'État, aide alimentaire injustifiée, etc.). L'objectif est là encore d'obtenir la notification et la réduction de ces aides.

2. Des règles contraires aux besoins de développement

Qu'il s'agisse des mesures visant à favoriser l'accès aux marchés ou de celles qui régissent le maintien, dans des cadres bien précis, des politiques de soutien à l'agriculture, les instruments qui s'imposent à tous les pays privent en réalité les plus pauvres d'entre eux des moyens de se développer.

2.1 Ouverture des marchés : un coût élevé pour les plus pauvres

Pour poursuivre la libéralisation des marchés agricoles, l'OMC entend accentuer la baisse des droits de douane pour ouvrir les marchés, incitant les pays du Sud à exporter davantage dans la droite ligne des politiques promues par les institutions financières internationales (IFI) : des outils contestables au regard des résultats déjà enregistrés.

Abaissement des droits de douane : une ouverture réelle supérieure à celle prévue par les accords de l'OMC

Dans le cadre de l'accord agricole de l'OMC, les pays ont eu le choix entre deux options pour l'harmonisation et la réduction des droits de douane :

- une consolidation des droits de douane à des taux plafonds permettant une flexibilité dans le choix des taux ;
- la consolidation à partir des taux utilisés avant l'accord agricole, assortis d'une Clause de sauvegarde spéciale permettant d'élever le taux en cas d'afflux massif d'importation.

La plupart des pays en développement ont privilégié l'option des taux plafonds et ne peuvent donc pas utiliser la clause de sauvegarde spéciale. Seule compensation : en vertu du Traitement Spécial et Différencié (TSD), ils ont pu consolider leurs droits de douane à des taux plafonds plus avantageux que ceux autorisés aux pays de l'OCDE et obtenu une réduction de ces droits plus échelonnée dans le temps, les pays les plus pauvres n'étant pas tenus d'appliquer une réduction des droits de douane.

Dans les faits, la plupart des pays en développement ont appliqué des taux bien inférieurs aux taux consolidés négociés dans le cadre de l'OMC. Par conséquent, les taux effectivement appliqués par les PED sont souvent plus bas que les taux appliqués par les pays de l'OCDE, qui eux appliquent leurs taux plafonds consolidés.

Cette situation s'explique par les incohérences entre les règles imposées par différentes institutions internationales. Sous la conduite de la Banque Mondiale et du FMI (Fonds monétaire international), de nombreux pays en développement endettés ont été obligés de libéraliser leur économie dès le milieu des années 80 dans le cadre de Programmes d'Ajustement Structurel (PAS).

Afin de réduire le rôle de l'État sur les marchés agricoles, plusieurs dispositions ont été mises en œuvre : abandon des restrictions quantitatives aux importations, élimination des offices de commercialisation, des subventions aux producteurs et aux consommateurs, fin des mesures de soutien et stabilisation des prix agricoles, privatisation des terres, réduction des taux de droits de douane qui sont aujourd'hui inférieurs à ceux négociés dans le cadre de l'OMC... Les marchés communs régionaux, comme l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine) ou la CEMAC (Communauté économique des États d'Afrique centrale), ont été soumis aux mêmes

Droits consolidés et taux effectivement appliqués		
Pays	Droits consolidés	Taux effectivement appliqués
Brésil	35 % de moyenne	11 % de moyenne
Égypte	62 % au cours de la période de référence, doivent baisser jusqu'à 28 % en 2004	18,5 % de moyenne
Inde	116 % de moyenne	26 % de moyenne
Sénégal	150 % de moyenne	Varient de 0 à 20 %
Jamaïque	100 % en moyenne	20,2 % en moyenne
Malawi	125 % en général sauf pour quelques produits dont les taux plafonds sont à 50 %, 55 % et 65 %	15 % de moyenne

Source : FAO, 2002

contraintes pour la mise en place de leurs tarifs extérieurs communs (TEC), fixés à des niveaux très bas. Les conséquences de l'ouverture plus forte imposée par les IFI peut être très préjudiciables aux productions locales, comme l'illustre l'exemple du poulet en Afrique.

➤ LE POULET D'AFRIQUE DE L'OUEST

VICTIME DES INCOHÉRENCES DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

Les conséquences dévastatrices sur les producteurs locaux des importations massives de découpes de poulet congelé à bas prix dans les pays d'Afrique de l'Ouest et centrale ont révélé les failles dans le traitement des pays en développement entre l'OMC et les institutions financières internationales. Les taux plafonds très élevés négociés par les pays africains dans le cadre de l'OMC⁴ auraient dû leur permettre de se protéger efficacement contre des invasions de poulet à bas prix, mais ils ne sont pas appliqués : les programmes d'ajustement structurel négociés par la plupart de ces pays lourdement endettés exigent en effet un démantèlement radical des barrières commerciales.

Les pays d'Afrique de l'Ouest se sont regroupés au sein d'une Union douanière : née en 1994, l'UEMOA⁵ a ainsi décidé de mettre en place une tarification commune et simplifiée. Quatre tarifs ont été déterminés. Le tarif le plus élevé étant fixé à 20 % pour les produits les plus transformés (catégorie à laquelle appartiennent les découpes de poulet congelé)... Ces taux s'avèrent largement insuffisants pour protéger des secteurs vitaux de l'économie locale.

L'accès minimum au marché, source de déstabilisation

L'Accord sur l'Agriculture impose aux États membres de l'OMC d'ouvrir leur marché aux importations pour satisfaire 5 % au minimum de leur consommation intérieure moyenne.

Or dans de nombreux cas, l'application de cette règle conduit à une forte déstabilisation des marchés intérieurs, même s'agissant de quantités relativement faibles. En effet, certains pays contrôlent leur offre nationale afin de pouvoir stabiliser le prix domestique à un prix d'équilibre qui ne soit ni trop élevé pour le consommateur, ni trop bas pour le producteur. Mais l'obligation du recours aux importations peut mettre en péril cet équilibre, avec des effets induits importants, dont l'exemple du riz est révélateur.

⁴ Bénin : 79 %, Burkina Faso : 150 %, Cameroun : 230 %, Côte d'Ivoire : 200 %, Sénégal : 150 %, Togo : 80 %.

⁵ Elle regroupe le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.

➤ EFFETS BOOMERANG SUR LE MARCHÉ DU RIZ

Avec ses 3 millions de paysans disposant de 3 hectares par famille partiellement cultivés en riz, le Japon a décidé de soutenir ses producteurs en mettant en place des prix garantis. Pour leur éviter les conséquences négatives de la libéralisation, Tokyo a également obtenu à l'OMC un droit de douane pour le riz de 2 850 USD/tonne, un taux extrêmement prohibitif. Toutefois, le pays n'a pas pu empêcher l'importation à un taux réduit de 770 000 tonnes de riz en 2001 et 2002 pour se conformer à la règle obligeant les États à ouvrir leurs frontières pour couvrir 5 % de leur consommation intérieure.

Contraint d'importer du riz au-delà de ses propres besoins, le Japon a réussi à mettre en place un subterfuge afin d'éviter que ce riz ne se retrouve sur son marché domestique où il aurait déprimé les prix : il a tout simplement choisi d'écouler ce riz sur les marchés internationaux sous la forme d'aide alimentaire. Le volume de riz destiné à l'aide alimentaire a ainsi atteint 706 830 tonnes en 2000-2001, ce qui correspond à peu de choses près au contingent d'accès minimum. Un volume multiplié par trois par rapport aux 218 928 tonnes données l'année précédente, quand le contingentement n'était pas encore en place.

Les conséquences ne se sont pas faites attendre : ces exportations ont eu des effets néfastes sur les efforts des pays africains pour développer une production rizicole. Ce comportement est pourtant parfaitement légal par rapport aux règles de l'OMC. L'organisation ne limite pas les volumes d'aide alimentaire accordés par ses membres, y compris quand celle-ci est manifestement aussi abusive.

Par contre, pour des pays comme les Philippines ou la Corée du Sud, où le riz tient une place tout aussi importante dans l'économie rurale, l'accès minimal de 5 % a des conséquences très négatives : n'ayant pas les moyens économiques et politiques de mettre en place un « subterfuge » comme le Japon, ils ont été obligés d'écouler sur leur marché domestique ce riz importé à bas prix. Une concurrence frontale pour leurs producteurs qui menace la survie des plus fragiles.

Encouragement aux exportations : une politique qui fragilise les petits paysans

Parallèlement à l'ouverture de leurs marchés, les pays du Sud sont encouragés à exporter davantage afin de dégager des ressources supplémentaires mises au service de leur développement. Une situation qui a engendré une baisse des cours mondiaux d'autant que les systèmes permettant de réguler l'offre de produits agricoles ont été supprimés : de nombreux rapports de la FAO et de la CNUCED⁶ mettent d'ailleurs en lumière la baisse tendancielle des prix agricoles mondiaux, et la poursuite, voire l'aggravation de cette baisse, depuis la mise en place des politiques de libéralisation de la production et des échanges agricoles.

Dans son rapport La situation des marchés des produits agricoles 2004, la FAO a estimé que les prix réels des produits agricoles de base ont diminué d'environ 2 % par an depuis quarante ans. L'exemple le plus frappant concerne le café, dont le prix a plongé de 70 % entre 1997 et 2001, mettant en péril les moyens d'existence de 25 millions de personnes et déclenchant des urgences alimentaires dans plusieurs pays d'Afrique et d'Amérique centrale. Selon le rapport de la FAO sur la situation des marchés agricoles de 2004, « les cours du café ont chuté à un niveau inférieur à celui d'il y a trente ans ». Dans ces conditions, les termes de l'échange se sont dégradés : entre 1961 et 2001, les prix moyens des produits agricoles de base ven-

⁶ Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement.

des par les PMA (pays les moins avancés) ont chuté de près de 70 % par rapport aux prix des produits manufacturés achetés aux pays développés.

L'agence des Nations Unies met en cause aussi bien l'offre excédentaire pour certains produits (café, sucre) que les subventions aux exportations des pays occidentaux. « Cette tendance à la baisse à long terme des prix réels des produits agricoles de base menace la sécurité alimentaire de centaines de millions de personnes dans les pays les plus pauvres du monde en développement où la vente de ces produits représente souvent l'unique source de revenus en espèces », conclut la FAO.

Cet encouragement aux exportations accroît en outre la dépendance des pays du Sud. Seuls quelques pays parviennent à réduire leur dépendance à l'égard des produits de base. Dans 14 d'entre eux, la dépendance à l'égard d'un seul produit agricole de base a augmenté entre 1986-1988 et 1997-1999, et seuls sept autres ont réussi à réduire leur dépendance à l'égard d'un seul produit⁷. Pour les pays très dépendants d'une production, la baisse des cours internationaux a des conséquences immédiates et dramatiques, comme en témoigne l'exemple des filières cotonnières africaines.

► LE COTON DANS LA TOURMENTE

Malgré la faible part du coton africain dans le commerce international (10 à 15 % des exportations mondiales), ce produit, cultivé depuis seulement 1949, constitue une source vitale de devises pour les pays producteurs et une base vitale d'emplois directs pour 6 millions de personnes en Afrique de l'Ouest et du Centre. Cependant, cette spécialisation sur une mono-production entraîne la dépendance accrue de ces pays et de leurs producteurs vis-à-vis de l'exportation du coton, donc des cours mondiaux. Cette dépendance est d'autant plus forte que les pays producteurs d'Afrique de l'Ouest et du Centre exportent 95 % de leur coton.

Plus des deux tiers du coton est produit dans des pays soutenant la production par une intervention gouvernementale, que ce soit aux moyens de taxes ou de subventions. Les États-Unis, la Chine, la Grèce, l'Espagne, la Turquie, le Brésil, le Mexique et l'Égypte sont les huit pays qui soutiennent directement la production de coton, à un niveau qui est estimé entre 3,8 et 5,3 milliards de dollars par an en moyenne de 1977 à 2002.

Les subventions relatives au coton aboutissent à un accroissement artificiel de la production ainsi qu'à une dépréciation des prix mondiaux, ce qui a pour conséquence de nuire aux pays en développement dont les revenus d'exportation dépendent fortement de ce produit. Ainsi, les fluctuations du prix du coton sont de plus en plus importantes, entre des pics à 1,10 \$/livre en 1995 à des chutes à 0,30 \$/livre fin 2001, tout en suivant une baisse tendancielle sur le long terme.

Par ailleurs, le renforcement des mesures phytosanitaires et autres exigences des pays du Nord, aussi légitimes soient-elles pour les consommateurs, limitent les exportations des pays en développement qui ont du mal, faute de compétences techniques et financières, à s'adapter à ces normes sanitaires et commerciales. De plus, les membres du Codex Alimentarius, qui fixe à la FAO les normes sanitaires au niveau international, sont pour la plupart issus des pays développés et ne prennent pas en compte les capacités des pays du Sud à les respecter.

⁷ Rapport sur les pays les moins avancés, CNUCED.

Mesures de protection : des outils insuffisants

L'AsA (Accord sur l'Agriculture) autorise l'utilisation de quelques mesures exceptionnelles pour permettre aux pays d'accroître la protection aux frontières dans des cas précis. Mais ces mesures sont insuffisantes et surtout difficilement applicables pour les pays les plus pauvres et les plus touchés par les importations à bas prix.

L'AsA autorise également des restrictions quantitatives dans certains cas :

- des limitations d'importation pour des raisons sanitaires ;
- une législation anti-dumping pour se protéger de l'instabilité des cours mondiaux comme par exemple la Jamaïque avec le Safeguard Act en 2001 ;
- la Clause de sauvegarde spéciale, en cas d'augmentation soudaine des volumes d'importation ou des prix. Mais elle ne peut être appliquée que par un faible nombre de pays en développement ayant choisi la tarification et non la consolidation, soit seulement vingt-deux pays. En outre, cette procédure est complexe à mettre en œuvre et n'apporte que des remèdes limités (prix de référence trop faible, relèvement limité et trop ponctuel des droits de douane). Seuls six pays en développement ont utilisé ce mécanisme en dix ans.

Cependant, les IFI imposent bien souvent un démantèlement des mesures de protection au-delà des règles de l'OMC, ce qui met les producteurs locaux face à la concurrence de produits importés, meilleur marché, comme les producteurs de riz philippins face au riz thaïlandais.

➤ LES PRODUCTEURS DE RIZ PHILIPPINS À L'ÉPREUVE

Aux Philippines, la production de riz est la principale source de revenu pour 30 % des 11,2 millions de paysans et salariés agricoles. Vu l'importance de cette céréale dans l'économie et l'alimentation du pays, le gouvernement a tenté, sous la pression des paysans, de maintenir des mesures de protection. Le riz est ainsi la seule matière première agricole du pays qui a bénéficié, lors de l'entrée du pays à l'OMC en 1995, d'une restriction quantitative aux importations. Cette exemption a été permise par l'Annexe 5 de l'AsA, dans le cadre du traitement spécial et différencié qui autorise une mesure temporaire (dix ans) de restrictions quantitatives pour un produit agricole « s'il est la base première du régime alimentaire traditionnel d'un pays en développement membre ».

Mais depuis, le gouvernement a cédé aux pressions des bailleurs (Banque asiatique de développement notamment) et des importateurs privés : dès la fin des années 90, le quota maximal s'est trouvé sur la sellette. Les importations de riz ont augmenté bien au-delà du quota maximal notifié à l'OMC. Bien qu'un droit de douane de 50 % s'applique à ces importations, le riz importé reste moins cher que le riz domestique : avec un prix au producteur philippin de 9 pesos par kilo en moyenne, le prix de gros du riz local atteint en moyenne 20,2 pesos par kilo. Or le riz importé de Thaïlande, après application du tarif douanier de 50 %, atteint un prix de gros de 18,9 peso/kg. De moindre qualité que les produits locaux, il attire toutefois les consommateurs urbains qui ne sont pas les seuls à lui trouver des avantages : d'un coût plus faible pour les importateurs qui le distribuent sur les marchés urbains, il permet d'épargner les tracas de la collecte du riz sur tout le territoire de l'archipel. Aujourd'hui la suppression du quota d'importation est de plus en plus à l'ordre du jour. Une mauvaise nouvelle pour les producteurs locaux qui se sentent en sursis...

Les gouvernements peuvent également adopter une politique économique d'ajustement des taux de change. La baisse des droits de douane est alors fortement compensée par un ajustement des taux de change qui permet de continuer à protéger le marché. Cependant, avec la pra-

tique de la dévaluation des taux de change, les importations d'intrants se révèlent très coûteuses pour les agriculteurs et augmentent les coûts de production, donc le prix des produits agricoles, les rendant moins compétitifs face aux produits importés.

2.2 Des résultats à l'encontre des objectifs recherchés

Les instruments sur lesquels s'est appuyée l'OMC pour favoriser la libéralisation des marchés agricoles n'ont fait que fragiliser les paysans les plus pauvres des pays du Sud. L'augmentation des importations et le renforcement de la concurrence internationale les ont privés de leurs débouchés. La poursuite de la libéralisation des échanges risque pour sa part de remettre en cause les avantages préférentiels que certaines zones, comme l'Union européenne, accordaient aux pays en développement.

Des paysans privés de débouchés

La libéralisation des échanges agricoles a contribué, dans de nombreux pays du Sud, à une augmentation de la part des importations alimentaires relativement à la production locale. Les tableaux ci-dessous montrent, pour deux pays, comment cette situation a entraîné une baisse du taux de couverture pour des produits de base, ce qui signifie que la production locale couvre de moins en moins les besoins locaux.

	1989-91	1999	2000	2001	2002
Bangladesh	735,3	2 088,5	1 684,3	1 400,5	1 404,2
Sénégal	384,7	498,2	407,6	504,3	526,2

Source : FAOSTAT

Pays	Sucre			Huiles végétales			Céréales		
	1985-89	1990-94	1995-2000	1985-89	1990-94	1995-2000	1985-89	1990-94	1995-2000
Bangladesh	0,90	0,94	0,78	0,29	0,38	0,30	0,89	0,87	0,91
Sénégal	0,95	0,74	0,62	1,78	0,98	0,78	0,65	0,59	0,53

Source : FAO

L'approvisionnement alimentaire, des populations urbaines en particulier, ne se fait donc plus auprès des producteurs locaux, mais par le biais des importations. Les producteurs ruraux, privés de ces débouchés, migrent vers les villes où ils sont de plus en plus incités à se spécialiser dans les cultures d'exportation. Ce qui accroît la dépendance des paysans à l'égard du marché mondial...

Or, dans le cas des produits tropicaux, la libéralisation des échanges et donc des niveaux de production ont engendré de nettes chutes des prix. Par conséquent, les recettes tirées des exportations ne cessent de baisser : produits exclusivement par les pays en développement, le café, le cacao ou le thé sont aujourd'hui dans la tourmente. Les cours du café se sont cer-

tes redressés progressivement ces deux dernières années car les producteurs, surtout ceux d'Amérique latine, ont réagi à la baisse des cours en réduisant l'offre mais la situation demeure très difficile. Concernant le cacao, le redressement enregistré à partir de 2000 a commencé à s'essouffler à la fin de 2003 car l'offre est redevenue surabondante. Le marché a été ensuite affaibli par la concurrence de l'« équivalent beurre de cacao », une directive de l'Union européenne (UE) ayant autorisé l'ajout de matières grasses végétales non issues du cacao pour remplacer le beurre de cacao dans le chocolat. Les cours du thé ont également été soumis à une forte pression car la production, anticipant la croissance de la demande, a atteint de nouveaux sommets en 2003. Bien que la situation soit différente pour le sucre ou le coton produits à la fois par les pays en développement et les pays du Nord, le problème de la chute des cours est le même : les niveaux record atteints par la production et les stocks excédentaires ont continué de peser sur les cours mondiaux du sucre dans la seconde moitié de la campagne agricole 2003-2004.

Conséquences : pour survivre, les agriculteurs tentent d'accroître leur production afin d'augmenter ou de stabiliser leurs revenus. Dans une économie en développement qui dépend majoritairement des devises retirées de ces exportations pour procéder à l'importation des denrées alimentaires nécessaires à la sécurité alimentaire nationale, ce réflexe est vital. Mais il entretient le cercle vicieux dans lequel se trouvent les producteurs : l'augmentation des quantités mises en marché, face à une demande stagnante, alimente une baisse supérieure des prix...

Des règles du jeu faussées

L'ouverture des marchés, négociée dans le cadre de l'OMC, a été réalisée dans un contexte où les pays connaissent entre eux de grandes disparités tant en termes de démocratie, de gestion de l'accès aux ressources, de productivité et d'organisation de la production agricole. Sur des marchés désormais ouverts, tous les pays ne partent donc pas avec les mêmes cartes en main : l'agriculture intensive du Nord et de certains pays agro-exportateurs du Sud (Brésil, Thaïlande, Vietnam, etc.) est ainsi en compétition directe avec l'agriculture familiale diversifiée et non aidée.

Si de nombreux pays du Nord mais aussi du Sud ont ainsi pu exporter des produits à prix très bas, bénéficiant des hausses de productivité dues au développement de modes de production intensifs et de mesures incitant les agriculteurs à produire davantage – subventions des politiques agricoles européennes et américaines, politiques de stabilisation introduites en Thaïlande pour le riz, investissements publics massifs au Brésil pour le sucre ou le soja... – tous n'ont pas obtenu de tels résultats : plus de la moitié des paysanneries du Sud continue d'utiliser des outils manuels et la traction animale et bon nombre de pays en développement n'ont généralement pas les moyens de mettre en œuvre des mesures incitatives pour leurs producteurs. Résultat : le rapport de productivité du travail entre ces deux groupes varie en moyenne de 1 à 500.

► UNE CONCURRENCE DÉLOYALE POUR LES PRODUCTEURS DE LAIT BURKINABÉS

En 2002, le Burkina a importé 560 tonnes de lait en poudre européen qui permet de reconstituer 4,3 millions de litres de lait. Les multiples petites unités de transformation du lait utilisent de plus en plus le lait en poudre importé, plus pratique et moins cher que le lait frais local. C'est une rude concurrence pour les petits éleveurs locaux. Le lait frais produit et pasteurisé localement coûte en effet 500 FCFA le litre, tandis que le lait reconstitué à partir d'un sac de 25 kg de lait en poudre importé revient à 200 FCFA.

On ne peut comparer la production laitière au Burkina et en Europe : entre une exploitation traditionnelle burkinabé de 5 à 20 vaches, produisant chacune 110 kg de lait par an,

et une exploitation laitière européenne d'une trentaine de vaches en moyenne (jusqu'à 100 bêtes dans certains cas) produisant chacune 6 000 kg par an, l'écart est immense. De fait, la production européenne est de plus en plus concentrée, les producteurs qui n'avaient pas les moyens financiers et la taille pour s'intensifier ayant dû mettre la clé sous la porte. La sélection des animaux liée à une alimentation du bétail de plus en plus enrichie a permis la hausse du rendement, tandis qu'au Burkina Faso les races locales restent peu productives, et les vaches s'alimentent essentiellement sur des pâtures peu productives.

Une concurrence exacerbée

Alors que la concurrence sur les marchés mondiaux agricoles a longtemps été réduite à une opposition entre les pays du Nord et les pays du Sud, l'ouverture des frontières, encouragée par l'OMC, a modifié la donne : certains pays en développement, gros exportateurs de produits agricoles, concurrencent désormais d'autres pays en développement.

Dans certains pays tels l'Inde et le Brésil, de nombreuses mesures ont été mises en place pour développer les productions vivrières, puis les exportations. En Inde par exemple, la succession des révolutions agricoles jaune (huile), verte (riz et blé) ou blanche (lait) a permis au pays d'atteindre un niveau d'autosuffisance dans les denrées de base. Si pendant longtemps l'Inde n'a pas été présente sur le marché international, elle a ouvert son secteur agricole en 1994, avec une baisse des restrictions aux importations et exportations et des interventions publiques sur le marché interne. Au Brésil, les événements internes comme la réforme des droits en 1990 et la mise en place du MERCOSUR⁸ en 1995, ont eu beaucoup d'impact sur l'augmentation des exportations. L'extension des superficies cultivées depuis les années 70, accompagnée d'une forte croissance des rendements, a placé les exportations brésiliennes en position favorable sur le marché mondial. La fin des contrôles à l'exportation dans les années 1990 ainsi que la fin des taxes à l'exportation en 1996 a ensuite contribué à l'augmentation des volumes exportés. Malheureusement, ce développement économique ne bénéficie pas aux plus pauvres : au Brésil, l'endettement des campagnes et les écarts de revenus entre les petits et les grands exploitants vont croissant.

Lourde de conséquences en termes de développement des inégalités, la marche en cours vers une plus grande libéralisation des échanges agricoles, notamment via les négociations de l'accord agricole, pourrait certes permettre aux exportations de ces pays de progresser davantage (baisse des soutiens dans les pays industrialisés, baisse de la protection sur les produits compétitifs du Brésil, etc.). Toutefois, si ces pays peuvent alors envisager d'accéder aux marchés des pays du Nord (UE et États-Unis) sur des produits tels que le sucre, le soja, la viande bovine ou la volaille, le développement de ces exportations risque également de porter préjudice aux pays en développement les plus pauvres.

Des avantages écornés

La situation est d'autant plus préoccupante que les pays en développement les plus pauvres, qui bénéficient pour l'instant d'un accès préférentiel aux marchés des pays développés pour assurer leurs exportations, risquent de voir cet avantage remis en question : les négociations en cours prévoient en effet l'abaissement des droits de douane des pays développés pour tous leurs partenaires commerciaux. Les pays en développement ayant conclu des accords bilatéraux qui leur assurent un accès ou des conditions tarifaires préférentiels risquent de faire les frais de cette politique : l'érosion de ces marges préférentielles, porteuse d'une diminution

⁸ MERCOSUR : marché commun du Cône Sud de l'Amérique latine, qui regroupe l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay.

de leurs recettes d'exportation, peut mettre en danger la sécurité alimentaire de ces pays, celle-ci étant devenue fortement dépendante de leurs moyens d'acheter des aliments de base sur le marché mondial. L'exemple des pays ACP est particulièrement frappant.

➤ LES PAYS ACP VICTIMES DE LA RÉFORME DU RÉGIME SUCRIER DE L'UNION EUROPÉENNE

La réforme de la politique sucrière européenne écorne sérieusement les avantages accordés aux pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique). Deux principaux mécanismes ont été arrêtés : des incitations à baisser le niveau de production dans l'UE et une diminution de 40 % des prix payés aux producteurs à laquelle s'ajoute une réduction de la protection aux frontières. Si la baisse du niveau de production devrait mettre l'offre européenne davantage en adéquation avec la demande et éviter que la surproduction de sucre soit écoulée à coup de subventions à l'exportation sur les marchés des pays tiers, la baisse des prix, tout en mettant en danger les producteurs européens les moins compétitifs, porte fortement préjudice aux quelques pays en développement qui bénéficient d'un accès préférentiel au marché européen.

En effet, jusqu'à l'entrée en vigueur de cette réforme, les pays ACP et l'Inde bénéficiaient, dans le cadre du Protocole Sucre, d'un accès préférentiel au marché européen, à la fois en termes de quantité et de prix. L'UE s'engageait à leur acheter chaque année 1,3 millions de tonnes de sucre payées au prix en vigueur sur le marché européen, à savoir plus de trois fois le prix mondial. La réforme ne revient pas sur le maintien de ce quota d'importation préférentiel, qui reste inchangé. Toutefois, la quantité exportée par ces pays dans le cadre de ce quota sera rémunérée au nouveau prix en vigueur sur le marché européen. Du coup, pour la même quantité exportée, les ACP et l'Inde percevront un revenu inférieur de 40 %. Rien d'étonnant, dès lors, si les pays concernés soulignent qu'« un accès (au marché européen) sans prix rémunérateur est sans intérêt ».

3. Soutiens internes à l'agriculture : deux poids, deux mesures

Parallèlement à la mise en place de mesures favorisant l'accès au marché, l'accord agricole de l'OMC a souhaité réexaminer les soutiens internes accordés par les États à leurs secteurs agricoles. L'idée directrice consistait à éliminer toutes les politiques qui ont un effet de distorsion des échanges à l'image des soutiens aux prix agricoles. Les soutiens qui sont en revanche autorisés sans restriction ont été regroupés au sein d'une « boîte verte ». Il s'agit essentiellement de programmes publics financés par des fonds publics et n'impliquant pas de transfert de la part des consommateurs. Dans ce cadre, les aides directes aux revenus des producteurs sont ainsi autorisés. Cf. encadré page suivante.

3.1 Réduction des marges de manœuvre pour les pays en développement

L'Union européenne et les États-Unis se sont faits forts, ces dernières années, de modeler leurs politiques agricoles en fonction de ces nouvelles données, modifiant la forme de leurs soutiens afin de les rendre conformes aux critères de la « boîte verte » mais sans en modifier le niveau global ; ce tour de passe-passe est aujourd'hui connu des observateurs sous le nom de « trans-

L'OMC met en boîte les soutiens agricoles

La « boîte verte »

La boîte verte contient les soutiens qui n'ont pas ou peu d'effets de distorsion. Il s'agit en général de mesures de soutien qui ne sont pas liées, ou couplées, au volume de production ou au prix. On considère que ces mesures n'ont pas d'effet incitatif sur la production et ne créent donc pas de distorsions sur les échanges.

La boîte verte comprend principalement :

- les programmes de service public : recherche, formation et vulgarisation, infrastructures, lutte contre les maladies animales ou phytosanitaires, détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire, aide alimentaire intérieure, etc. ;
- les versements directs aux producteurs qui ne sont pas liés aux volumes de production ou aux facteurs de production. Ces soutiens sont appelés aides au revenu découplées. Ces soutiens aux producteurs comprennent également les mécanismes d'assurance récolte (au titre des catastrophes naturelles) ;
- les programmes de protection de l'environnement et les programmes d'aide aux régions défavorisées ;
- les mesures spécifiques aux pays en développement : subventions aux intrants pour les agriculteurs à faible revenu, subventions aux investissements, aides à l'abandon des cultures illicites (narcotiques).

Les aides de la boîte verte ne sont pas soumises à réduction, ni limitées. Un État membre peut librement choisir le montant du budget alloué à la boîte verte.

La « boîte bleue »

La boîte bleue contient des aides qui sont en partie « découplées », et sont attribuées aux producteurs dans le cadre de programmes de limitation de la production. Ce sont par exemple des aides à l'hectare versées en contrepartie d'une mise en jachère d'un certain pourcentage des terres.

La boîte bleue a en fait été créée pour les États-Unis et l'Union européenne, qui depuis la mise en œuvre de l'Accord sur l'Agriculture sont les deux seuls pays à avoir eu recours à de tels types de soutien. Les soutiens de la boîte bleue ne sont pas soumis à des engagements de réduction, mais par contre ils ne peuvent pas être augmentés.

La « boîte orange »

La boîte orange contient essentiellement les mesures de soutien aux prix, et d'autres aides qui n'entrent pas dans les boîtes bleue et verte. Ces soutiens visent à maintenir les prix internes à un niveau plus élevé que sur le marché international afin de garantir le revenu des producteurs. Les mesures de soutien des prix par des caisses de péréquation gérées par l'État entrent dans la boîte orange. On considère que ces prix garantis faussent le jeu de la concurrence sur les marchés mondiaux. Les aides de la boîte orange, jugées comme particulièrement distorsives, doivent être réduites.

La clause de minimis

La clause de minimis permet d'échapper à l'obligation de réduction :

- si la valeur du soutien pour un produit donné est inférieure à 5 % de la valeur de la production totale de ce produit (10 % pour les pays en développement) ;
- si la valeur du soutien non spécifique à un produit est inférieure à 5 % de la valeur de la production agricole totale du pays (10 % pour les pays en développement).

Pour les pays en développement uniquement, les aides à l'investissement agricole, les subventions aux intrants pour les agriculteurs à faible revenu et les aides au remplacement des cultures illicites ne sont pas soumises à réduction.

Les PMA ne sont pas soumis à une obligation de réduction.

fert de boîtes ». La réforme de la PAC européenne de juin 2003, avec l'instauration des aides « découplées », répond ainsi parfaitement à cette logique.

Mais il n'en va pas de même pour les pays en développement, pour lesquels les soutiens autorisés par l'AsA s'avèrent souvent inaccessibles car trop coûteux. Les contraintes budgétaires et les engagements de limitation des dépenses publiques pris dans le cadre des programmes d'ajustement structurels ont limité de fait les marges de manœuvre des États. Les pays en développement n'ont pas les moyens de verser des aides directes à leurs producteurs, et les mesures peu coûteuses, comme l'intervention sur les prix, sont limitées par l'OMC. Or la FAO souligne chaque année, dans son « Rapport sur l'insécurité alimentaire dans le monde », que des politiques agricoles adaptées à chaque situation nationale ou régionale sont indispensables au développement agricole, et en particulier à l'accroissement de la productivité des cultures vivrières.

Dans ce contexte, le « traitement spécial et différencié » accordé aux pays en développement dans le cadre de l'OMC s'est souvent avéré inefficace car inapplicable par les États concernés.

3.2 Des politiques d'intervention en voie de raréfaction

Bon nombre d'États avaient développé des politiques de soutien à leur agriculture qui reposaient sur la définition d'un prix minimum à la production, des achats officiels garantis et le contrôle des importations par des services semi-publics. À partir du début des années 80, au fur et à mesure de la libéralisation, ces politiques d'intervention réglementant la production intérieure et le commerce international ont été réduites (diminution des subventions et déréglementation des prix).

En outre, la réduction des droits de douane prive les pays en développement d'une ressource qui aurait pu servir à protéger leurs secteurs agricoles.

► LES PRODUCTEURS DE RIZ CONFRONTÉS AUX INÉGALITÉS DE TRAITEMENT

Céréale de base dans les régimes alimentaires de nombreux PED, le riz fait encore l'objet, comme d'autres céréales, de mesures commerciales de stabilisation, notamment par le biais d'achats publics et de prix minimaux à la production. Les gouvernements interviennent ainsi encore activement pour mitiger la transmission des prix déprimés à l'échelon international aux marchés intérieurs. Les principaux exportateurs apportent des soutiens importants à leur filière rizicole. Ainsi, la Thaïlande a mis en place une politique de soutien du prix aux producteurs, avec des interventions des autorités thaïlandaises pour soutenir les prix à la production du riz paddy par le biais de vastes programmes d'intervention sur le marché. Les prix garantis mis en place par la Thaïlande sont une puissante incitation au développement de la production nationale.

Les États-Unis, qui comptent environ 15 000 producteurs de riz, ont également dégagé dans le cadre du Fair Act d'importantes aides budgétaires d'urgence pour faire face à la chute des prix. Depuis 2002 et l'entrée en vigueur du Farm Security and Rural Investment Act (FSRIA), les mesures de soutien des prix et des revenus pour le riz ont encore été renforcées.

Les autres principaux exportateurs de riz que sont le Vietnam, l'Inde, la Chine, le Pakistan et l'Indonésie ont tous instauré des prix de soutien à leurs producteurs de riz, la tendance étant à l'augmentation du niveau de ces prix pour la période récente⁹. .../...

⁹ Pour les niveaux pays par pays, cf. étude FAO sur l'examen des politiques relatives aux produits alimentaires de base, 2003.

Par contre, les pays d'Afrique n'apportent que de très faibles soutiens à leur production de riz. « Dans les pays africains, malgré la volonté des gouvernements de parvenir à des niveaux élevés d'autosuffisance dans la production rizicole et d'atténuer ainsi la dépendance vis-à-vis des importations, le soutien spécifique au secteur du riz a été plutôt faible au cours des deux dernières années », déplore la FAO. Sur les marchés de Ouagadougou, le riz local côtoie les riz américain, vietnamien ou thaïlandais. Pourtant, le producteur burkinabé ne reçoit ni aides directes comme son homologue américain, ni ne bénéficie d'une politique de soutien des prix, comme les producteurs du Sud-Est asiatique.

3.3 Mauvaises priorités pour les pays du Nord

À l'inverse de ce qui se passe dans les pays en développement, les pays de l'OCDE maintiennent des soutiens internes importants – voire même les accroissent – tandis que les mesures de gestion de l'offre et de régulation des prix sont supprimées.

Une concurrence inégale

Ce choix entraîne une surproduction délibérée et chronique. Résultats : la concurrence est d'autant plus inégale pour les pays en développement, notamment ceux pour lesquels l'agriculture n'a bénéficié que de très peu de soutien pour être plus « performante » alors qu'elle joue un rôle vital pour une grande partie de leur population pauvre. La production de riz des États-Unis constitue un exemple de cette concurrence inégale.

► DES POLITIQUES D'AIDES À LA RESCOURSSE DES EXPORTATIONS DE RIZ AMÉRICAINES

Aux États-Unis, un tiers de la production de riz, soit 3,8 millions de tonnes en 2003, est exporté. Pour renforcer la position du riz américain sur les marchés internationaux, le pays a en effet mis en place de puissantes incitations qui s'appuient sur deux types d'instruments :

- les garanties de crédits à l'exportation, mécanisme par lequel le gouvernement couvre le coût des prêts non remboursés consentis par les exportateurs américains. Chaque année, ce sont 15 à 25 % des exportations américaines de grains bruts et transformés qui bénéficient de ce mécanisme. En 2003, pour le riz, les crédits à l'exportation ont ainsi représenté un montant de 184 millions de dollars US ;
- l'aide alimentaire, essentiellement délivrée sous la forme de produits agricoles en nature (dont le riz). Un des objectifs explicites est de « ... développer et élargir les marchés d'exportations pour les matières premières agricoles en provenance des États-Unis » (loi PL 480). Ainsi, la part de riz américain exportée sous forme d'aide alimentaire a augmenté sur la période 1997-2002, passant de 5 à 11 %.

Un maintien des subventions aux exportations en violation des engagements

Les pays occidentaux, notamment l'Union européenne, continuent de maintenir leurs subventions aux exportations. Ces subventions, qui permettent de compenser les producteurs pour la différence entre leurs coûts de production et le prix mondial auquel ils vendent leurs produits lorsqu'ils les exportent, portent atteinte aux agricultures des pays en développement dans la mesure où elles permettent aux produits des pays de l'OCDE d'arriver sur les marchés de certains pays en développement à des prix inférieurs à la production locale. Résultat : les

consommateurs vont jusqu'à modifier leurs régimes alimentaires pour profiter de ces bas prix, et les produits locaux ne trouvent plus de débouchés !

Mais les « subventions à l'exportation » clairement dénoncées à l'Organisation mondiale du commerce et en voie d'élimination sont loin de constituer le seul facteur de concurrence déloyale sur le marché mondial. Ainsi pour l'Union européenne, la fin des subventions à l'exportation – qui ne représentent plus que 5 % de la valeur des exportations agricoles de l'UE – ne dissuadera pas les plus gros producteurs. Les aides aux revenus autorisées par l'OMC et introduites par la réforme de la PAC de 2003 participent au revenu des agriculteurs et leur permettent de continuer, en l'absence de mécanismes de maîtrise des quantités produites, à exporter leurs surplus à prix cassés. Ce qui entraîne leur qualification, par de nombreux experts, de subventions « indirectes » à l'exportation, comme le montre l'exemple du lait.

► DES EXPORTATIONS TOUJOURS SUBVENTIONNÉES

Pour affronter la concurrence mondiale sur le marché des produits laitiers, et notamment celle de la Nouvelle-Zélande, l'UE, premier producteur mondial, a décidé d'aligner ses prix à l'exportation sur le prix mondial en subventionnant massivement ses exportations. En 1984, pour réduire ses excédents, l'UE a introduit des quotas de production visant à plafonner et répartir la production entre producteurs et entre régions. Cependant, le quota global européen est resté au-dessus de la consommation, et il a fallu continuer à exporter les excédents.

Les subventions aux exportations de l'Union européenne lui permettent d'exporter la poudre de lait à bas prix dans les pays en développement. Elles comblent l'écart entre le prix du marché mondial et les prix européens plus élevés. Les pays importateurs sont donc victimes de dumping. En 2002, les subventions à l'exportation de l'UE étaient de 760 euros par tonne pour le lait écrémé en poudre (36 % du prix d'intervention). La même année, le Burkina Faso a importé 560 tonnes de lait en poudre en provenance de l'Union européenne. Si l'on sait que 130 g de lait en poudre permettent de reconstituer un litre de lait, les 560 tonnes de poudre de lait importées sont l'équivalent de 4,3 millions de litres de lait importés... On peut imaginer l'impact sur l'industrie laitière locale.

Confrontée au coût élevé de cette politique, et à son incompatibilité avec les règles de l'OMC, l'Union européenne s'est vue contrainte de réformer cette politique en 2003. Las, cette mesure n'a pas permis de réduire les quantités produites dans l'UE ni d'éviter toute concurrence déloyale sur le marché mondial. Au contraire, le choix fait par les États membres a consisté à augmenter les quotas de production et à réduire le prix du lait (de 7 euros par tonne d'ici 2007), réduction compensée par le versement d'une aide au revenu. À terme, cette politique conduira vraisemblablement à une concentration et une intensification accrue de l'élevage laitier. Les exportations européennes pourront se poursuivre à bas prix, même sans subventions « à l'exportation ».

Enfin, le cas des exportations de bas morceaux de volaille sur les marchés d'Afrique de l'Ouest montre bien que même une production non directement subventionnée par la PAC peut, par les effets de la libéralisation, concurrencer de façon scandaleuse les producteurs locaux.

► DES SUBVENTIONS AUX EXPORTATIONS QUI N'EXPLIQUENT PAS TOUT

Dans le cas de la volaille, la concurrence que subissent les pays d'Afrique de l'Ouest ne peut pas être attribuée aux subventions versées par les pays du Nord à leurs agriculteurs : ces produits ne sont pas subventionnés en Europe, ni à la production ni à l'export.

Les prix bas des découpes exportées vers l'Afrique s'expliquent par plusieurs facteurs : d'une part, le coût de production du poulet européen est plus faible, car les aliments sont importés à bas prix d'Amérique latine (soja) ou sont subventionnés (blé européen). D'autre part, les marges bénéficiaires sont déjà réalisées par la vente des morceaux plus nobles sur les marchés européens, les découpes sont donc des « sous-produits ». Il n'y a donc pas officiellement de « concurrence déloyale », la condition pour l'utilisation des mesures anti-dumping.

De même, le Brésil est de plus en plus exportateur de poulets entiers congelés à bas prix, car ses coûts de production sont encore plus bas qu'en Europe, sans « dumping » stricto sensu. Comment dans ces conditions protéger en Afrique le développement d'une aviculture créatrice de nombreux emplois, de développement local diversifié, et d'un renforcement de la sécurité alimentaire ?

II. Les pays du Sud s'enfoncent dans la pauvreté

Coûteuse pour les États et les populations, la libéralisation des échanges ne bénéficie en réalité qu'à une poignée d'intervenants de la chaîne agroalimentaire, alors qu'elle met à mal les droits de l'homme en niant l'un des plus fondamentaux : le droit à l'alimentation.

1. Effets négatifs pour les États

Coûteuse en termes budgétaires – on observe en effet dans la dernière décennie une augmentation de la facture alimentaire des pays en développement les plus dépendants aux importations de produits de base, tandis que leurs recettes douanières diminuent au fur et à mesure de la réduction des droits de douane –, la libéralisation des échanges agricoles a également des conséquences désastreuses sur l'environnement et l'exploitation des ressources naturelles.

1.1 Persistance de la sous-alimentation

Par rapport au produit intérieur brut (PIB), la facture des importations de produits alimentaires des PMA est élevée. Pendant la période de hausse des prix des matières premières à la fin des années 90, ces pays dépensaient de 5 à 6 % de leur PIB pour importer des denrées alimentaires. Pour certains pays, la proportion était même beaucoup plus forte : entre 11 et 12 % pour la Somalie, et plus de 10 % pour Haïti.

On constate même que les pays qui consacrent une proportion bien plus élevée que les autres de leurs recettes d'exportation aux importations alimentaires¹⁰ sont ceux où la sous-alimentation est généralisée. Et malgré ces fortes importations, les régions vulnérables face à la sous-nutrition ne couvrent qu'une faible partie de leurs besoins en denrées alimentaires. En effet, une grande partie des pays en développement demeure avec un taux de population sous-alimentée très important, que la libéralisation n'a pas permis de réduire.

Dans le cadre de contraintes budgétaires strictes, ces pays parent à l'urgence : assurer une alimentation bon marché pour leurs consommateurs pauvres. Mais il s'agit d'une solution de court terme, tandis qu'il leur est difficile de soutenir dans le même temps d'autres secteurs, comme la production nationale, qui pourraient stimuler le développement et réduire la vulnérabilité de manière durable. Les politiques de soutien à la production et de transport peuvent jouer un rôle important dans la diversification et le dynamisme de l'économie. La mise en place

¹⁰ « Commerce et sécurité alimentaire, les options des pays en développement », FAO.

par les États de telles politiques pourrait avoir un effet direct sur la distribution des revenus et la pauvreté. Or les programmes d'ajustement structurel, le poids de la dette, les règles de l'accord agricole, et la part des importations dans leur budget les empêchent de mettre en place de telles mesures.

1.2 L'environnement à rude épreuve

La libéralisation des échanges agricoles a également de graves conséquences sur l'utilisation, la gestion et la préservation des ressources naturelles. L'accès aux ressources est pourtant essentiel pour la survie des populations, qu'elles soient rurales ou urbaines.

Poussés par l'urgence de répondre à leurs besoins alimentaires, les paysans optent de plus en plus souvent pour des pratiques de cultures non durables. Le développement des cultures de rente, dont la vente permet ensuite d'acheter les aliments nécessaires, nécessite davantage d'intrants et d'eau. Les prix étant orientés à la baisse, les populations augmentent leur production pour maintenir leurs recettes et non plus les moyens de restaurer la fertilité du milieu : les ressources naturelles sont là encore utilisées de manière excessive, que ce soit la terre pour les cultures d'exportation ou la mer pour les activités liées à la pêche.

2. Des bénéficiaires inégalement répartis

Coûteuse pour les États, la libéralisation des échanges agricoles ne bénéficie pas non plus aux populations, notamment aux plus pauvres. Les grands groupes internationaux qui contrôlent désormais tous les maillons des filières agricoles et dominent le commerce mondial sont en réalité les grands gagnants de cette politique.

2.1 Des populations qui cumulent les désavantages

Les petits paysans cumulent les effets négatifs tandis que les populations urbaines défavorisées n'ont en réalité que peu de choses à attendre d'une alimentation à bas coût souvent moins riche que les produits locaux.

L'agriculture familiale en crise

Qu'ils produisent pour le marché local, ou pour l'exportation, les petits producteurs familiaux sont généralement les premières victimes de la concurrence des importations à bas prix, ou de la baisse des prix des productions exportées.

Dans les deux cas, les producteurs voient en moyenne leurs revenus et leur accès à une alimentation saine et équilibrée diminuer. La baisse des prix des produits agricoles, qu'il s'agisse des matières premières exportées ou des productions destinées à l'alimentation locale, oblige les paysans à produire toujours plus pour tenter de maintenir leurs recettes. Cette politique qui conduit à une dépendance excessive de l'économie familiale et locale à l'égard d'une seule production le plus souvent, ou de trois ou quatre produits au maximum, renforce la précarité.

La baisse des revenus des agriculteurs limite par ailleurs leur accès aux intrants et aux produits alimentaires importés à bas prix, tout en réduisant leur production vivrière pour l'autoconsommation ou pour le marché local. Surendettés, ils ne parviennent plus à vivre de leur

exploitation agricole. Ainsi en Inde, la situation reste critique : 225 millions de personnes (23 % de la population totale) sont encore sous-alimentées.

Même dans les pays exportateurs, la situation des petits paysans impliqués directement dans le commerce mondial n'est pas enviable. En Thaïlande, 68 % des petits paysans riziculteurs sont en situation de surendettement. Leur dette est trois fois plus élevée que leur revenu agricole, les poussant ainsi à abandonner l'agriculture pour aller chercher des revenus de subsistance dans les ateliers de sous-traitance industrielle, le travail de construction, la prostitution... Au Brésil, l'endettement des populations rurales s'accroît aussi tout comme les écarts de revenus entre les petits et les grands exploitants. Et le pays qui s'est hissé au 4^e rang mondial des exportateurs de produits agricoles n'a pas réussi à endiguer la pauvreté et l'insécurité alimentaire : 16 millions de personnes sont sous-alimentées, soit près de 10 % de la population, et plus de 40 millions d'habitants vivent au-dessous du seuil de pauvreté. Même dans les pays du Nord, les petits agriculteurs souffrent de la libéralisation. Ainsi dans l'Union européenne, les prix intérieurs sont progressivement alignés sur les prix mondiaux. L'effet des baisses sur le revenu des producteurs est certes en partie compensé par le versement d'aides directes, mais ce nouveau mode de soutien privilégie toujours les plus gros exploitants. La course au rendement se poursuit tandis que le rythme de disparition des exploitations s'accélère au rythme de 3,8 % par an entre 2000 et 2003.

Signe de cette crise des agriculteurs familiaux, le nombre d'actifs agricoles salariés augmente de manière constante, selon le dernier rapport de la FAO¹¹. Or les 450 millions de salariés agricoles dans le monde figurent parmi les populations les plus pauvres, victimes de la sous-alimentation et de la maladie (notamment le VIH-SIDA).

➤ LES PETITS AVICULTEURS PHILIPPINS TOUCHÉS DE PLEIN FOUET

Le développement de l'élevage de volailles aux Philippines dans les années 80 a poussé de nombreux agriculteurs familiaux à mettre toutes leurs économies et à s'endetter pour investir dans ce secteur. Or la libéralisation engagée dans les années 80 et 90, et consolidée par les accords de l'OMC, a renforcé la concurrence mondiale : les règles obligeant tous les pays à accepter un accès minimum aux produits importés et à baisser leurs tarifs douaniers (passant de 100 % à 35 ou 40 %) ont mis les producteurs locaux dans une situation difficile. Les importations, provenant essentiellement des États-Unis ou du Canada, sont passées de 190 tonnes en 1990 à 20 546 tonnes en 2004, avec un pic à 29 388 tonnes en 1999.

Une étude de l'Institut d'études pour le développement des Philippines¹² montre que la crise a en effet poussé les grands comme les petits éleveurs à passer des contrats auprès des entreprises majeures de la filière : les principaux bénéficiaires de la libéralisation sont les six entreprises « intégratrices » qui contrôlent désormais 80 % du marché et maîtrisent à la fois la production d'aliments, de médicaments, de poussins et la transformation. Les éleveurs commerciaux les plus importants ont pu développer leur production, absorbant les autres, bénéficiant de la libéralisation des importations de maïs, et s'adaptant au marché en licenciant leurs salariés en fonction de la concurrence. La montée brusque des importations de volailles des années 2000 a ainsi privé d'emploi 400 000 salariés du secteur. Les petits aviculteurs améliorés ou traditionnels recourant essentiellement à la main-d'œuvre familiale, qu'ils soient intégrés ou non, ont été touchés de plein fouet par l'instabilité du marché.

¹¹ Rapport FAO-OIT-UIT, septembre 2005.

¹² A. Glipo, F.G. Pascual, « An analysis of the Philippine Poultry Industry : the fate of smallholders and independant growers under trade liberalization », septembre 2005.

Une nourriture standardisée ne correspondant pas aux besoins des populations

Si les populations urbaines pauvres semblent bénéficier d'une alimentation moins chère du fait des importations à bas prix, les conséquences de celles-ci sont en réalité moins positives. L'insécurité alimentaire dans les villes n'a pas totalement disparu. Même si la proportion de personnes pauvres et souffrant de la faim y est plus faible que dans les campagnes, elle ne cesse de progresser au fur et à mesure que le nombre de citadins augmente (source : SOFI, 2004). Ainsi plus de 40 % des populations urbaines vivent dans des bidonvilles et sont privées des services de première nécessité tels que l'eau propre, un espace vital et des installations sanitaires suffisants... Dans ces zones urbaines des pays en développement, les populations consacrent plus de 60 % de leurs revenus à leur alimentation.

De plus, l'augmentation massive d'importation de produits à bas prix a aussi des incidences sur les habitudes de consommation de la population. Par effet de substitution, la consommation de la population s'oriente vers des produits moins chers et standardisés qui ne correspondent pas aux habitudes alimentaires. La qualité des produits importés est aussi de plus en plus difficile à tracer : ainsi le lait « Cowbell » importé au Burkina Faso par la multinationale d'origine sud-africaine Promasidor (spécialisée dans les boissons) est un lait écrémé en poudre d'origine néo-zélandaise, transformé au Ghana en ajoutant 28 % de matières grasses d'origine végétale !¹³

2.2 Les multinationales, grandes gagnantes de la libéralisation

La libéralisation des échanges agricoles bénéficie principalement aux entreprises multinationales occidentales qui contrôlent 80 % du commerce agricole mondial, tous produits confondus. Cette répartition des gains se fait au détriment des populations rurales, des travailleurs agricoles ou des petits paysans engagés dans l'activité de production alors que les élites locales qui disposent des ressources (foncier, finances, pouvoirs publics), les intermédiaires et éventuellement les classes moyennes tirent eux aussi leur épingle du jeu, comme le montre l'exemple de l'importation de riz au Burkina Faso.

► LES DISTRIBUTEURS BURKINABÉS, PRINCIPAUX BÉNÉFICIAIRES DES IMPORTATIONS DE RIZ

La production de riz au Burkina Faso participe activement à la lutte contre la pauvreté. Elle représente en effet une source d'emplois et de revenus importante pour la population rurale, surtout pour la population pauvre et les femmes.

Contrairement à la production locale, le riz importé a peu d'effets de redistribution sur la population pauvre dans la mesure où les bénéfices se concentrent dans les mains des intermédiaires chargés de sa commercialisation (importateurs dans une moindre mesure, grossistes, et surtout détaillants). Selon l'interprofession du riz du Burkina Faso, ces derniers tirent de la distribution du riz importé un chiffre d'affaires deux fois supérieur à celui réalisé par la commercialisation du riz national. Plusieurs éléments expliquent cette différence : le riz local arrive aux détaillants déjà blanchi. Les étuveuses de riz captent en effet plus de la moitié de la valeur ajoutée de la filière¹⁴. D'autre part, la baisse des

¹³ « La révolution blanche est-elle possible au Burkina Faso ? », Maurice Oudet, Misereor, juillet 2005.

¹⁴ Source : Interprofession du riz du Burkina Faso.

droits de douane appliqués aux importations de riz permet également aux intermédiaires d'accroître leurs marges sur les produits importés. Aussi ces intermédiaires jouent-ils un rôle clé dans le positionnement du riz importé sur le marché du Burkina et la marginalisation du riz local dans les circuits de distribution et commercialisation internes, les populations rurales pauvres du Burkina étant les premières à en subir les conséquences.

Les firmes multinationales sont aujourd'hui présentes à tous les niveaux de la production alimentaire. Elles concèdent des prix très bas et génèrent de faibles revenus pour les agriculteurs. De plus, pour réduire les coûts de transaction sur les marchés locaux, les multinationales souhaitent diminuer le nombre de leurs fournisseurs, excluant les plus petits d'entre eux.

➔ LE MARCHÉ DU LAIT CONCENTRÉ PAR NESTLÉ

On peut prendre l'exemple de Nestlé qui traite plus de dix milliards de litres de lait par an et qui, avec une part de 50 %, domine le marché international de lait en poudre. Dans l'Union européenne, cette multinationale perçoit des restitutions lui permettant d'exporter à un prix inférieur à celui du marché intérieur. Dans les pays en développement, Nestlé assure la transformation du lait en s'approvisionnant sur le marché des importations de lait en poudre, et de moins en moins sur le marché local de lait frais. L'entreprise participe ainsi à la baisse de la production locale en s'approvisionnant toujours plus sur le marché des produits importés, ce qui lui permet là encore d'augmenter sa marge.

Ainsi, en Jamaïque, Nestlé a réduit ses achats auprès des agriculteurs locaux de lait. En 2001, elle achetait encore 10 millions de litres de lait sur les 25 millions produits par les producteurs jamaïcains. En 2002, elle ne leur en achetait plus que 6 millions. De plus, le prix offert aux producteurs de lait est tombé de 22 \$/JA le litre à 18\$ JA le litre, et le volume acheté est de moins en moins garanti.

Cette domination des entreprises agroalimentaires mondiales ne cesse d'ailleurs de croître : les trois quarts du marché mondial des céréales est aux mains de deux entreprises américaines (Cargill et ADM). Deux autres groupes, Bunge et Dreyfus dominent celui des oléagineux. La présence de ces quatre compagnies principalement en Amérique du Nord et du Sud leur permet de s'approvisionner sur les différents marchés en fonction des prix, des coûts de travail, des législations environnementales ou fiscales. Dans le domaine du sucre, Cargill, Dreyfus et Tate & Lyle se partagent le marché tandis que seules quatre compagnies contrôlent 40 % du marché du café et cinq multinationales ont mis fait main basse sur celui de la banane.

➔ L'INÉGALE RÉPARTITION DES PROFITS AU BÉNÉFICE DES MULTINATIONALES DE LA BANANE

Le montant total annuel des exportations mondiales de bananes est évalué à plus de 4,7 milliards de dollars. L'industrie de la banane engendre des revenus colossaux, est une source importante d'emplois et de recettes d'exportation pour bon nombre de pays exportateurs, principalement en Amérique latine, en Afrique et dans les Caraïbes. Mais qui récupère véritablement le profit de ce marché ?

Le secteur de la banane est le sous-secteur le plus fortement concentré du secteur des fruits, déjà très fragmenté. Les principaux opérateurs, la Dole Food Company, Chiquita, Fresh Del Monte, Noboa et Fyffes contrôlent à eux seuls environ 80 % des exportations mondiales.

Multinationales	DOLE	CHIQUITA	DEL MONTE	FYFFES	NOBOA
Position mondiale	23 %	22 %	15 %	7 %	11 %
Position UE	17 %	25 %	15 %	20 %	.../...

Ainsi, une poignée de compagnies privées, constituées en oligopoles, contrôlent les technologies et les étapes stratégiques de la filière (transport maritime, mûrisseries sans lesquels il n'y aurait pas d'importations, etc.). Elles imposent des prix d'achat très bas, qui ne sont pas répercutés sur les prix payés par les consommateurs (les marges des supermarchés pour les bananes oscillent entre 30 et 40 % du prix à la consommation, même chose pour les multinationales). Quel équilibre peut-il y avoir entre 50 000 petits producteurs d'un côté et cinq compagnies transnationales de l'autre ? L'exemple de la répartition des bénéfices pour une banane produite dans les Îles sous le Vent est particulièrement édifiant :

- > Planteur = 10 %
- > Transporteur/exportateur = 30 %
- > Importateur = 20 %
- > Grande distribution et détaillants = 40 %

Les industries locales et les circuits de distribution (commerçants et grande distribution) fonctionnent de la même manière. Trente grossistes qui ont souvent leur propre chaîne de supermarchés comme Wal-Mart, Carrefour ou Ahold, et des hard discounters comme Aldi réalisent plus d'un tiers des ventes de produits alimentaires dans le monde. Parallèlement, pour consolider leur pouvoir, certaines multinationales comme Cargill ont multiplié les accords avec d'autres acteurs intervenants dans des domaines différents, à l'image de Monsanto, dans le secteur des produits phytosanitaires.

3. Les droits de l'Homme en question

Les États, dans le cadre des échanges de produits agricoles, ne respectent pas les engagements qu'ils ont pris au titre des droits de l'Homme. Les politiques mises en œuvre en matière de commerce agricole ont en effet une incidence sur de nombreux droits internationalement reconnus, notamment le droit à la vie, le droit à l'alimentation, le droit à la santé, le droit au travail et le droit à la non-discrimination. Le Pacte international relatif aux droits humains fait obligation aux États l'ayant ratifié de respecter et de protéger ces droits et de leur donner effet.

En ce qui concerne le droit à l'alimentation par exemple, l'obligation de « respect » signifie que l'État doit s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de l'accès à une nourriture suffisante. L'obligation de « protection » signifie pour sa part que l'État doit appliquer les lois appropriées pour empêcher que des tiers, y compris des particuliers ou des entreprises puissants ne privent des individus de l'accès à une nourriture suffisante. Enfin, l'obligation de l'État de « donner effet » à ce droit implique qu'il doive identifier les groupes vulnérables et appliquer des politiques visant à leur donner accès à une nourriture suffisante en facilitant leur capacité à se nourrir de manière indépendante. Il incombe au gouvernement, en dernier recours, de fournir une nourriture suffisante à ceux qui ne peuvent se nourrir eux-mêmes. Comme l'a signalé le rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, il est également fondamental que soient garantis en tout temps les principes de participation, de responsabilité et d'accès à des voies de recours appropriées à tous les niveaux de mise en œuvre du droit à l'alimentation.

III. Négociations à l'OMC : état des lieux

1. Le développement, but ultime des négociateurs ?

1.1 Des objectifs affichés...

L'AsA arrivant à échéance entre 2000 et 2004 selon les mesures et les pays, les négociations pour poursuivre et étendre les engagements pris dans l'Accord de Marrakech débutent dès la fin des années 1990 mais sont interrompues par l'échec de la Conférence ministérielle de Seattle en 1999. Un nouveau cycle de négociations est lancé à Doha, en 2001, à l'occasion de la 4^e Conférence ministérielle de l'OMC. Les pays riches souhaitent poursuivre la libéralisation du commerce international mais devaient tenir compte des réticences croissantes des pays du Sud et des protestations émises par la société civile.

Les États se sont donc entendus à Doha pour placer le développement des pays du Sud au cœur du nouveau cycle de négociations internationales. La nouvelle étape de libéralisation commerciale doit à ce titre contribuer effectivement au développement économique et à la réduction de la pauvreté dans les pays les plus pauvres. À cette fin, les États ont décidé de tenir compte de façon systématique dans les négociations de la nécessité d'octroyer un « traitement spécial et différencié » aux pays en développement¹⁵. Ce régime spécial doit permettre à ces derniers de conserver des marges de manœuvre plus importantes dans la définition de leurs politiques nationales afin de garantir que le commerce soit bien mis au service du développement. Ils bénéficient ainsi de délais plus longs pour ouvrir leurs marchés intérieurs, sont soumis à des contraintes moins fortes et doivent bénéficier de mesures d'accompagnement (assistance technique, compensations, etc.).

1.2 Et des promesses restées lettre morte

Pourtant, les promesses de Doha sont restées lettre morte. Comme on l'a vu dans la partie précédente, la libéralisation des échanges s'est le plus souvent traduite par un accroissement de la pauvreté et des inégalités dans les pays du Sud. De plus, depuis la signature des Accords de Marrakech, aucune décision de modification des accords (mis à part sur la question des médicaments génériques) n'est intervenue à l'OMC, les pays membres étant incapables de se mettre d'accord sur ce que signifie plus de libéralisation.

¹⁵ L'OMC reconnaît trois catégories de pays : les pays développés, les pays en développement (PED) et les pays les moins avancés (PMA). En principe, les PED peuvent prendre des engagements moindres, bénéficier de mesures d'application spéciale, d'assistance technique, etc. ; les PMA sont eux largement exemptés de toute obligation.

Cependant, la logique des négociations n'est pas remise en cause et l'objectif est toujours d'aller vers une plus grande mise en concurrence de modèles agricoles très inégaux et le renforcement d'économies basées sur le « tout-export ».

2. Une relance chaotique

Depuis 2001, les négociations avancent avec lenteur et difficulté, et ceci pour plusieurs raisons : opposition entre les États-Unis et l'Union européenne, opposition Nord-Sud, montée des critiques de la part de la société civile... Les pays du Sud, de leurs côtés, se sont organisés par groupes d'affinités pour défendre leurs intérêts stratégiques et leurs priorités de développement. Ainsi, c'est le refus de certains pays du Sud (notamment le groupe des pays émergents et celui des pays africains) de se soumettre aux termes de l'accord imposé par les pays du Nord qui a conduit à l'échec de la 5^e Conférence ministérielle à Cancun en 2003.

Autre facteur nouveau qui pèse sur les négociations : la fin de la « clause de paix » en 2004 a conduit à la multiplication des plaintes devant l'organe de règlement des différends qui a prononcé de nombreuses condamnations contre les États-Unis et l'Union européenne, leur imposant notamment de réformer respectivement leurs aides (internes et à l'exportation) au secteur cotonnier et le régime du marché du sucre.

Les positions en présence

Schématiquement, on peut aujourd'hui différencier trois types de positions, parmi les États, en matière agricole :

- les pays qui ont un fort potentiel agro-exportateur et souhaitent l'ouverture maximale des marchés mondiaux : il s'agit notamment du « G20 » qui réunit des pays émergents (Brésil, Afrique du Sud, Thaïlande...) et du « groupe de Cairns » qui rassemble certains de ces pays et des pays agro-exportateurs du Nord (Australie, Nouvelle-Zélande, Canada, etc.) ;
- les pays qui souhaitent préserver leur marge de manœuvre en matière de politique commerciale et protéger leur agriculture : parmi eux, le « G33 » qui réunit des pays à revenus faibles ou intermédiaires, le groupe des pays les moins avancés ou le groupe des pays africains ;
- les pays qui souhaitent accéder à de nouveaux marchés tout en maintenant des protections et des aides à leur agriculture : les États-Unis et l'Union européenne.

En 2004, les négociations ont progressé avec l'adoption de l'Accord Cadre de Juillet, qui fixe des modalités ou des objectifs plus précis pour un ensemble de mesures : accès au marché, soutien interne et concurrence à l'export.

D'autres dossiers agricoles sont également considérés comme prioritaires par les pays du Sud : la situation des marchés du coton et de la banane, l'érosion des préférences dont bénéficient certains États dans le cadre d'accords commerciaux Nord-Sud...

Cf. encadré ci-contre.

Négociations agricoles : les principaux points

Aujourd'hui, les négociations sur le volet agricole portent essentiellement sur les aspects suivants :

Accès aux marchés

- Définition de la méthode (formule) de réduction des droits de douane (degré de flexibilité de la formule, différence dans la formule pour les pays développés et en développement...).
- Les flexibilités dont disposent les pays pour appliquer cette formule : c'est notamment la question des « produits sensibles » qui permettraient à l'ensemble des États membres d'exempter un certain nombre de lignes tarifaires de nouvelles réductions de droits de douane.
- Les aménagements pour les pays en développement : la possibilité de désigner, outre les produits sensibles, un certain nombre de « produits spéciaux » qui ne seraient pas soumis à de nouvelles réductions tarifaires, ou à des réductions moindres, en raison de leur importance pour la sécurité alimentaire, la garantie des conditions d'existence et le développement rural dans le pays considéré.
- Les mesures de sauvegarde : c'est la clause de sauvegarde spéciale, dont les pays riches sont presque les seuls à pouvoir se prévaloir et la proposition de créer un « mécanisme de sauvegarde spéciale » dont l'usage et les remèdes seraient plus adaptés aux PED.

Soutien interne

- La définition de la formule de réduction des aides classées en « boîte orange » et de la formule de réduction de l'ensemble des aides considérées comme distorsives (boîtes orange et bleue et de minimis).
- Les critères de définition des aides classées en boîtes bleue et verte, les grandes puissances cherchant à transférer dans ces boîtes une grande partie de leurs aides dites « distorsives ».

Concurrence à l'export

- La date de l'élimination des subventions aux exportations.
- La nature et l'étendue des disciplines imposées aux autres formes de concurrence à l'export : crédits et garanties de crédits, utilisation abusive de l'aide alimentaire pour écouler des excédents commerciaux, pratiques déloyales liées aux entreprises commerciales d'État...

2

Recommendations

IV. Priorité au droit à la protection des marchés agricoles et à la souveraineté alimentaire

En 2001, les États membres de l'OMC ont élaboré le programme de Doha pour le développement. « Le commerce international peut jouer un rôle majeur dans la promotion du développement économique et la réduction de la pauvreté »¹⁶, assurent-ils dans la déclaration adoptée à cette occasion. L'objectif est clair et la présentation du rôle du commerce international reste prudente : il peut jouer un rôle majeur.

Pourtant, il semble que les négociateurs aient perdu en route le sens des négociations. La référence au développement ressemble de plus en plus à une figure de style destinée à faire passer la pilule amère de la libéralisation des échanges et de l'ouverture des marchés aux pays les plus pauvres de la planète. Les pays riches restent enfermés dans une vision idéologique selon laquelle la main invisible du marché contribuerait au développement. Cependant, dans bien des cas, cette orientation enrichit les plus riches et appauvrit les plus pauvres. C'est ce que démontrent les exemples exposés dans les chapitres précédents. C'est pourquoi nous demandons aux négociateurs de remettre de l'ordre dans les priorités.

1. Donner la priorité aux droits de l'Homme

Les droits de l'Homme et, en particulier, les droits économiques sociaux et culturels, doivent primer sur les règles du commerce international. De même, le respect des Objectifs du Millénaire pour le développement, adoptés en l'an 2000 par les États membres des Nations Unies, doit guider l'ensemble des négociateurs lors de la conclusion des accords.

Pourtant, la réalité est différente, comme le montre l'exemple suivant : en 1996, un an après la création de l'OMC, la Communauté internationale réaffirme lors du Sommet mondial de l'alimentation « le droit de chaque être humain d'avoir accès à une alimentation saine et nutritive conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim »¹⁷. À cette occasion, les États se sont engagés à diminuer de moitié, d'ici 2015, le nombre de personnes victimes de la faim dans le monde. De même, en 2000, les États se sont fixé comme objectif prioritaire du millénaire la réduction de moitié de la proportion de la population qui souffre de la faim, toujours d'ici 2015. L'OMC fêtant cette année son dixième anniversaire, l'heure est au bilan. Force est de constater que la libéralisation des échanges n'a pas permis de faire reculer la faim, bien au contraire ! Entre 1995 et 2001, le

¹⁶ Document WT/MIN(01)/DEC/1, 20 novembre 2001, §2.

¹⁷ « Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale », FAO, novembre 1996.

nombre de personnes sous-alimentées a augmenté de 18 millions¹⁸. Il se montait à 852 millions pour la période 2000-2002.

Il est donc urgent de donner la priorité au respect des droits de l'Homme. Pour cela, il faut cesser de faire dépendre le sort des 2,8 milliards de personnes qui vivent de l'agriculture de la seule loi du marché et de la libéralisation des échanges. L'OMC doit reconnaître le droit des populations à la souveraineté alimentaire et définir des règles qui en assurent la réalisation.

2. Reconnaître le principe de souveraineté alimentaire

Via Campesina définit la souveraineté alimentaire comme le droit des populations, de leurs États ou Unions à définir leur politique agricole et alimentaire, sans dumping vis-à-vis des pays tiers. La souveraineté inclut donc la possibilité pour les États de se protéger lorsque des importations menacent leurs agricultures. Il s'agit d'un droit essentiel pour lutter contre la pauvreté et la faim, qui frappent en premier lieu les agriculteurs familiaux du Sud.

Qu'est-ce que la souveraineté alimentaire ?

- La priorité donnée à la production agricole locale pour nourrir la population, l'accès des paysan(ne)s et des sans-terre à la terre, à l'eau, aux semences, au crédit. D'où la nécessité de réformes agraires, de la lutte contre les OGM (organismes génétiquement modifiés) pour le libre accès aux semences, et de garder l'eau comme un bien public à répartir durablement.
- Le droit des paysan(ne)s à produire des aliments et le droit des consommateurs à pouvoir décider ce qu'ils veulent consommer et qui et comment le produit.
- Le droit des États à se protéger des importations agricoles et alimentaires à trop bas prix.
- Des prix agricoles liés aux coûts de production : c'est possible à condition que les États ou Unions aient le droit de taxer les importations à trop bas prix, s'engagent pour une production paysanne durable et maîtrisent la production sur le marché intérieur pour éviter des excédents structurels.
- La participation des populations aux choix de politique agricole.
- La reconnaissance des droits des paysannes, qui jouent un rôle majeur dans la production agricole et l'alimentation¹⁹.

Donner la priorité aux droits de l'Homme et reconnaître le principe de souveraineté alimentaire sont les deux recommandations principales des organisations françaises de solidarité internationale et de leurs partenaires, notamment en Afrique, en Asie et en Amérique latine.

Ces deux priorités, qui doivent se retrouver dans l'ensemble des politiques de développement initiées par les différents partenaires institutionnels des pays du Sud (États, Union européenne, institutions financières internationales), doivent également être au cœur des négociations à l'OMC.

¹⁸ « L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde », FAO, 2003, p. 6.

¹⁹ Via Campesina, 2003.

3. Reconnaître le droit au développement des agricultures

Lorsque des contradictions sont avérées entre des agricultures nationales ou régionales et le commerce international, le développement doit être privilégié et les échanges internationaux mis à son service. Les pays doivent pouvoir mettre en œuvre les politiques de développement qu'ils souhaitent, et qui correspondent aux intérêts de leur peuple.

Pour ce qui concerne les modalités de l'échange extérieur, les modalités suivantes doivent être reconnues :

- **Le Droit des pays victimes des politiques de dumping à protéger leurs marchés**

Les pays victimes de distorsions ou de politiques de dumping de pays tiers, doivent se voir reconnaître le droit de protéger leurs marchés intérieurs nationaux et/ou régionaux et de réguler les importations qui portent atteinte à leur souveraineté alimentaire.

- **Le Droit des pays à se protéger des aléas excessifs des marchés internationaux**

Les pays du Sud doivent pouvoir conserver des marges de manœuvre importantes dans la fixation des protections aux frontières afin de protéger leurs agriculteurs et de moduler les flux d'échanges en fonction de leurs objectifs de développement, aujourd'hui comme à l'avenir. Ce droit doit notamment se traduire, dans les négociations en cours à l'OMC comme dans les accords bilatéraux à l'œuvre, par la mise en place d'une « clause de sauvegarde » face à toute montée brusque des volumes d'importation (que le produit soit subventionné ou non) et aux variations excessives des prix agricoles.

Cette clause doit être facilement accessible à tous les pays en développement : elle doit être déclenchée automatiquement, simple à mettre en œuvre et efficace. Elle pourra être déclenchée en cas de hausses des volumes ou de baisse des prix et permettra de relever les droits de douane pendant la durée nécessaire et, si besoin, d'utiliser des restrictions quantitatives.

- **Le Droit des pays à protéger les produits ayant un caractère stratégique**

La production nationale ou régionale des produits majeurs pour la sécurité alimentaire des populations locales, ou pour le développement économique et social d'une zone ou d'un pays, doit être protégée d'une concurrence destructrice. La reconnaissance large et ouverte de produits spéciaux, dont la liste sera définie par chaque PED en fonction de ses besoins de développement, doit se faire sur la base des critères de l'Accord de Juillet 2004.

Cette catégorie doit être assurée dans toutes les négociations commerciales, à l'OMC comme dans d'autres contextes, et ceci sans que les pays aient à le « payer », par une plus grande ouverture sur d'autres produits ou services. De même, la catégorie des produits sensibles pour les autres pays doit être assortie de critères.

- **Le Droit des pays à accorder une préférence aux produits nationaux et régionaux**

La défense des produits nationaux et régionaux, et la reconnaissance d'un droit de préférence, sont les conditions du développement d'économies locales fondées sur la création de circuits alimentaires courts. Les marquages et autres labels, permettant d'identifier les produits locaux, sont indispensables à la promotion de ces économies alimentaires locales, qui ont le double avantage de créer des activités économiques locales et d'éviter des dégradations environnementales liées aux transports au long cours.

4. Assainir et réguler les marchés agricoles mondiaux

Pour éviter la destruction croissante des économies rurales des pays en développement et l'exclusion de milliards d'hommes et de femmes qui vivent directement ou indirectement de l'agriculture, la communauté internationale se doit de mettre un terme aux iniquités de la compétition et aux déséquilibres chroniques des marchés agricoles qui dépriment les prix des produits agricoles.

Ainsi, nous insistons sur la nécessité de :

- **Mettre fin à toutes les aides directes et indirectes à l'exportation**

Il faut mettre en œuvre au plus vite l'engagement pris par les pays développés de mettre fin aux subventions aux exportations sous toutes leurs formes, y compris aux pratiques tels les crédits à l'exportation ou l'aide alimentaire lorsqu'elles sont conçues comme une façon d'écouler des excédents agricoles sur les marchés de pays tiers. Il est nécessaire d'interdire l'utilisation abusive des crédits et garanties de crédits à l'exportation en instaurant des disciplines concernant les délais de remboursement, le paiement d'intérêts et les primes. Il s'agit également d'interdire les pratiques déloyales liées aux entreprises de commerce d'État, telles les subventions à l'exportation qui leur sont accordées et qu'elles accordent, leur financement par les pouvoirs publics et la garantie contre les pertes dont elles bénéficient.

S'agissant des entreprises de commerce d'État mises en place dans les PED, il convient toutefois de reconnaître que le monopole de commercialisation des produits agricoles dont elles disposent permet une véritable régulation du marché intérieur. Le monopole à l'importation permet de mieux contrôler la mise sur le marché domestique des produits d'importation et d'éviter qu'ils entraînent une baisse trop forte des prix au producteur. Freiner les exportations lorsque l'offre est inférieure à la demande est un moyen de préserver la stabilité des prix intérieurs à la consommation et d'assurer la sécurité alimentaire. Aussi une attention spéciale doit-elle être accordée aux entreprises de commerce d'État des PED.

S'agissant de l'aide alimentaire, il est nécessaire d'interdire qu'elle continue d'être pour les pays donateurs un moyen d'écouler leurs surplus de production et de pénétrer de nouveaux marchés, concurrençant la production locale des pays bénéficiaires et entraînant de fortes perturbations de leurs marchés. L'aide alimentaire doit répondre à un besoin du pays bénéficiaire, être exempte de toute conditionnalité, fournie de façon privilégiée sous forme de transferts cash (sauf dans certaines circonstances particulières où on constate une rupture d'approvisionnement) et fondée sur des engagements minimum fixés par la Convention de Londres sur l'aide alimentaire.

L'argument selon lequel la suppression des subventions aux exportations serait préjudiciable aux pays les moins avancés et aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (PEDINPA), en raison de l'augmentation des prix mondiaux qui en résulterait, ne doit pas servir d'alibi aux pays exportateurs pour maintenir des pratiques de concurrence déloyale à l'exportation.

- **Redéfinir la notion de dumping**

Les négociations en cours à l'OMC doivent permettre de mettre fin au dumping sous toutes ses formes. Il s'agit ainsi de revoir la définition du dumping à l'OMC : il ne doit pas être défini comme « la vente sur le marché mondial à un prix inférieur au prix domestique », mais

comme « la vente à un prix inférieur aux coûts de production, y compris sociaux et environnementaux ».

● Redéfinir les soutiens légitimes et ceux qui ne le sont pas

Nous considérons que l'approche actuelle à l'OMC, segmentant les aides entre boîtes orange, bleue et verte, est erronée et ne correspond pas aux objectifs que nous prêtons aux politiques agricoles. Le rôle de l'OMC doit se limiter à veiller à ce que les politiques agricoles des États membres ne soient pas sources de concurrence déloyale sur le marché mondial (principalement via la vente de produits à des prix inférieurs à leurs coûts de production).

Les soutiens doivent être évalués en fonction des conséquences qu'ils entraînent sur l'équilibre des marchés, sur la compétition entre producteurs et sur la préservation de la nature. Les soutiens internes à l'agriculture sont légitimes pour les pays en développement aussi bien que pour les pays développés dans la mesure où leur objectif est de garantir la sécurité alimentaire, la défense des petits producteurs et des emplois ruraux, la protection de l'environnement et tant qu'ils ne constituent pas une forme indirecte de soutiens aux exports.

Les négociations en cours à l'OMC ne doivent pas aboutir à remettre en cause le droit pour chaque État ou ensemble régional à mener une politique agricole adaptée à ses besoins en termes d'alimentation, de préservation de l'environnement et des ressources naturelles, d'emploi, d'entretien des territoires... L'objectif de favoriser le respect du droit à l'alimentation et la mise en œuvre de modes de production durables doit primer sur celui de l'élimination des obstacles au commerce.

Nous demandons la suppression des soutiens qui encouragent le développement de modèles de production non durables. De même, nous demandons l'interdiction des soutiens qui provoquent des surproductions ayant pour effet de déprimer les prix des productions agricoles. À ce titre, la redéfinition de la boîte bleue proposée par l'Accord cadre de Juillet 2004 n'est pas satisfaisante. Elle ne permet pas d'avancer vers un système de soutien plus légitime.

Comme nous l'avons évoqué plus haut, outre les subventions directes à l'exportation, de nombreux autres facteurs et pratiques contribuent à une situation de concurrence déloyale sur le marché mondial : ainsi toute aide publique, même « découplée » et donc incluse dans la « boîte verte », permet aux producteurs qui la perçoivent de vendre leurs produits à des prix inférieurs à leurs coûts de production. C'est pourquoi nous pensons que tout produit bénéficiant d'une aide publique, sous quelque forme que ce soit, ne doit pas être exporté sur le marché mondial.

● Maîtriser les volumes des produits échangés sur le marché mondial

La plupart des marchés agricoles mondiaux sont structurellement déséquilibrés. L'excès d'offre par rapport à la demande solvable provoque un effondrement des cours. Pour chaque production ou famille de productions, des mécanismes de gestion mondiale de l'offre doivent être mis en place de manière à assurer une régulation de la production et des stocks mondiaux, et une répartition équitable entre pays producteurs. Leur faisabilité doit être étudiée aux niveaux national, régional et international afin de choisir la solution la plus efficace. Les expériences des quotas et des accord-produits peuvent inspirer ces nouveaux dispositifs mais il convient d'en tirer le bilan afin de les améliorer et les adapter à la nouvelle situation internationale.

Dans cette perspective, l'OMC devrait encourager les États membres à réguler les quantités produites sur leurs territoires, de façon à garantir convenablement le droit à l'alimentation de leur population, mais sans imposer de concurrence déloyale sur le marché mondial.

5. Reconnaître la valeur sociale et environnementale des produits

Les différents ordres de droits internationaux (commerciaux, sociaux, environnementaux), négociés séparément, restent cloisonnés et hiérarchisés. L'Organe de règlement des différends (ORD), juridiction dont le mandat est de juger les conflits commerciaux, ne prend pas en compte les droits internationaux sociaux ou environnementaux. Et, de fait, lorsqu'il y a conflit entre logique commerciale et logique sociale ou environnementale, c'est la logique commerciale qui l'emporte. Cette situation est inacceptable. Pour en sortir, nous proposons de :

- faire en sorte que les droits humains, sociaux et environnementaux priment sur les droits commerciaux et soient reconnus et respectés dans les règles des échanges décidées à l'OMC et dans les décisions de l'Organe de règlement des différends ;
- faire respecter la valeur sociale et environnementale des produits au moyen de normes internationales sous contrôle de l'ONU et définies à partir des conventions de l'OIT ou des conventions environnementales. Une labellisation assurant une traçabilité pour les consommateurs pourrait contribuer au respect de ces normes. Développer des processus de production socialement et environnementalement plus durables est un premier pas pour lutter contre la surproduction et le dumping sur les marchés du Sud.

6. Contribuer au rééquilibrage des rapports de force au sein des filières agroalimentaires

La répartition des gains entre les acteurs des filières agroalimentaires est d'abord une question de rapports de force. Or, le rapport des pouvoirs au sein des filières agroalimentaires est extrêmement déséquilibré. Pour contribuer à y remédier, nous proposons de :

- mettre en place des instruments légaux qui doivent réguler de façon contraignante les pratiques des entreprises (achat des produits à des prix rémunérateurs, stabilité des approvisionnements) ;
- lutter contre les positions monopolistiques et oligopolistiques des entreprises privées de commercialisation et de distribution ;
- renforcer les entreprises de commercialisation d'État lorsqu'elles sont légitimes, c'est-à-dire lorsqu'elles ne visent pas à faciliter le dumping à l'exportation.

7. Des politiques cohérentes avec la lutte contre la faim et la pauvreté

L'ensemble des politiques des pays développés doivent être cohérentes avec les objectifs adoptés de lutte contre la faim, la pauvreté et les inégalités. Trois points sont particulièrement importants :

- **Mise en cohérence des règles de l'OMC et des IFI**

Les pays développés doivent mettre en cohérence leurs décisions au sein des OFI et de l'OMC. Il s'agit de permettre aux pays du Sud d'appliquer les mesures qui leur sont destinées, et de façon à ce que l'on ne reprenne pas via les IFI ce que l'on a accordé via l'OMC.

- **Des politiques conformes aux engagements internationaux : Objectifs du Millénaire pour le développement, Droits économiques, sociaux et culturels (en particulier le droit à l'alimentation)**

Les politiques nationales et internationales de tous les pays membres de l'ONU, tant dans le domaine commercial que dans celui du développement, doivent viser prioritairement à la pleine réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Cela implique notamment de faire primer les droits humains sur le droit commercial et de mettre le commerce au service du développement durable des populations les plus pauvres. De plus, les États doivent respecter et remplir pleinement leurs obligations en vertu du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels, dont le droit à l'alimentation, qui doivent bénéficier en pratique de la même force juridique que les dispositions commerciales. En matière de droit à l'alimentation, les États doivent garantir le droit de toute personne d'être à l'abri de la faim par le biais de leurs politiques nationales et de la coopération internationale.

- **La reconnaissance des différences de développement dans les accords bilatéraux**

Par ailleurs l'OMC devrait veiller à ce que tout accord de libre-échange entre pays développés et pays en développement intègre des dispositions du traitement spécial et différencié en faveur des PED. La réciprocité dans l'ouverture des marchés ne peut que ruiner les efforts des pays du Sud à réguler et protéger leur agriculture en fonction de leurs priorités de développement. L'article XXIV du GATT, qui régleme les zones de libre-échange, doit être révisé pour permettre la non-réciprocité dans les accords régionaux entre pays développés et pays en développement. Ces derniers ne doivent pas être tenus de s'ouvrir à un même degré que les pays développés, ni d'ouvrir leurs marchés sur certains secteurs stratégiques pour leur développement. Cette révision est particulièrement importante pour donner de nouvelles bases aux négociations en cours portant sur les accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP).

De plus, la libéralisation des échanges engendre mécaniquement une érosion des préférences commerciales accordées par des pays développés à certains pays en développement (c'est le cas par exemple du régime commercial spécifique accordé par l'UE aux PMA ou aux ACP). Pour lutter contre l'érosion des préférences, il importe de faire reconnaître dans le cadre de l'OMC, une différenciation entre pays en développement qui soit plus fine que la simple distinction PMA et pays en développement.

V. Conclusion : remettre le développement au cœur des négociations à l'OMC

Depuis dix ans, l'OMC s'est imposée comme la principale instance de régulation des échanges internationaux. En raison du fondement libre-échangiste des accords et du rapport de force en présence, l'OMC a principalement bénéficié aux pays et aux acteurs économiques les plus puissants.

À quelques jours de la conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong, les exemples sur lesquels s'appuie ce rapport soulignent à quel point la libéralisation des échanges de produits agricoles, loin d'accroître la sécurité alimentaire et d'assurer le développement des pays les plus pauvres, a en réalité aggravé la situation d'un bon nombre d'entre eux et favorisé la montée en puissance des inégalités. Elle a par ailleurs privé les gouvernements de tout levier politique, en contradiction avec la récente déclaration des membres du G8 : réunis en juillet dernier, ils ont affirmé que les pays en développement devaient « décider eux-mêmes de leurs stratégies économiques ».

Il n'existe pas de droit à commercer ni de devoir de commercer. Le développement des échanges doit être apprécié à l'aune de sa contribution au développement durable et à la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Il n'est qu'un moyen parmi d'autres pour atteindre ces finalités.

C'est pourquoi nous pensons qu'une réforme en profondeur de l'OMC est indispensable pour :

- remettre en cause son objectif fondateur, à savoir l'élimination de tous les obstacles aux échanges commerciaux : l'objectif de l'OMC doit être de favoriser l'établissement de règles commerciales contribuant au développement durable et favorables aux populations du Sud, notamment en assurant le respect de l'ensemble des droits humains ;
- garantir que tous les pays, notamment ceux du Sud, puissent mettre en œuvre les politiques de développement qu'ils souhaitent et qui correspondent aux intérêts de leur peuple ;
- rendre son fonctionnement plus transparent et démocratique afin de permettre la pleine participation de tous les pays aux négociations commerciales.

Les accords qui pourraient être conclus lors de la prochaine conférence de Hong Kong doivent aller dans le sens d'un développement durable et être véritablement favorables aux pays du Sud.

Pour mettre en application ces principes comme pour replacer le développement au cœur des prochaines négociations – un objectif qui sert d'ailleurs de guide aux négociateurs –, il est impératif de promouvoir une autre politique, tournant le dos à celle initiée depuis deux décennies.

3

Fiches produits

Le riz, produit clef de la sécurité alimentaire

dans 34 pays en développement, et témoin de la complexité des enjeux de la libéralisation du commerce international

Le riz est un produit de base dans les régimes alimentaires asiatique, mais aussi latino-américain et africain. Si seuls 4 % de la production mondiale du riz sont échangés sur le marché mondial, ce faible pourcentage fait l'objet d'âpres marchandages, et reflète la complexité des impacts de la libéralisation du commerce international de produits agricoles : à la concurrence déloyale imposée par les subventions américaines, à l'aide alimentaire utilisée à mauvais escient, s'ajoute de plus en plus une féroce concurrence Sud-Sud, aux dépens des producteurs les plus vulnérables.

Panorama du produit

Évolution de la production mondiale

Pays	Production 1980-1984	Production 1990-1994	Production 2000-2004
1. Chine	161,5	184,7	177
2. Inde	81,7	115,1	128,7
3. Indonésie	33,9	44,6	52
4. Bangladesh	21,3	26,7	37,7
5. Thaïlande	18,3	19,4	26,5
6. Myanmar	14,1	15,3	22
7. Vietnam	13,7	21,4	34
8. Japon	13,1	12,6	11
9. Brésil	8,9	9,5	11,1
10. Philippines	7,8	9,8	13,3
11. États-Unis	6,5	7,7	9,5
TOTAL PRODUCTION MONDIALE	427,8	526,2	592,7

Source : FAOSTAT

Les dix principaux producteurs mondiaux de riz restent les mêmes au cours des trois dernières décennies, et les rangs qu'ils occupent évoluent peu (la Chine, l'Inde, l'Indonésie et le Bangladesh restent respectivement les premier, second, troisième et quatrième producteurs au cours des trois décennies).

La production de la Chine, premier producteur mondial, a eu tendance à stagner sur les trente dernières années.

L'augmentation mondiale (+ 139 % sur la période étudiée) résulte principalement d'une hausse moyenne des rendements dans les systèmes de riziculture irriguée intensive, résultant surtout d'une meilleure maîtrise de l'eau et de l'achèvement de la révolution verte dans de nombreux pays asiatiques.

Le Vietnam est le pays qui a le plus augmenté sa production sur la période étudiée : elle a en effet augmenté de 248 %. Celle du Bangladesh, des Philippines, Inde, Myanmar et Indonésie a augmenté de plus de 150 % sur cette même période. Parmi ces dix principaux producteurs, seul le Japon a vu sa production de riz diminuer sur la période étudiée (elle a été multipliée par 84 %).

Cette tendance à l'augmentation de la production se vérifie aussi pour l'Afrique, où la production a plus que doublé ces trente dernières années (passant de 7 millions de tonnes de riz paddy dans les années 1970 à plus de 18 millions de tonnes en 2004), même si ce continent ne représente qu'une part marginale dans la production rizicole mondiale.

Évolution du commerce mondial

Le riz est très majoritairement consommé dans les pays producteurs, et actuellement moins de 4 % du volume de riz décortiqué est échangé sur le marché mondial, ce qui fait du marché mondial du riz principalement un marché de gestion des excédents (même si certains pays ont une politique délibérée de production largement excédentaire à des fins d'exportations, comme les États-Unis, la Thaïlande ou le Vietnam).

● Évolution des principaux exportateurs

Le marché des exportations de riz est très concentré, puisque les cinq premiers exportateurs réalisent autour de 70 % des exportations totales.

La Thaïlande a conservé sa position de premier exportateur mondial de riz au cours des trois dernières décennies, en doublant toutefois le volume de ses exportations (+ 208 %).

Le Vietnam est devenu le second exportateur mondial, grâce à une augmentation exponentielle de ses exportations au cours de la période étudiée : d'un niveau marginal, les exportations du Vietnam ont atteint 1,66 Mt au début des années 1990, pour doubler (+ 212 %) entre le début des années 1990 et le début des années 2000.

Les USA sont restés parmi les trois premiers exportateurs, passant du second rang au troisième rang, en augmentant leurs exportations de 117 %.

Le Pakistan se maintient également parmi les principaux exportateurs de riz au cours des trois dernières décennies, avec un volume d'exportation qui double sur la période étudiée.

Inde et Chine : leurs positions à l'export varient selon leurs besoins de consommation interne. Pour les deux pays, on constate de fortes fluctuations selon les années, avec cependant une tendance nette et forte à l'augmentation à partir du milieu des années 1990 pour l'Inde et la fin des années 1990 pour la Chine.

À noter la marginalisation des exportations du Japon, et l'entrée dans les 10-12 principaux exportateurs mondiaux de l'Uruguay, de l'Argentine et de l'Égypte.

Les principaux exportateurs sur la période 1980-2004

(moyenne annuelle en millions de tonnes)

Pays	Volume exporté 1980-1984	Volume exporté 1990-1994	Volume exporté 2000-2004
1. Thaïlande	3,5	4,7	7,4
2. États-Unis	2,6	2,5	3,1
3. Pakistan	1,1	1,1	1,99
4. Chine	1,1	0,752	2,44
5. Myanmar	0,7	0,36	0,54
6. Italie	0,55	0,63	0,6
7. Inde	0,48	0,506	3,04
8. Japon	0,43	= 0	0,162
9. Australie	0,4	0,486	0,43
10. Uruguay	0,2	0,36	0,71
11. Vietnam	0,05	1,66	3,56
TOTAL EXPORTATIONS MONDIALES	12,49	15,31	26,39

Source : FAO

● **Évolution des principaux importateurs****Les principaux importateurs sur la période 1980-2003**

(moyenne annuelle en millions de tonnes)

	1980-1984	1990-1994	2000-2003
Asie	5,91	5,8	11,44
Afrique	2,82	3,8	6,15
Europe	1,85	2,36	3,15
Amérique latine et Caraïbes	0,82	2,21	2,75
Autres	0,93	0,83	1,02
MONDE	12,34	15	24,51

Source : FAO

Asie : légère diminution entre le début des années 1980 et le début des années 1990, puis forte augmentation entre le début des années 1990 et le début des années 2000 (+ 197 %), soit une augmentation de 193 % sur l'ensemble de la période étudiée.

Afrique : augmentation au cours des trois décennies, de 134 % entre le début des années 1980 et le début des années 1990 et de 161 % entre le début des années 1990 et le début des années 2000. Entre le début des années 1980 et le début des années 2000, les importations ont augmenté de 218 %.

Europe : + 127 % entre les deux premières décennies, puis + 133 % entre la deuxième et la troisième, soit + 170 % entre le début et la fin de la période étudiée (1980-84 jusqu'à 2000-03).

Amérique latine et Caraïbes : forte augmentation entre les deux premières décennies (+ 267 %), puis augmentation plus faible entre la seconde et la troisième décennie (+ 124 %), soit une augmentation de + 332 % sur l'ensemble de la période étudiée.

Pour l'ensemble des régions étudiées, les importations augmentent donc de façon substantielle, la plus forte augmentation étant pour l'Amérique latine (+ 332 %), suivie par l'Afrique (+ 218 %), les importations de ces deux régions augmentant plus largement que la moyenne mondiale (+198 % sur la période étudiée). Toutefois, s'agissant de l'Amérique latine, l'augmentation se fait surtout entre le début des années 1980 et 1990, alors que pour l'Afrique elle s'effectue surtout entre le début des années 1990 et le début des années 2000.

● Principaux pays consommateurs

Le riz nourrit avant tout les populations du Sud : c'est l'aliment de base dans 17 pays d'Asie et du Pacifique, 9 pays en Amérique du Sud et du Nord et 8 pays d'Afrique.¹

Il existe trois types de « consommation » de riz :

- > le « modèle asiatique », avec une consommation moyenne dépassant 80 kg/habitant par an (Chine : 90 kg, Indonésie : 150 kg, le record est détenu par la Birmanie avec plus de 200 kg) ;
- > le modèle « PED subtropical », avec une consommation moyenne entre 20 et 40 kg/habitant par an (Colombie : 40 kg, Brésil : 45 kg, Côte d'Ivoire : 60 kg) ;
- > le modèle « occidental » : consommation moyenne inférieure à 10 kg/habitant par an (France : 4 kg, États-Unis : 9 kg).

Typologie du secteur de production

● Place de l'agriculture familiale

À l'échelle mondiale, environ 2 milliards de producteurs produisent du riz, et les 4/5^e de la production est assurée par de petits cultivateurs de pays en développement. Cependant, ce type de production côtoie (parfois au sein d'un même pays producteur) une riziculture commerciale intensive à plus grande échelle, dont la commercialisation est assurée par quelques acteurs multinationaux, ce qui concurrence fortement ces petits producteurs et menace leur gagne-pain.

● Différents modes de production

Riziculture intensive irriguée et systèmes pluviaux traditionnels coexistent au sein des différents pays producteurs, avec des différentiels de productivité conséquents (cf. ci-dessous).

● Différentiels de productivité

À noter que des différences énormes de rendement existent entre les différents pays et modes de culture pratiqués : en 2004, le rendement national le plus élevé est de 10,07 tonnes/ha (riziculture irriguée intensive, comme en Australie), celui le plus faible 0,75 tonne/ha (système pluvial traditionnel, cas du Congo), le rendement moyen mondial étant de 3,84 tonnes/ha².

À noter cependant, on assiste à une tendance à la baisse des rendements dans les systèmes intensifs de production rizicole soit pour des raisons économiques (coût des intrants) ou environnementaux (dégradation des ressources naturelles).

¹ « La filière du riz », CCFD thème d'animation, Dossier 2004-2005, données de source FAO.

² Source : FAOSTAT.

Organisation de la filière

Les acteurs de la filière riz sont nombreux (producteurs, importateurs, grossistes, détaillants, transformateurs, fournisseurs d'intrants, transporteurs...) et plus ou moins organisés, ce qui explique qu'ils n'ont pas tous le même poids dans la filière.

Consommateurs et producteurs sont souvent écartés de toutes prises de décisions par l'État qui ne les considère pas comme des interlocuteurs valables. La nécessité de faire participer davantage les organisations de producteurs (OP) aux choix clés relatifs à leur filière a depuis quelques années été relevée (prix de vente du riz local sur le marché, analyse de la situation des différentes catégories de producteurs dans leurs pays respectifs, consultation sur leur vision de l'avenir de la filière, etc.).

Les commerçants locaux sont souvent des spéculateurs. Ils achètent le riz local ou importé, qu'ils stockent avant de revendre plus tard lorsque les prix montent. Ils pratiquent également l'usure en accordant des crédits à des producteurs, crédits remboursés ensuite en nature par des sacs de paddy, parfois à perte pour les producteurs. Cette situation s'explique par le fait que souvent les commerçants locaux retirent plus de marge de la filière riz importé. Cela appelle une plus grande volonté politique de la part des États pour mieux arbitrer le positionnement de la filière locale et la répartition de ses bénéfices.

Évolution des prix

Le marché du riz est un marché de gestion des surplus de production, ce qui confère une forte volatilité au prix mondial du riz.

Prix mondial nominal du riz (en dollars US/t)				
	1993-94	1997-98	2000-01	2003-04
Moyenne annuelle des prix	294	302	184	221

Source : Perspectives agricoles OCDE, 2005

Analyse des conséquences de la libéralisation

Le maintien d'une concurrence déloyale : le cas de la politique de soutien des États-Unis

La politique de soutien à la production et aux exportations de riz mise en place par les États-Unis est en contradiction flagrante avec le message libre-échangiste qu'ils défendent à l'OMC.

● Des mesures de soutien à la production renforcées

Dix ans après l'entrée en vigueur de l'Accord Agricole, la loi cadre régulant la politique agricole du pays pour la période 2002-2007 – le Farm Security and Rural Investment Act –, consacre des dispositions relatives aux prix et aux revenus renforcées par rapport à la loi cadre valable sur la période 1996-2001 – le Fair Act.

Les producteurs de riz américains reçoivent trois types d'aides directes de leur gouvernement, leur assurant respectivement une garantie de prix (marketing loan), un soutien du revenu (paiements fixes) et une stabilité de revenu (paiements contracycliques).

S'agissant du prix garanti pour le riz, il est deux fois plus élevé pour la période 2002-2007 que les prix de marché pour la période 1999-2002 (cf. tableau ci-dessous).

Année	Prix moyen mensuel				Prix objectif	
	1999	2000	2001	2002	2002-03	2004-07
Montant	5,93	5,61	4,25	4,10 à 4,20	10,50	10,50

Source : Service de recherche économique, USTR³

Les trois types d'aides directes versées aux producteurs correspondent à un soutien interne qui se chiffre en millions de dollars US (cf. tableau ci-dessous).

Type de soutien interne concerné	Montant pour l'année 2001
Paiements fixes	5 milliards (tous produits confondus)
MGS totale pour le riz (soutiens boîte orange)	798 ⁴ millions
Soutien de minimis	46 millions
Paiements boîte bleue	0

Source : Notifications des États-Unis à l'OMC

Le maintien d'un soutien interne élevé, malgré l'entrée en vigueur de l'Accord Agricole de l'OMC qui encadre ce type de pratique, s'explique :

- d'une part par le fait que l'OMC laisse des marges de manœuvres confortables aux États membres en termes de soutien interne : il faut ainsi rappeler que le soutien interne n'est pas plafonné par produit, mais tous produits confondus, ce qui fait que les États-Unis n'ont pas dû s'engager à réduire spécifiquement les soutiens internes accordés à leur production de riz. Or quand on compare le niveau de soutien interne « tous produits » effectivement appliqué par les États-Unis au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord Agricole, à savoir 14,4 milliards de dollars US, on se rend compte qu'il est inférieur aux engagements des États-Unis par rapport au niveau que doit atteindre leur soutien interne à la fin de la période de la mise en œuvre de l'Accord Agricole. Aussi, les dispositions de l'Accord Agricole en termes de réduction de leur soutien interne se sont en pratique avérées peu contraignantes pour les États-Unis ;
- et d'autre part, lorsque les dispositions de l'Accord Agricole sont davantage contraignantes, les États-Unis ont trouvé le moyen de les contourner : il s'agit notamment de la pratique du « changement de boîte », classification des paiements contracycliques dans les sou-

³ Repris dans le rapport du Secrétariat de l'OMC relatif à la revue de Politique commerciale des États-Unis, 2003, disponible sur le site de l'OMC.

⁴ 763 Mn MGS par produit + 35 Mn autre soutien par produit.

tiens « autres que par produits » de la boîte orange alors qu'ils sont en pratique liés à une production particulière.

● De puissantes incitations à exporter

Il faut commencer par rappeler que les exportations de riz des États-Unis (3,8 Mn de tonnes en 2003) représentent plus d'un tiers de leur production (10,5 Mn de tonnes pour la récolte 2004-2005). Ceci s'explique par le fait que les États-Unis ont mis en place de puissantes incitations à exporter. Ils utilisent deux types d'instruments pour renforcer la position du riz américain sur les marchés internationaux :

- > les garanties de crédits à l'exportation, mécanisme par lequel le gouvernement couvre le coût des prêts non remboursés consentis par les exportateurs américains. Chaque année, ce sont 15 à 25 % des exportations américaines de grains bruts et transformés qui bénéficient de garanties de crédits à l'exportation⁵. En 2003, pour le riz, les crédits à l'exportation ont représenté un montant de 184 millions de dollars US⁶ ;
- > et l'aide alimentaire, essentiellement délivrée sous la forme de dons « en nature » (dont le riz) et dont l'un des objectifs explicites est de « ... développer et élargir les marchés d'exportation pour les matières premières agricoles en provenance des États-Unis » (loi PL 480). Ainsi, la part de riz américain exportée sous forme d'aide alimentaire a augmenté sur la période 1997-2002, passant de 5 % à 11 %⁷.

La concurrence Sud-Sud

Après l'achèvement de leur révolution verte, les principaux exportateurs que sont la Thaïlande et le Vietnam ont atteint un niveau élevé de surplus exportables et une forte compétitivité. Ils continuent à mettre en place des programmes d'incitation à la production et de stimulation des exportations, qui passent surtout par le contrôle des prix intérieurs (mise en place de mécanismes de stockage et fixation de prix plancher pour la production domestique). Ces pays ont également mis en place des ventes à crédit à des grands importateurs, ainsi que la mise en place d'accords de gouvernement à gouvernement.

Cette politique fait que le riz en provenance de ces pays est fortement présent sur le marché mondial. Il arrive dans de nombreux pays développés et en développement.

Ainsi, les importations de riz des Philippines proviennent essentiellement de la Thaïlande et du Vietnam, où elles sont vendues moins cher que la production nationale. Ainsi, aux Philippines, le prix de gros du riz en provenance de Thaïlande entré sur le marché avec un droit de douane de 50 % est de 18,92 peso philippins le kilo (soit 0,336 USD), celui en provenance du Vietnam est de 19,08 peso/kg (0,339 USD), contre 20,2 peso/kg (0,359 USD) pour le prix de gros du riz produit nationalement⁸.

Non seulement les riz thaïlandais et vietnamien sont très présents sur les marchés d'importation asiatiques, mais ils parviennent jusque sur les marchés africains. Au Burkina Faso, on retrouve des brisures de riz en provenance de Thaïlande vendues, au même moment, 200 FCFA/kg (0,37 USD) contre 240 FCFA/kg (0,44 USD) pour le riz produit nationalement⁹.

Ainsi, on assiste à l'apparition d'une véritable concurrence Sud-Sud dans le commerce du riz.

⁵ Source : AgriUS Analyse, n° 82, mai 2002.

⁶ Source : USDA.

⁷ Se référer au tableau du ministère de l'Agriculture des États-Unis.

⁸ Source : Ignacio J., « Trading-off Philippine Rice », Integrated Rural Development Foundation of the Philippines (IRDF), mars 2005.

⁹ Source de ces chiffres : Oudet Maurice, « À qui profite l'aide alimentaire ? », disponible sur le site abc Burkina. Convertis en USD selon le taux en vigueur le 23/09/05.

L'ouverture des marchés : accès minimum et démantèlement des protections douanières

En termes d'ouverture des marchés, l'Accord Agricole se décline en plusieurs obligations : suppression des quotas, baisse des droits de douane et engagements d'accès minimum.

● La clause de l'accès minimum et ses conséquences : le cas de l'aide alimentaire japonaise

Dans le cadre du pilier n° 1 de l'Accord Agricole intitulé « Accès aux marchés », chaque pays signataire s'engage, en plus de la diminution des protections tarifaires¹⁰, à assurer, en 2000 pour les pays développés et en 2004 pour les PED, un accès minimum égal à 5 % de la consommation intérieure moyenne de la période 1986-88 aux produits importés, et ce à un droit de douane non prohibitif (pour permettre à tout exportateur d'accéder au marché dans de bonnes conditions). C'est la clause de l'accès minimum ou clause des 5 %.

C'est dans ce cadre que le Japon s'est vu obligé, à partir de l'année 2000, d'importer chaque année un volume minimum de 770 000 tonnes de riz (en équivalent décortiqué).

Contraint d'importer du riz au-delà de ses propres besoins, le Japon a décidé d'écouler ce riz sur les marchés internationaux sous la forme d'aide alimentaire.

Ainsi, le volume de riz destiné à l'aide alimentaire a atteint 706 830 tonnes en 2000-2001, ce qui correspond à peu de choses près au contingent d'accès minimum. Ceci a représenté un triplement par rapport à l'année antérieure (où le contingentement n'était pas encore en place) où le volume d'aide alimentaire s'élevait à 218 928 tonnes¹¹.

Cette aide alimentaire est déversée sur les marchés domestiques de pays en développement où elle entraîne des dégâts dramatiques sur la production nationale.

Ainsi, à titre d'exemple, le Japon donne chaque année, depuis 1995, plus de 6 500 tonnes de riz au Burkina Faso sous forme d'aide alimentaire, ce qui représente 8 à 10 % de la production nationale du Burkina. Le suivi des dernières donations montre qu'il s'agit en fait de riz américain, importé par le Japon et réexporté sous forme d'aide alimentaire. Or ce riz issu de l'aide alimentaire est vendu 233 FCFA le kilo, contre 240 FCFA/kg pour du riz produit au Burkina¹².

● Le démantèlement des restrictions quantitatives : le cas des Philippines

L'Accord sur l'Agriculture dispose d'une obligation de conversion des restrictions quantitatives en droits de douanes. La seule exception permise concerne les produits agricoles de base qui constituent la base première du régime alimentaire d'un PED membre (annexe 5 de l'AsA).

C'est à ce titre que les Philippines limitent leurs importations de riz à une quantité de 238 940 tonnes métriques, taxées à hauteur de 50 % (c'est-à-dire un droit de douane non prohibitif). L'objectif de cette mesure est de maintenir un contrôle de l'offre sur le marché philippin, et donc un contrôle du prix domestique. Il s'agit pour le gouvernement philippin de faire en sorte que le prix domestique atteigne un niveau d'équilibre, de telle sorte qu'il ne soit pas trop élevé pour le consommateur, ni trop bas pour le producteur.

Mais cette politique commerciale est menacée :

D'une part, par l'obligation d'ouverture du quota d'importation (cf. tableau ci-dessous). Cette ouverture du quota est allée de pair avec une forte augmentation des importations (cf. tableau ci-dessous).

¹⁰ Sauf pour les PMA.

¹¹ Source : FAO, Examen des politiques relatives aux produits alimentaires de base, 2003, p. 25.

¹² D'après des prix à la consommation relevés sur des marchés de Ouagadougou (pour le riz importé sous forme d'aide alimentaire) et de Koudougou (pour le riz local). Source : Oudet Maurice, « À qui profite l'aide alimentaire ? », disponible sur le site d'abc Burkina.

Augmentation progressive du plafonnement des importations de riz des Philippines

Année	1995	1999	2004
Montant du quota notifié à l'OMC (en tonnes métriques)	59 730	119 460	238 940

Source : Notification des Philippines à l'OMC

Évolution de la part du riz importé dans la consommation nationale de riz des Philippines

Année	1981-85	1986-90	1991-95	1996-2000	2001-03
% de riz importé dans la consommation nationale	2,82	3,65	1,51	14,9	11,6

Source : BAS

D'autre part, car la possibilité de maintenir des restrictions quantitatives aux importations (cf. exception de l'annexe 5 de l'Accord Agricole citée ci-dessus) n'est que transitoire : elle doit expirer dix ans après l'entrée en vigueur de l'Accord Agricole, à savoir en juillet 2005¹³. Ainsi, le maintien par le gouvernement philippin de restrictions quantitatives aux importations de riz est en sursis.

Après l'abandon de ce quota, le droit de douane serait porté de 50 à 100 % (conformément à l'obligation de tarification) sur un volume illimité d'importations. Or ce niveau de protection ne suffirait pas à dissuader les importations de riz. En effet, selon une étude réalisée par la Fondation pour le développement rural intégré des Philippines¹⁴, avec un droit de douane de 100 %, le prix de gros du riz importé se situerait entre 24,70 et 29,4 peso/kg selon la provenance du riz, contre 20,2 peso/kg pour le prix de gros du riz domestique. Or selon l'auteur, ce différentiel de prix est trop faible pour dissuader les intermédiaires chargés de la commercialisation du riz de privilégier le riz importé, car il est plus facile d'accès (il est concentré dans un port d'arrivée, contrairement au riz local qu'il est coûteux de collecter car dispersé sur tout le territoire).

De plus, selon les obligations de l'OMC, une fois le quota transformé en droits de douane, ce dernier doit être réduit¹⁵. La renégociation en cours de l'Accord Agricole prévoit de maintenir cette tendance.

Selon l'Institut d'études sur le développement des Philippines¹⁶, ce sont les catégories les plus pauvres de la population philippine qui pâtiraient le plus de la libéralisation des importations de riz¹⁷ : suite à l'ouverture du marché domestique, la baisse du prix à la consommation du riz ne serait pas suffisante pour compenser les effets négatifs liés à la perte de revenus.

¹³ Actuellement, le gouvernement philippin est en train de renégocier avec ses partenaires commerciaux une prolongation de la possibilité de pouvoir maintenir des restrictions quantitatives sur les importations de riz jusqu'à 2012, moyennant une ouverture supplémentaire du quota qui passerait de 238 940 t à 350 000 t.

¹⁴ Ignacio J., « Trading-off Philippine Rice », Integrated Rural Development Foundation of the Philippines (IRDF), mars 2005.

¹⁵ Pour les PED comme les Philippines, l'obligation de réduction en vigueur actuellement est de 10 % sur dix ans. La renégociation de l'Accord Agricole devrait prolonger cette tendance, puisque des réductions substantielles pour tous les produits sont prévues (cf. Accord cadre du 31 juillet 2004). Certes, la notion de produits spéciaux intervient, mais le texte de juillet parle d'engagements de réduction moindres, et non d'exonération.

¹⁶ A CGE Analysis, Cesar B. Cororaton, « Rice Reforms and Poverty in the Philippines », Philippines Institute for Development Studies, Discussion Paper Series n° 2004-14, juin 2004.

¹⁷ L'étude décompose la population des Philippines en huit catégories : ce sont les catégories les moins qualifiées, et ce en milieu rural comme urbain, qui pâtissent le plus de l'ouverture des marchés.

● La diminution des droits de douane : le cas du Burkina Faso

Au Burkina Faso, le désengagement de l'État de la filière riz, suite au plan d'ajustement structurel mis en place à partir de 1991, s'est doublée d'une baisse de la protection tarifaire appliquée aux importations de riz (cf. tableau ci-dessous).

Année	Taxes
1985	DD : 6 % + Péréquation équivalente à 39 % prix frontière
1992	DD : 11 % + Taxe conjoncturelle sur les importations (TCI)
1996	DD : 10 et 12 %. Abandon de la TCI
2000	DD : 5 % et 10 % ¹⁸

Source : Interprofession du riz du Burkina Faso

Cette baisse des droits de douane s'est traduite par une forte augmentation des importations de riz au Burkina Faso ces vingt dernières années, avec une tendance encore plus marquée à partir du milieu des années 1990.

Les dysfonctionnements de la filière suite à sa privatisation, ainsi que l'augmentation des importations de riz, expliquent en grande

partie la marginalisation de la production nationale. Actuellement, 80 % de la demande burkinabée de riz est satisfaite par le riz importé.

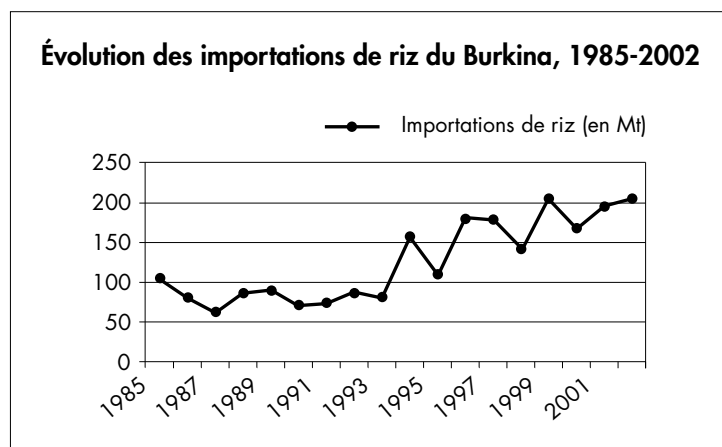
Or, contrairement à la filière riz nationale, qui représente une source d'emploi et de revenus importante pour la population rurale du pays – surtout la population rurale pauvre et les femmes, dans la mesure où les étuveuses captent plus de 50 % de la valeur ajoutée de la filière nationale –, la filière du riz importé a peu d'effets de redistribution sur la population pauvre.

Les principaux bénéficiaires de l'augmentation des importations de riz sont les intermédiaires chargés de la commercialisation du riz au Burkina – importateurs, grossistes mais surtout détaillants. Selon l'Interprofession du riz du Burkina, ces derniers tirent de la distribution du riz importé un chiffre d'affaires deux fois supérieur à celui tiré du riz national.

Conclusion

Dans le secteur du riz, le maintien d'une concurrence déloyale et les différentiels de compétitivité énormes font que l'ouverture croissante des marchés est désastreuse pour la sécurité alimentaire et les petites paysanneries du Sud.

¹⁸ Pour le droit de douane actuel, c'est le TEC UEMOA qui s'applique : 5 % pour le riz paddy et semences (classés dans catégorie « produit de consommation de base ») et 10 % pour tous les autres riz (classés dans la catégorie « produits de consommation intermédiaire »).



Baisse des prix du sucre : marginalisation des plus pauvres

Le sucre est un produit particulier, à l'échelle internationale : c'est à la fois le produit le plus échangé sur le marché mondial, et celui qui fait l'objet d'accords les plus complexes concernant son commerce.

Nous avons choisi ici de mettre en avant les conséquences, pour les petits producteurs de sucre, des règles de l'Organisation mondiale du commerce concernant le « traitement non discriminatoire des partenaires commerciaux ».

Panorama du produit

Évolution de la production mondiale

La production mondiale de sucre s'élevait en 2000-2001 à 130,4 millions de tonnes.

Plus de 70 % de la production mondiale de sucre est à base de canne, principalement en provenance d'Asie, d'Amérique latine, d'Afrique et d'Océanie. La majeure partie du sucre de betterave est produite en Europe (80 %) ; la part de l'Amérique du Nord est de 10 %, celle de l'Asie de 8 %. Durant les dernières années, le Brésil a remplacé l'UE comme premier producteur mondial de sucre, avec 21,4 millions de tonnes en 1998-1999 contre 17,6 millions pour l'UE.

Par ordre d'importance, les autres grands producteurs sont l'Inde (16,9 millions de tonnes en 2000), la Chine (9,7 millions de tonnes) et les États-Unis d'Amérique (7,5 millions de tonnes). La production annuelle moyenne des pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) s'élève au total à 3,9 millions de tonnes.

Évolution du commerce mondial

Le sucre est un des produits agricoles qui fait le plus l'objet d'échanges mondiaux, avec actuellement environ 37 millions de tonnes chaque année, soit près de 28 % de la production mondiale totale. Environ 10 % de ces échanges sont couverts par des régimes commerciaux préférentiels. Les plus importants d'entre eux sont les contingents tarifaires des États-Unis (1,8 million de tonnes en 1998), le protocole de l'UE sur le sucre et les accords relatifs au sucre préférentiel spécial avec les pays ACP (près de 1,7 million de tonnes).

● Évolution des principaux exportateurs

Le commerce mondial est dominé par une poignée de pays. Le Brésil, l'UE, l'Australie, l'Afrique du Sud et la Thaïlande représentent ensemble presque 70 % de toutes les exportations.

● Évolution des principaux importateurs

Cinq importateurs – la Russie, l'Indonésie, les États-Unis, l'UE et le Japon – représentent près d'un tiers de toutes les importations de sucre. L'UE est seule à être à la fois un exportateur important (de sucre blanc) et un grand importateur (de sucre brut de canne).

	Importations						Exportations						
	1980	1985	1990	1995	2000	2001	1980	1985	1990	1995	2000	2001	
URSS/Russie	12,8	2,3	0,3	13,5	1,9	0,9	UE (15)	53,2	49,0	57,7	49,3	46,6	42,5
UE (15)	8,1	10,4	12,5	11,5	13,7	17,5	Afrique du Sud	0,0	1,0	1,7	0,6	3,9	1,5
Indonésie	4,8	0,0	2,3	1,6	7,9	6,8	Brésil	7,1	12,3	5,3	10,0	12,5	22,5
Iran	4,6	5,1	7,1	7,2	0,0	0,0	Corée	3,5	3,3	2,6	1,6	1,8	1,7
Israël	2,0	2,3	2,7	2,5	2,9	2,9	Malaisie	0,2	0,9	1,8	0,6	1,5	1,6
Mexique	0,0	0,0	10,0	0,2	0,2	0,2	Thaïlande	0,0	1,6	5,6	6,6	10,2	5,7
Sri Lanka	2,5	2,9	0,4	0,0	3,1	2,8	Mexique	6,9	3,5	3,9	2,5	0,5	0,6
Syrie	1,9	3,8	2,2	1,8	2,5	5,3							

Source : FAO

	Importations						Exportations						
	1980	1985	1990	1995	2000	2001	1980	1985	1990	1995	2000	2001	
URSS/Russie	20,8	24,0	23,8	6,9	22,1	24,1	UE (15)	2,3	0,9	0,4	0,5	0,6	0,4
UE (15)	12,2	11,5	14,0	10,6	8,7	8,1	Afrique du Sud	4,3	5,2	4,3	1,5	3,5	5,4
Corée	4,2	5,0	6,4	7,2	7,1	6,8	Australie	12,0	14,1	16,1	19,8	18,9	15,1
Iran	0,0	0,0	0,4	0,2	5,3	3,4	Brésil	10,8	7,6	5,2	24,1	20,4	31,0
Japon	12,3	10,7	10,0	9,6	7,6	6,8	Thaïlande	2,5	9,6	9,8	14,1	10,9	9,7
Malaisie	2,6	3,3	4,8	5,7	5,8	5,7							
Mexique	5,9	0,0	4,1	0,1	0,0	0,1							
États-Unis	20,1	14,1	10,5	8,8	6,5	5,7							

Source : FAO

● Évolution de la consommation

Au cours des années 90, la consommation mondiale a crû régulièrement de 1,4 % en moyenne chaque année. La croissance de la consommation dans les pays industrialisés – qui représentent ensemble environ un tiers de la consommation mondiale – est faible. Ailleurs, la consommation croît parallèlement à la population et devrait augmenter d'environ 1 % par an pour les vingt-cinq prochaines années¹.

¹ Rapport de la Cour des comptes européenne.

Typologie du secteur de production

● Place de l'agriculture familiale

La place de l'agriculture familiale dans la filière sucre varie largement selon les pays, comme l'illustrent les pays ACP et PMA bénéficiaires des accords préférentiels avec l'UE. Ainsi, la production des « îles à sucre » des Caraïbes, ainsi que de l'île Maurice, est largement assurée par des petites structures familiales. On voit par exemple qu'à Maurice, la taille des exploitations est limitée et le nombre de producteur élevé.

Taille des exploitations (ha)	Surface canne récoltée (ha)	Nombre de planteurs
0,01-1	8 995	22 007
1-5	10 861	5 624
5-50	4 575	493
> 50	18 279	47
TOTAL	42 711	28 171
Plantations et usines	28 285	
Surface totale récoltée	70 996	

Source : Mauritius Agricultural Statistics 2003

La situation est différente dans les PMA exportateurs tels que le Soudan, le Mozambique, le Malawi, la Zambie, la Tanzanie et l'Éthiopie, où les petits planteurs indépendants sont relativement marginaux. Au Soudan, la plupart des complexes sucriers sont intégrés : il n'y a pas de paysans indépendants, uniquement des ouvriers salariés². Au Mozambique, seuls 85 petits planteurs indépendants étaient répertoriés, travaillant pour une seule des quatre usines de production du pays, et représentant moins de 1 % de la production de canne. Au Brésil, il y a 60 000 producteurs indépendants, la taille moyenne des plus petites exploitations étant de 150 ha. Ces producteurs indépendants fournissent 27 % de la production totale du pays.

● Différentiels de productivité

Les différentiels de productivité sont énormes entre les différents pays producteurs, selon les structures de production qui y prédominent.

Les coûts de production les plus faibles du monde sont ceux du Brésil (200 USD/t en 2000), ceux des îles sucrières des Caraïbes étant parmi les plus élevés du monde (atteignant 1 243 USD/t en 2000)³.

Organisation de la filière

La valeur ajoutée liée au raffinage du sucre est surtout captée par les pays développés et par certains des gros agro-exportateurs comme le Brésil ou la Thaïlande. Par exemple, l'UE importe surtout du sucre brut (ou sucre roux) et exporte surtout du sucre raffiné (ou sucre blanc).

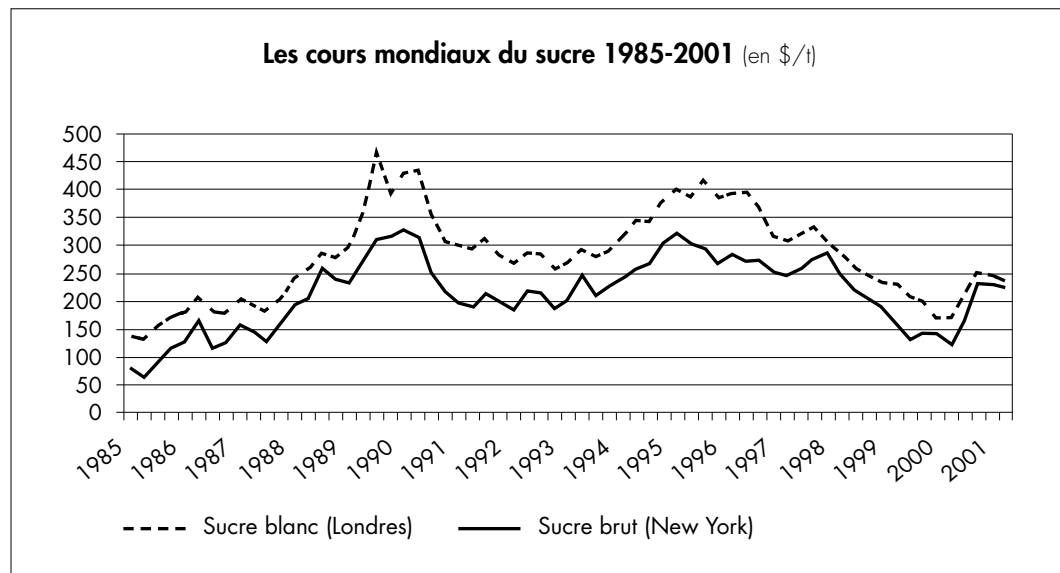
² Lacoste E., « Sugar and development, implications of preferential agreements and opening up markets », Les cahiers de Cyclope, Issue I, mai 2004.

³ Se référer au tableau « Comparaison des coûts de production dans différents pays producteurs de sucre » plus loin.

Les États-Unis importent eux aussi essentiellement du sucre brut en provenance des PED. Le Brésil et la Thaïlande quant à eux exportent de plus en plus de sucre raffiné (cf. tableau « Évolution du commerce international de sucre brut ci-dessus).

Évolution des prix

Le prix mondial du sucre est très volatile (cf. graphique « Évolution des cours mondiaux du sucre » ci-dessous), notamment parce que sa demande dans les pays industrialisés est très peu sensible aux variations de prix. En effet, le sucre est considéré comme un produit de première nécessité pour lequel peu de substituts existent, entraînant une forte rigidité de la demande. Par conséquent, les variations de l'offre entraînent des variations rapides et plus que proportionnelles des prix.



Source : USDA

Les impacts de la réforme de la politique européenne du sucre

La mise en conformité de la politique européenne du sucre par rapport aux règles de l'OMC

● Les contraintes imposées par l'OMC

Le 27 septembre 2002, le Brésil, la Thaïlande et l'Australie ont porté plainte à l'OMC contre les subventions que l'UE accorde pour écouler ses excédents de sucre. Cette plainte attaque à la fois les exportations de sucre produit de façon excédentaire au sein de l'UE (estimées par le Brésil à 3,6 millions de tonnes) et le sucre importé en provenance des pays ACP dans le cadre d'un régime préférentiel (le protocole sucre) qui est raffiné en Europe puis réexporté à des prix subventionnés (1,6 millions de tonnes).

L'UE a été condamnée suite à cette plainte à cesser les subventions aux exportations pour sa production excédentaire de sucre et à diminuer celles qu'elle accorde pour réexporter les importations de sucre en provenance des ACP.

Cette condamnation contraint l'UE à limiter sa production de sucre et à renforcer la compétitivité de son industrie sucrière, ce qui a largement dicté l'orientation de la réforme de la politique européenne.

Par ailleurs, le régime d'importations préférentielles mis en place par l'UE à l'attention des ACP est non conforme aux règles de l'OMC, car il porte atteinte au principe de libre-échange et de traitement non discriminatoire des partenaires commerciaux. Pour l'instant, il bénéficie d'une dérogation mais d'ici 2008 il devra également être réformé.

- **Les principaux traits de la réforme de la politique européenne, telle que présentée par la Commission européenne le 22 juin 2005**

Le 22 juin 2005, la Commission européenne a présenté ses propositions pour la réforme du régime sucrier européen, en vue de le mettre en conformité avec les règles de l'OMC.

La mesure phare du plan présenté consiste en une réduction de 39 % du prix intérieur européen d'ici à 2009.

La deuxième grande mesure porte sur le lancement d'un plan de restructuration volontaire du secteur qui vise à encourager la baisse de la production européenne : ainsi, le plan prévoit d'octroyer une aide aux usines qui cesseront leur activité et renonceront à leur quota de production et une indemnisation aux agriculteurs qui abandonneront leur production du fait de ces fermetures d'usines.

Enfin, concernant les engagements internationaux, pour l'instant, la réforme ne remet pas en cause les quotas d'importations préférentielles dont bénéficient les ACP et les PMA. Par contre, les importations en provenance des pays ACP et PMA seront dorénavant rémunérées au nouveau prix européen qui aura baissé de 39 %.

Ces propositions sont actuellement en cours de discussion au niveau du Conseil des ministres de l'Agriculture. Le 25 octobre 2005, onze États membres de l'UE se sont déclarés, dans une lettre adressée à la Commission européenne, fortement opposés aux orientations proposées.

Les impacts sur la filière sucre

- **Les industries transformatrices sortent renforcées**

La Coabisco, l'association européenne des industries du chocolat, du biscuit et de la confiserie a accueilli favorablement la baisse du prix sur le marché européen, jugeant même que cette baisse aurait dû être encore plus substantielle.

Les entreprises utilisatrices de sucre de l'UE sont en effet les grands gagnants de la réforme, la baisse du prix européen renforçant leur compétitivité.

- **Concentration de la production dans l'Union européenne**

La baisse drastique du prix du sucre dans l'UE renforcera la concentration d'un secteur de production qui l'est déjà fortement. En effet, comme le montre le tableau de la page suivante, ce sont huit structures qui en Europe contrôlent plus de 70 % de la production.

Avec la diminution drastique du prix européen, seules les usines de production les plus compétitives subsisteront. Les autres seront condamnées à fermer, ce qui forcera les producteurs qui dépendent d'elles pour la collecte de leur production de sucre à abandonner leur activité dans ce domaine.

Principaux producteurs de sucre européens

Entreprise	% de la production européenne	Situation géographique
Südzucker (avec Saint-Louis)	21,4	Allemagne, Belgique, Autriche, France, Pologne
Beghin Say	13,3	France, Italie, Brésil, Hongrie, Slovaquie
British Sugar	7,8	Royaume-Uni
Danisco	7,3	Danemark, Allemagne, Suède
Nordzucker	7,2	Allemagne
Ebro	5,4	Espagne
Pfeiffer und Langen	4,2	Allemagne
Suiker Unie	4,0	Pays-Bas

Source : World Community Survey, 2003-2004

La Commission européenne elle-même estime qu'en Grèce, en Irlande, en Italie et au Portugal la production de sucre « devrait être réduite fortement ou même disparaître », que la production de la République Tchèque, du Danemark, de la Finlande, de la Hongrie et de l'Espagne se trouve dans une situation « limite » où la production « devrait être maintenue, mais à un niveau sensiblement plus bas ». Seuls l'Autriche, la Belgique, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Pologne, la Suède et le Royaume-Uni verront la baisse de leur production « restreinte »⁴.

● Érosion des préférences : les pays ACP et les PMA marginalisés

Comparaison des coûts de production dans différents pays producteurs de sucre

Pays	Coût de production (USD/tonne) en 2000
Brésil	200
Guyane	345
Belize	449
Barbades	844
Jamaïque	875
St Kitts	926
Trinidad	1 243

Source : Raffique Shah pour les ACP⁵, FIAN pour Brésil⁶

⁴ Source : AgraPresse.

⁵ Raffique Shah, cité in E. Lacoste, « Sugar and developing countries : implications of preferential agreements and of opening up markets », Les cahiers de Cyclope, Issue I, mai 2004.

⁶ « Economic, social and environmental impacts on Brazil of accelerated liberalisation of the EU sugar market », FIAN International, octobre 2002.

Le nouveau prix européen passera de 682 à 385 euros la tonne, ce qui correspond à un passage de 833 à environ 470 dollars US. Or, parmi les pays ACP listés dans le tableau ci-dessus, on voit qu'à 833 USD/t, la plupart des pays (sauf St Kitts et Trinidad) peuvent couvrir leurs coûts de production. Par contre, à 470 dollars USD/t, seuls le Belize et la Guyane resteraient en mesure de fournir du sucre, les autres pays se trouvant marginalisés.

Le phénomène connu des observateurs sous le nom d'« érosion des préférences » fait référence aux conséquences pour les pays les plus pauvres, bénéficiant jusqu'à maintenant d'accords préférentiels pour accéder aux marchés des pays développés, de la libéralisation du commerce mondial. On voit bien, dans le cas du sucre, que l'alignement du prix du marché européen sur le prix du marché mondial conduira à la marginalisation des plus petits producteurs puisque ce sont ceux qui ont les coûts de production les plus élevés.

Or si ce mécanisme peut sembler légitime d'un point de vue strictement économique (application de la théorie des avantages comparatifs), il pose de sérieux problèmes dans la réalité : les pays ACP producteurs de sucre n'ont en effet que très peu de perspectives de diversification. L'avenir des petits planteurs de canne dans ces pays semble par conséquent particulièrement sombre...

● **La position sur le marché mondial des grandes plantations du Brésil confortée**

Un alignement sur les conditions de concurrence mondiale (la baisse des prix et donc de la production européenne étant un pas important vers un tel alignement) bénéficierait aux grandes plantations des principaux pays agro-exportateurs.

À un prix mondial qui se situe actuellement autour de 220 USD/t, on voit que parmi les pays listés dans le tableau ci-dessus, seul le Brésil serait à même d'approvisionner le marché.

La guerre de la banane

La banane est à la fois le premier fruit échangé sur le marché mondial et un aliment de base essentiel, au même titre que le riz, le blé ou le maïs, ce qui en fait un produit très sensible sur les plans économique, politique, environnemental et social.

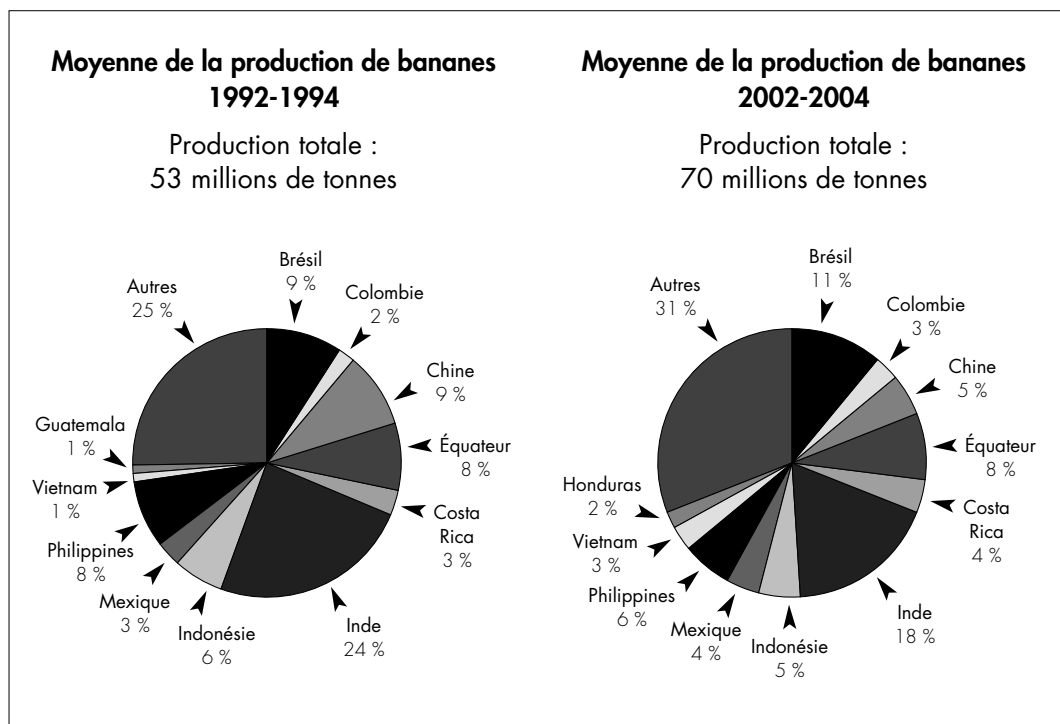
Selon la FAO, le montant total annuel des exportations mondiales de bananes est évalué à plus de 4,7 milliards de dollars. Certains États producteurs sont peu impliqués dans le commerce international ce qui explique que seul le cinquième de la production bananière fasse l'objet d'échanges internationaux. Mais l'industrie de la banane, concentrée à 80 % entre les mains de cinq grandes firmes, engendre des revenus colossaux et est une source importante d'emplois et de recettes d'exportation pour les pays producteurs en Amérique latine, en Afrique et dans les Caraïbes.

Ces revenus colossaux et les intérêts pour le moins divergents des pays exportateurs sont à l'origine de ce que l'on appelle communément la « Guerre de la banane ».

Panorama du commerce mondial de la banane

L'organisation du marché mondial

- Production de bananes desserts dans le monde entier



● Exportation mondiale de bananes

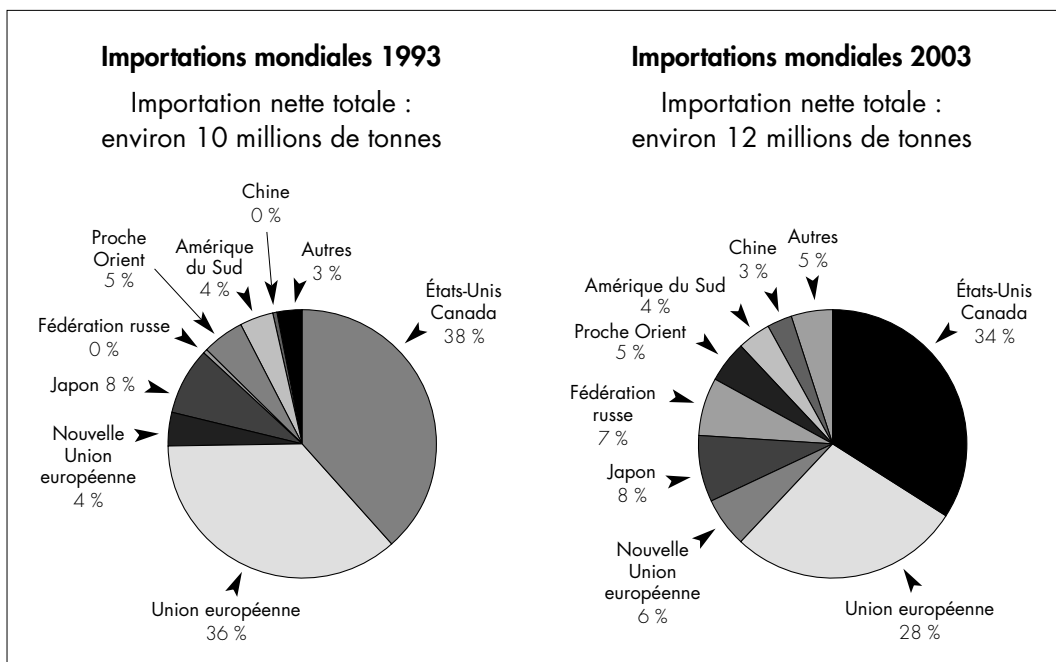
Trois zones principales d'exportations :

- > les bananes dollars : en provenance d'Amérique centrale et du Sud ;
- > les bananes ACP : en provenance des Caraïbes et du Cameroun et Côte d'Ivoire ;
- > les bananes asiatiques : en provenance des Philippines.

Part exportations en %	1993	2003
Équateur	23	33
Costa Rica	18	14
Colombie	15	11
Philippines	11	14
Panama	7	3
Honduras	6	4
Guatemala	4	7
Côte d'Ivoire	2	2
Cameroun	1	2
Brésil	1	2
République Dominicaine	1	1
Iles sous le Vent	2	1

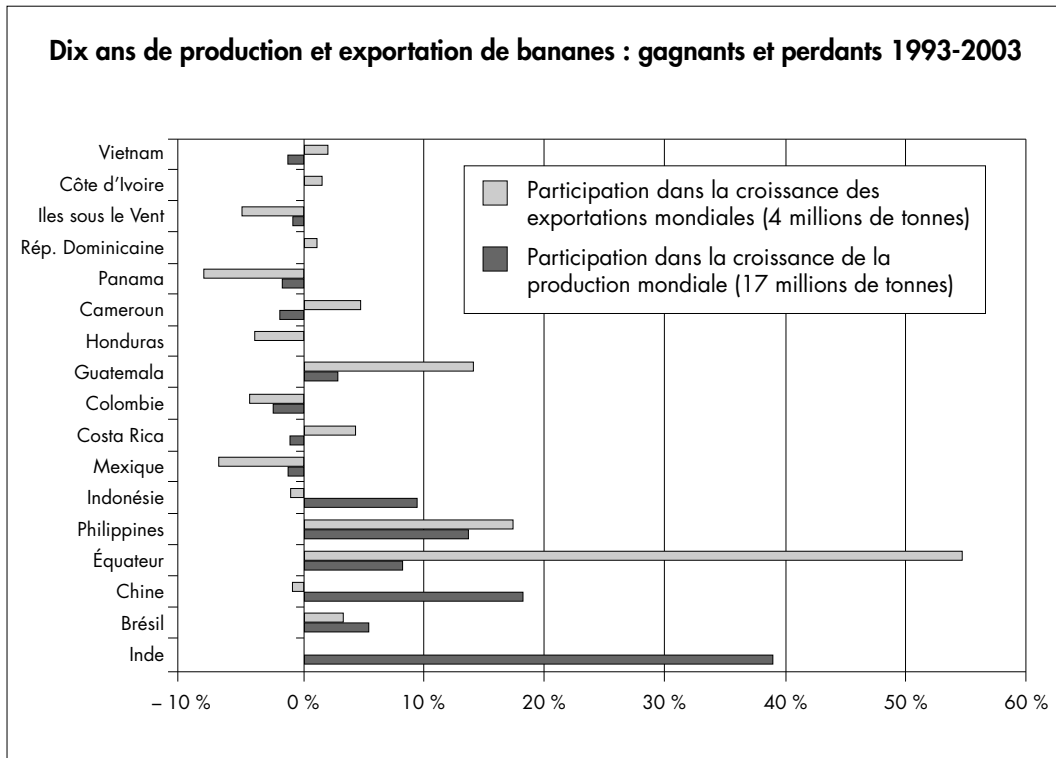
Source : FAOSTAT

● Importation mondiale de bananes



L'Amérique du Nord est toujours le plus grand importateur et presque toutes ses importations proviennent d'Amérique latine.

L'approvisionnement total européen en 2003, de 4,1 millions de tonnes, est venu principalement de l'Amérique latine (63 %), de l'Afrique (12 %), des Caraïbes (9 %) et de la production interne (18 %).



Les entreprises bananières¹

Le secteur de la banane est le sous-secteur le plus fortement concentré du, déjà très fragmenté, secteur des fruits. Les principaux opérateurs du secteur de la banane n'ont pas changé : la Dole Food Company, Chiquita, Fresh Del Monte, Noboa et Fyffes continuent à contrôler à elles seules environ 80 % des exportations mondiales.

Multinationales	DOLE	CHIQUITA	DEL MONTE	FYFFES	NOBOA
Position mondiale	23 %	22 %	15 %	7 %	11 %
Position UE	17 %	25 %	15 %	20 %	

Coûts de production et prix

● Systèmes de production et coûts

Les deux principaux systèmes de production sont :

- > Plantations destinées à l'exportation. Environ 17 % de la production de bananes – ce qui représente 80 % des exportations mondiales – est réalisée dans des plantations

¹ L'information de ce chapitre se base sur les sources de l'entreprise (Rapport annuel, archives 10K et notes de presse). Les autres sources sont citées.

de 100 à 4 000 hectares. Les systèmes de production sont industriels, intensifs en intrants et technologiquement sophistiqués. Ce type de production se trouve en Amérique latine, en Afrique occidentale et aux Philippines. La moyenne du rendement varie autour des 25-30 tonnes/ha pour les plantations plus traditionnelles et jusqu'à 55-60 tonnes pour les plantations plus modernes des zones d'exportation.

- > Plantations de petite échelle. La plus grande partie de production mondiale est réalisée par de petites plantations de 0,1 à 10 ha avec une moyenne de rendement qui va de 4-5 tonnes/ha jusqu'à 15 tonnes/ha, en fonction du sol, du climat et des cultures associées. Ce type de plantations se trouvent pour l'essentiel dans les Caraïbes mais ne représentent qu'environ 10 % des exportations.

Quelques exemples de rendements et prix à l'exportation (coûts de production)

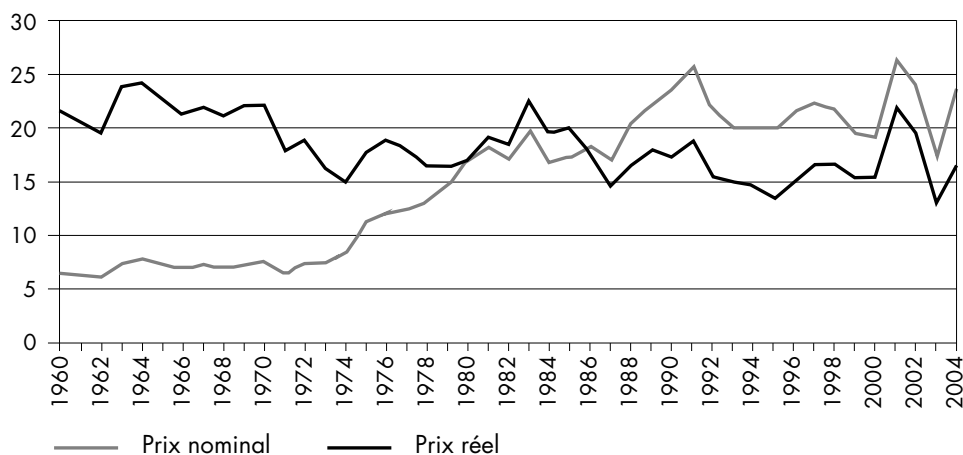
Pays	Rendements	Prix à l'exportation en dollars par cagette (18 kg)
Équateur	26,8 t/ha	3,20 à 4
Costa Rica	46,8 t/ha	5,33
Brésil	11 à 30 t/ha	2,8
Philippines	40 t/ha	3 à 3,5
Iles sous le Vent	7 t/ha	5,5
Jamaïque	8 à 16 t/ha	10 à 11

● Prix

La segmentation du marché qui provient des différentiels de coûts de transports et des politiques d'importation diverses ne permet pas de former un prix de référence international.

En prenant en considération l'entrée totalement libre de la banane sur le marché américain, on peut considérer le prix américain de la banane comme au plus près des tendances historiques.

Évolution des termes de l'échange pour la banane entre 1960 et 2004 (en US cents/lb)



Source : CNUCED d'après le bulletin mensuel des prix des produits de base

Impacts de la libéralisation du commerce de la banane

Actuellement, et à quelques semaines de la conférence ministérielle de Hong Kong, des négociations difficiles et complexes sont ouvertes entre Union européenne, États Unis, pays ACP et d'Amérique latine. Elles portent sur la réforme de l'OCMB (Organisation commune du marché de la banane), c'est-à-dire le régime européen de quotas et tarifs mis en place en 1993 afin de réglementer le commerce de la banane au sein de l'Union. Aujourd'hui la quasi totalité du commerce mondial de la banane est libéralisé, à l'exception encore de l'UE et du Japon, dont le régime de tarif d'importation saisonnier est aussi attaqué par l'OMC.

Suite à dix années de conflits commerciaux opposant l'UE aux États Unis et à certains pays latino-américains, l'UE est contrainte par l'OMC à libéraliser son marché de la banane en mettant fin au système de quotas et tarifs et en le remplaçant par un tarif unique applicable indistinctement à toutes les bananes. Les modifications déjà survenues sur ce marché et celles à venir ont une incidence capitale sur le marché mondial et sur les principales zones d'exportation. Les enjeux sont fondamentaux pour bon nombre de pays exportateurs largement dépendants du commerce de la banane.

Régime européen

L'objectif déclaré du régime européen sur les bananes est d'organiser le marché de manière à ce qu'il permette un « approvisionnement satisfaisant du marché communautaire en bananes de qualité à des prix équitables pour les producteurs et les consommateurs, tout en assurant un équilibre entre les différentes sources d'approvisionnement de bananes du marché ». Plus précisément, il s'agissait d'éliminer les barrières interne au commerce afin de permettre la libre circulation des bananes dans l'espace communautaire, de maintenir des préférences pour les ACP afin de protéger leurs productions, de protéger les producteurs européens (France et Espagne) afin de garantir le maintien de cet activité économique, et enfin de donner aux compagnies bananières européennes de plus grandes opportunités commerciales.

Dumping social et environnemental : la compétition par le bas

Une poignée de compagnies privées, constituées en oligopoles, contrôle les technologies et les étapes stratégiques de la filière (transport maritime, mûrisseries sans lesquels il n'y aurait pas d'importations, etc.). Elles imposent des prix d'achat très bas, qui ne sont pas répercutés sur les prix payés par les consommateurs (les marges des supermarchés pour les bananes oscillent entre 30 et 40 % du prix à la consommation, idem pour les multinationales). Quel équilibre peut il y avoir entre 50 000 petits producteurs d'un côté et cinq compagnies transnationales de l'autre ?

Il existe un consensus sur le marché de la banane qui consiste à reconnaître que les coûts de production sont plus faibles dans les Philippines, en Amérique centrale et en Afrique que dans les Caraïbes. Pour quelles raisons :

- > les systèmes de production dans de grandes plantations favorisent les économies d'échelle ;
- > les économies de main-d'œuvre y sont bien plus importantes, en raison de droits sociaux limités, voire non appliqués, et d'une liberté syndicale difficile à mettre en œuvre ;

- > les rendements y sont aussi plus importants en raison de la forte utilisation d'engrais chimiques, pesticides et fongicides. Il s'agit d'une monoculture intensive à forts coûts environnementaux ;
- > par ailleurs, dans les Caraïbes, les petits producteurs supportent des coûts plus lourds du fait de l'escarpement des terres, de la petite taille des exploitations, de la pauvreté des sols, et de conditions climatiques dangereuses pour leur production (ouragans fréquents). Les coûts de transport sont aussi plus élevés.

La libéralisation du marché européen va accélérer la disparition des petites surfaces au profit des grandes. Et ce quelque soit le tarif adopté.

● En Amérique latine

Avec la fin du système de quotas associé aux licences, seuls les producteurs et les compagnies les plus performants en termes de coûts de production pourront rester concurrents sur le marché. Il en résultera une très forte pression pour les pays d'Amérique latine où les coûts de production sont plus importants en raison, notamment, de standards sociaux et environnementaux plus élevés. C'est le cas pour le Costa Rica ou le Panama qui seront alors incités à faire baisser leur coûts au détriment des conditions sociales et de travail des ouvriers agricoles.

Dans un système à tarif unique, le grand vainqueur sera sans conteste l'Équateur et le nouveau venu sur le marché de l'exportation, le Brésil, qui avec l'aide des multinationales développe de nouvelles plantations, dans les zones pauvres et non syndicalisées du Nordeste.

● Dans les Caraïbes anglophones

Les petits producteurs de ces zones ne peuvent pas être aussi compétitifs que les producteurs de bananes dollars pour les raisons exposées plus haut.

La baisse des prix et les incertitudes qui pèsent sur l'avenir du marché de la banane ont déjà touché ces îles. Les neuf dernières années, la compétitivité des bananes dollars a conduit à une réduction constante des parts de marché des bananes des Caraïbes. La conséquence première est l'abandon de cette culture par un nombre grandissant de petits producteurs qui migrent vers les villes ou à l'étranger. Les 2/3 des producteurs ont arrêté leur activité depuis 1993.

Les petites économies des îles sous le Vent sont hautement dépendantes des bananes pour leurs revenus. En Dominique, les bananes représentent 50 % des revenus à l'exportation. Sur chaque dollar en circulation sur l'île, 60 cents proviennent de la culture de la banane. La réforme du régime européen pourrait donc avoir un effet dévastateur sur les plans économique, social et politique.

D'après une mission menée par des parlementaires européens en 1997, le changement de régime entraînerait un chômage massif, une aggravation de la pauvreté.

Plus de 50 % de la population active de Saint-Vincent et 30 % à Sainte-Lucie et Dominique est employée dans le secteur de la banane. L'instabilité dans la région serait alors un phénomène inévitable. Cela aurait aussi des répercussions sur tout l'Est des Caraïbes en raison de la monnaie commune, et sur l'ensemble de la région en raison de liens commerciaux forts entre les pays.

● Dans les Antilles françaises

La production de bananes joue un rôle fondamental dans l'économie des deux îles. La banane représente 42 % et 27 % de la production agricole en Martinique et en Guadeloupe. Elle couvre 87 % des terres agricoles réparties entre 1275 exploitations. En Martinique, elle représente 70 % des exportations (en valeur) et emploie 15 % des actifs, soit la quasi totalité de l'emploi rural.

La suppression des quotas et l'arrivée des bananes dollars sur le marché européen mettrait la Guadeloupe et la Martinique dans une situation intenable : dans ces îles, les salaires représentent jusqu'à 50 % des coûts de production. Dans ces conditions, comment être compétitifs face à un pays comme l'Équateur où les salaires sont huit fois plus bas pour un temps de travail plus élevé ?

Outre l'impact social et économique, il ne faut pas négliger l'impact environnemental de la libéralisation qui entraînera une généralisation des grandes exploitations et de fait, une généralisation du modèle productiviste intensif dont les dégâts sur l'environnement et la santé sont connus et certifiés.

Chiffres pour une grande plantation

Pour une banane produite, l'équivalent de deux bananes de déchets est fabriqué.
Un tiers des pesticides utilisés dans le monde l'est dans l'industrie de la banane.
Dans les grandes plantations d'Amérique latine, on utilise vingt fois plus de pesticides que dans les pays du Nord.

L'érosion des préférences et les petits producteurs en danger ?

L'OCMB fournit aux bananes européennes et ACP un accès préférentiel aux marchés à travers des quotas et des tarifs dont ne bénéficient pas les pays latino-américains. S'étant vu restreindre l'accès au marché dès 1993, ces pays ont attaqué le régime devant l'OMC. Dans l'attente de la réforme définitive de 2006, dont l'objectif est de mettre fin à ces préférences, et pour donner satisfaction aux plaignants, le régime a été peu à peu modifié et les préférences accordés aux pays ACP vont se réduire comme peau de chagrin.

La Convention de Lomé, qui a été adoptée en 1975, comprend un protocole pour les bananes, dont le principal objectif est de sauvegarder les importations de bananes ACP sur le marché de l'UE. L'article 1 de ce protocole prévoit qu'en matière d'exportations de bananes, aucun pays ACP ne pourra être placé dans une position moins favorable que par le passé ou actuellement. L'UE a dû veiller à tenir compte de cet engagement à l'égard des pays ACP.

Malgré la Convention de Lomé et le protocole bananes (cf. encadré ci-dessus), tous les pays ACP ont assisté à l'érosion des préférences au bénéfice d'opportunités offertes aux producteurs de « bananes dollars » sur un marché qui s'est libéralisé de plus en plus après l'adoption du régime en 1993, notamment en raison du différend porté à l'OMC.

- > 1995 : une augmentation substantielle des quotas et, par voie de conséquence, une hausse du volume fourni par les producteurs de « bananes dollars ».
- > 1999 : suppression des initiatives visant à inciter les opérateurs à importer des bananes ACP ou UE, ce qui a affaibli l'engagement d'importer des bananes ACP sur lesquelles les marges de bénéfices étaient plus basses.
- > 2002 : quota des pays ACP encore réduit de manière inversement proportionnelle à l'extension du quota pour les « bananes dollars ».

Cette érosion progressive des préférences a concerné en particulier les pays ACP caribéens. Les Iles sous le Vent et la Jamaïque ont été très fortement touchées. À titre d'exemple, en comparant la moyenne des exportations de bananes des trois années précédant l'introduction du premier régime (1989-1992) avec celles de 1999-2002, on observe une perte de 55 millions d'euros pour les Iles sous le Vent (50 % du chiffre de 1989-1992) et de 4,2 millions d'euros pour la Jamaïque (15 % du chiffre pour 1989-1992). Cela a eu une incidence significative sur l'emploi dans les Iles sous le Vent où le nombre de planteurs de bananes enregistrés (la quasi-totalité des petits producteurs) a baissé de plus de 24 000 en 1993 pour atteindre à peine plus de 7 000 en 2001.

Par opposition, Belize, le Cameroun, la République Dominicaine et la Côte d'Ivoire ont tous tiré des avantages de ce régime. Belize a augmenté ses exportations vers l'UE ; elles étaient de 25 000 tonnes en 1991 et sont passées à 66 000 tonnes en 2000. La République Dominicaine (qui est considérée comme étant un fournisseur ACP non traditionnel au titre du régime et a, par conséquent, dû respecter un certain nombre d'exigences spécifiques) a vu augmenter ses exportations d'un niveau symbolique de 4 000 tonnes en 1990 à 60 000 tonnes en 2000.

Négociations à Hong Kong : intérêts divergents et risques de blocage

- **Les pays en voie de développement ne parleront pas d'une seule et même voix. Pourquoi des intérêts divergents ?**

Pour les Caraïbes (dont les Antilles) : les petits producteurs des Caraïbes ne peuvent pas être compétitifs sur un marché totalement libre et ouvert. Leurs bananes ne peuvent être vendues que sur un marché protégé où les prix sont plus élevés que sur le marché international. En d'autres termes, pour rester attractives pour les consommateurs, leurs bananes doivent préserver leur accès préférentiel au marché européen. Il leur faut, soit maintenir le status quo, qui leur accorde un accès préférentiel, bien que revu à la baisse progressivement depuis 1993, soit parvenir à négocier un tarif unique douanier qui soit suffisamment élevé pour de facto, maintenir une sorte de status quo. En effet, un tarif élevé limiterait l'augmentation des exportations de bananes dollars.

Pour les pays d'Amérique latine, notamment les plus compétitifs comme l'Équateur, leur intérêt est de voir le marché totalement libéralisé afin d'y avoir un accès libre. Ils sont sûrs de voir leur part de marché augmenter puisqu'ils seront en mesure d'offrir la banane la moins chère.

Enfin, les deux pays africains exportateurs, le Cameroun et la Côte d'Ivoire, bien que plus compétitifs que les producteurs des Caraïbes, ont cependant eux aussi intérêt à maintenir leur accès préférentiel afin de ne pas se trouver concurrencés par la banane dollar, beaucoup plus attractive en termes de prix (bien que cela soit de plus en plus relatif) et en volume disponible. Ces pays ont fortement misé sur ce commerce, notamment en termes d'emplois et d'infrastructures et il a drainé avec lui le développement d'autres cultures d'exportations (mangue et ananas entre autres). Dans un communiqué de presse récent, les associations de producteurs du Cameroun et de la Côte d'Ivoire font valoir que ces deux pays sont beaucoup plus mal classés que leurs concurrents latino-américains sur l'échelle de l'indice de développement humain du PNUD (141^e et 163^e rang).

Quelque soit le scénario adopté, certains pays ou zones exportatrices subiront des conséquences très lourdes pour leur économie. Cependant, sans se focaliser uniquement sur le niveau du tarif, le simple passage à un système purement tarifaire et l'abandon des quotas aura un impact sur l'économie et la situation sociale de ces pays.

L'UE a élaboré quatre scénarios relatifs aux conséquences d'un système uniquement tarifaire (à savoir sans restriction quantitative) et prévoyant l'application de quatre taux différents² :

- > **SCÉNARIO I** (75 euros la tonne) – tarif réclamé par les pays d'Amérique latine
Chute des prix du marché et hausse de la consommation. Les fournisseurs ACP caribéens ne seraient plus concurrentiels, bien que l'Afrique maintiendrait dans une certaine mesure ses approvisionnements. Le coût du régime de soutien pour les fournisseurs de l'UE augmenterait de 100-150 millions d'euros.
- > **SCÉNARIO II** (175 euros la tonne)
Chute des prix du marché et hausse de la consommation inférieures à celles du Scénario I. Les produits ACP seraient toujours moins concurrentiels et les exportations diminueraient. Le coût du régime de soutien intérieur augmenterait de 50-100 millions d'euros.
- > **SCÉNARIO III** (275 euros la tonne) – minimum réclamé par les pays ACP et les producteurs européens
Alors que la position de concurrence des fournisseurs ACP varierait, la constitution du prix global sur le marché de l'UE serait analogue à celui pratiqué actuellement. L'incidence sur les dépenses intérieures serait neutre bien qu'elle puisse varier d'année en année puisque les prix seraient beaucoup plus instables.
- > **SCÉNARIO IV** (375 euros la tonne)
Hausse des prix du marché et baisse de la consommation. Tous les fournisseurs ACP seraient concurrentiels et les parts des fournisseurs latino-américains chuteraient. Le coût du régime de soutien de l'UE diminuerait.

● Vers le même scénario qu'à Doha ?

En raison de ces intérêts divergents, l'UE essaie de parvenir à un accord sur le tarif afin d'éviter une guerre de la banane ouverte en pleine conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong et ainsi la répétition du scénario de la 4^e Conférence ministérielle de Doha en 2001. Mais aucune option ne semble pouvoir satisfaire l'ensemble des parties.

Au vu de la situation actuelle donc, il y a fort à parier que le scénario de 2001 se répétera à Hong Kong.

Les pays latino-américains, qui réclament le tarif le plus bas possible, pourraient bloquer les négociations de Hong Kong, ce que les présidents latino-américains ont clairement annoncé lors de leur réunion à San José, au Costa Rica, le 7 juillet dernier.

Ils pourront se fonder sur l'engagement pris par l'UE de libéraliser le marché dans le cadre du round de négociations de Doha. Ils pourront s'appuyer sur l'accord cadre de juillet 2004 qui appelle les membres de l'OMC à respecter l'engagement d'achever la libéralisation totale du commerce de produits agricoles tropicaux. Engagement qui pour ces pays inclut la banane.

Dans un communiqué commun, les présidents de Colombie, Costa Rica, Équateur, Honduras et Panama, ont prévenu que cet engagement devait être mis en œuvre si les membres de l'OMC souhaitaient conclure le round de Doha.

Les pays ACP de leur côté pourraient s'appuyer sur le paragraphe suivant du même accord qui pointe l'importance de préférences commerciales de longue date et engage les membres de l'OMC à soulever le problème de l'érosion des préférences commerciales dans les négociations du round de Doha. Pour les pays ACP, un tarif en dessous de 230 euros constituerait un exemple de cette érosion.

² Proposition de règlement du Conseil amendant le règlement n° 404/93 (CEE) du Conseil du 13 février 1993 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane, Recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission à ouvrir des négociations sur l'amendement du tarif douanier considéré pour les bananes (Bruxelles Com), 1999, Annexe 1.

Quelles solutions pour promouvoir un commerce de la banane loyal et durable ?

1. Une administration des marchés et la mise en place (ou le maintien dans le cas de l'UE) des contingentements d'importation, conjugués à des restrictions parallèles sur les exportations des pays producteurs, seules mesures capables d'enrayer la surproduction sur les marchés internationaux.
2. La mise en œuvre (au niveau national et à l'OMC) de politiques commerciales cohérentes avec les principes d'une production durable et qui prennent en compte les différences de coûts et de productivité entre petits producteurs et grandes plantations.
3. Le renforcement du dialogue entre les acteurs de la filière et entre pays producteurs et consommateurs, au sein des institutions internationales et via la mise en place d'un forum de discussions (pas de retour aux politiques commerciales unilatérales).

Des mesures qui, pour être efficaces, doivent être associées à :

4. Un renforcement des lois sur la concurrence, s'appliquant aux compagnies transnationales et aux chaînes de distribution, afin de limiter l'impact négatif de la concentration du pouvoir d'achat des supermarchés et de prévenir toutes manipulations des prix au détail sans relation avec les conditions réelles de marché.
5. L'application et le respect des droits sur la liberté d'association et de négociations collectives par les compagnies et les gouvernements, deux instruments décisifs pour garantir des niveaux de salaires et des conditions de travail décentes.
6. Le développement de mesures destinées à maintenir ou à développer l'accès au marché des producteurs indépendants.
7. Concernant tous les aspects cités au préalable, la mise en œuvre de procédures de contrôle et de vérification indépendantes, auxquelles les pouvoirs publics et les syndicats sont associés.

Concentration, délocalisation :

Les exportations de poulets plument les plus faibles

La viande de poulet fait l'objet d'une féroce guerre commerciale au niveau international entre quelques grands groupes industriels implantés à la fois dans les pays développés et les pays en développement.

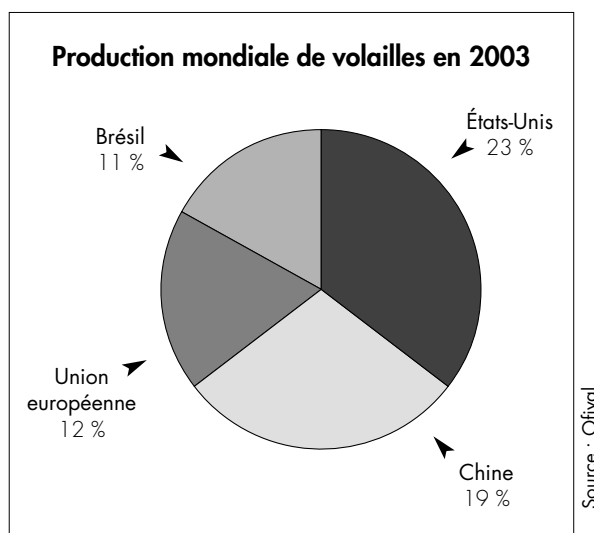
L'industrialisation de la production, l'intégration des filières et l'intensification de la production des aliments ont permis de baisser les coûts de production. Une concurrence acharnée s'instaure entre élevages des pays développés et des pays émergents. Quant aux producteurs des pays les plus pauvres, leurs produits ne trouvent plus preneurs sur le marché local, tant les prix des productions importées sont inférieurs à ceux des productions plus traditionnelles, et ceci sans recourir aux subventions.

Panorama du produit

Une production concentrée

Après le porc, la viande de volaille est la viande la plus consommée au monde (12,3 kg par habitant et par an en 2004)¹ ; la production mondiale atteint 78 millions de tonnes en 2004. Cette production a progressé à un rythme de 2,7 % par an au cours des dix dernières années, avec une croissance plus marquée dans les pays en développement (particulièrement en Chine et au Brésil) que dans les pays développés.

La production est relativement concentrée puisque quatre pays (États-Unis, Chine, Union européenne et Brésil) assurent 66 % des volumes produits en 2002, contre 60 % en 1992, signe que la concentration s'accroît.



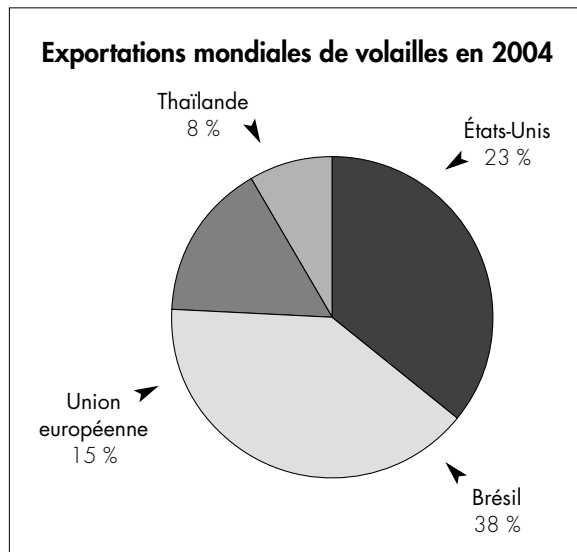
Le Brésil devient le premier pays exportateur

Les volumes échangés atteignent, en 2004, 8 millions de tonnes, soit près de 10 % de la production totale. Les échanges mondiaux de volaille ont ainsi triplé en dix ans et la concu-

¹ « Le marché des produits avicoles en 2004 », Ofival, 2005.

rence est très vive, d'abord entre États-Unis et Europe, puis avec le Brésil, la Thaïlande, et maintenant la Chine... En 2004, le Brésil prenait le premier rang des pays exportateurs, devançant les États-Unis avec respectivement 38 % et 34 % des exportations mondiales.

Dans le volume des échanges mondiaux de volaille, la part des produits de découpe ne cesse de s'accroître. Représentant 42 % du total en 1996, elle atteignait 62 % en 2002. Entre 1996 et 2002, les exportations européennes de morceaux de poulets ont ainsi augmenté de 83 %.



Une concurrence accrue : à la recherche de nouveaux marchés

Les trois premières zones d'importation sont : (1) la Russie, (2) le Proche et le Moyen-Orient (PMO) et (3) l'Union européenne (UE).

Importations de viande de volaille en 2002

	Russie	PMO	UE
Volumes d'importation (1 000 tec)	1 664	838	616
% imports	25 %	13 %	9 %

Source : Gira

Depuis le milieu des années 90, l'Afrique de l'Ouest devient un débouché de plus en plus important, même si en termes de pourcentage et de volumes, elle reste marginale en comparaison des trois principales zones d'importation que sont la Russie, le Proche et le Moyen-Orient et l'UE. L'Afrique sub-saharienne représente à peine 1,5 % de la production mondiale de poulet². Elle ne pèse pratiquement rien dans les échanges mondiaux : seule l'Afrique du Sud développe l'exportation de volaille entière ou découpée, essentiellement à destination des pays voisins.

L'accroissement des exportations en direction de l'Afrique de l'Ouest est notamment le fait de l'UE dont les exportations de découpes à destination de cette région se sont accrues de 485 % entre 1996 et 2002. Ainsi, la part de l'UE dans les exportations totales de morceaux de poulets de l'Afrique de l'Ouest est passée de 5 % en 1996 à 14,9 % en 2002.

Intensification des méthodes d'élevage pour économie des coûts dans les pays traditionnellement producteurs

La typologie de la production de volaille diffère selon la place des pays dans le panorama mondial de la production.

² FAO, 2003.

Dans les premiers pays producteurs, l'aviculture est de plus en plus concentrée³ et la production devient intensive et hors-sol. Cette concentration et ces modes de production ont d'importantes conséquences sur l'environnement et créent une dépendance forte vis-à-vis de ce seul secteur économique.

	France	Brésil	États-Unis
Coût euros/kg de carcasse	1,25	0,74	1,12

Source : ITAVI

Main-d'œuvre moins chère, disponibilité en alimentation animale à bas prix, accès facilité à la terre permettent aux agro-industries de produire de la viande de volaille à moindre coût dans les pays comme le Brésil. Nombre d'aviculteurs sont désormais sous contrats de ces grandes firmes, qui remplacent l'aviculture traditionnelle.

En revanche, en Afrique de l'Ouest, l'aviculture reste avant tout une aviculture familiale (70 % de l'élevage avicole), source de protéines mais aussi de revenus complémentaires et sorte de « caisse d'épargne sur pattes ». Son coût de production est très faible.

Il existe des efforts de développement d'une aviculture dite améliorée, permettant de répondre à la demande des villes, mais celui-ci est rendu difficile par la difficulté d'accéder aux ressources financières, le manque d'infrastructures et l'arrivée massive des importations.

Une concentration horizontale et verticale : de moins en moins d'acteurs industriels sur le marché

Le secteur avicole connaît une concentration importante, tant horizontale que verticale. Ainsi, en France, cinq entreprises réalisent 62 % de la filière : Doux, LDC, Gastronom, Unicopa, Arrive. Avec 1,6 milliards de chiffre d'affaires en 2001, Doux est le leader européen et occupe la quatrième place au niveau mondial. La firme emploie 150 000 personnes dans plus de 57 sites industriels à travers le monde.

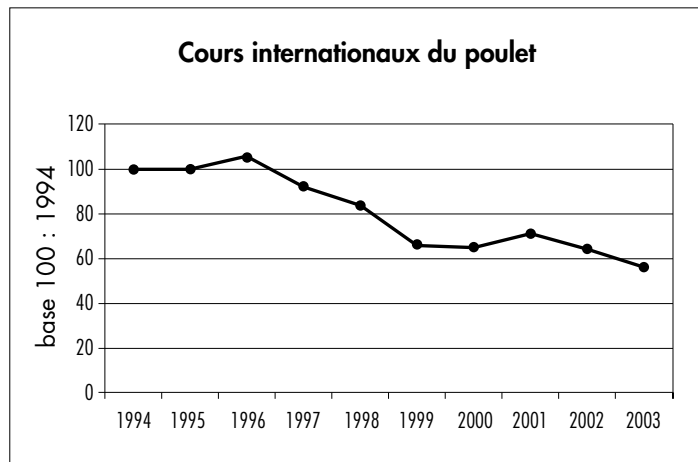
La concentration est aussi verticale. Ainsi, une même société regroupe ou cherche à regrouper, via des stratégies de prises de capital ou de rachat, les activités :

- > d'agrofourriture : sélection des matières premières végétales, culture, collecte, transport ;
- > de génétique et santé animale : recherche pour amélioration des races, sélection animale et conseils auprès des éleveurs ;
- > de nutrition animale : recherche-développement, fabrication des aliments et distribution ;
- > de production : conseils pour l'optimisation de la production et des facteurs de production (bâtiments, etc.), conseils de vétérinaires ou d'ingénieurs, etc. ;
- > de commercialisation-distribution : collecte, transport, abattage, transformation, commercialisation (accords privilégiés avec les grandes et moyennes surfaces, etc.) ;
- > et même aujourd'hui, environnement : conseils auprès des éleveurs pour mise aux normes, recherche sur des aliments limitant les rejets en azote et en phosphore.

³ En France, les deux tiers de la production sont concentrés dans les régions Bretagne et Pays de la Loire.

Une viande toujours moins chère sur le marché mondial

La viande de volaille est la viande la moins chère à produire car elle présente le meilleur taux de conversion protéines animales/végétales. Selon la FAO, le prix de la viande de volaille sur les marchés internationaux a reculé de 45 % entre 1994 et 2002.



Analyse des conséquences de la libéralisation

Un produit indirectement sous dumping

À la suite de l'application de l'Accord agricole de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les soutiens européens aux exportations de volaille ont diminué. Seuls 25 % des volumes exportés par l'UE bénéficient aujourd'hui de subventions à l'exportation, concentrées sur les poulets congelés entiers à destination du Proche et Moyen-Orient.

Toutefois, lors de la réforme de la PAC de 1992, les prix des céréales ont baissé, et dès lors ceux de l'aliment de la volaille, premier poste du coût de la production avicole. Depuis, les exportations européennes ont crû de 150 %. La baisse du prix de l'aliment a permis de diminuer le coût du flux de ces marchandises vers l'Afrique de l'Ouest de 25 %⁴.

Comme précisé précédemment, la part des découpes de volailles dans les exportations atteint aujourd'hui 62 %. Pour l'Afrique de l'Ouest, ces découpes consistent principalement en résidus (ailes, croupions, cous, carcasses). Les blancs et cuisses ayant été valorisés sur le marché européen et la rentabilité ainsi assurée, les résidus représentent des sources de revenus supplémentaires pour les agro-industries européennes qui peuvent les exporter à faibles coûts. Ces résidus n'ayant pas de valeur marchande sur le marché européen, les prix, particulièrement bas, pour ces découpes sont donc largement artificiels.

Délocalisations vers les pays permettant une meilleure réduction des coûts

La filière avicole a fortement évolué en raison d'une augmentation de la production et de la consommation, ainsi que d'une concentration toujours accrue. L'intégration verticale, modèle particulièrement adapté à une production au cycle court, s'accroît. L'importance des volumes produits et la recherche d'économies d'échelle ont conduit à une plus grande coordination des différents maillons de la filière (multiplication, accoupage, alimentation animale, élevage, transformation et commercialisation).

La concentration des industries de l'agroalimentaire s'accompagne de délocalisations des lieux de production et de découpes. Les fortes disparités entre les pays, en ce qui concerne l'approvisionnement en matières premières bon marché (maïs et soja), les réglementations sanitaires et environnementales, les coûts de main-d'œuvre, constituent des atouts pour l'agro-

⁴ Agritrade, Quoi de neuf ?, n° 30, septembre 2004.

alimentaire qui recherche toujours plus de compétitivité. Ainsi, plusieurs firmes agroalimentaires de la filière ont délocalisé leur production dans des pays comme le Brésil, devenu aujourd'hui le premier exportateur mondial. Aujourd'hui, les plus grosses entreprises réalisent 60 % de leur chiffre d'affaires dans ces pays.

Multiplication des risques sanitaires

L'intensification des méthodes d'élevage n'est pas sans risques sanitaires. Le surpeuplement des élevages est la cause de problèmes de croissance, de pattes cassées, etc. L'extrême concentration est le théâtre idéal de la propagation de maladies sanitaires comme la grippe aviaire.

Si les découpes de poulets congelés sont souvent présentées comme un bienfait pour des populations urbaines pauvres, c'est oublier que cette « source de protéines » est bien souvent de mauvaise qualité. Bas morceaux non consommés en Europe, ils sont l'objet de décongélation-recongélation constantes dans des pays où maintenir la chaîne du froid est difficile. En 2003, une étude menée au Cameroun par le SAILD avec l'appui de l'institut Pasteur de Yaoundé, montrait ainsi que plus de 83,5 % des découpes présentes sur les marchés étaient impropres à la consommation.

Des politiques internationales incohérentes

Les politiques prônées par les institutions internationales, et imposées aux gouvernements africains, participent aussi à l'augmentation des exportations en direction de l'Afrique de l'Ouest.

Avec pour objectif « l'adaptation des pays aux conditions de l'économie de marché », Banque Mondiale et Fonds monétaire international (FMI) conditionnent l'octroi de prêts à taux préférentiels et les mesures d'allégement de la dette à la mise en œuvre de plans d'ajustement structurel, et aujourd'hui des programmes stratégiques de réduction de la pauvreté. Ceux-ci contraignent les pays africains à réduire leurs barrières commerciales et à diminuer leurs soutiens à l'agriculture, à supprimer le contrôle des prix ou à promouvoir l'exportation d'un ou de plusieurs produits disposant d'un « avantage comparatif ».

Les pays africains ont également été encouragés à créer des unions douanières et des zones d'intégration régionale. L'UEMOA, créée en 1994, regroupe ainsi le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. Une tarification commune a été décidée, mais, sous l'influence des institutions financières internationales, le taux plafond a été fixé à 20 % pour les produits les plus transformés (catégorie à laquelle appartiennent les découpes de poulet congelées) – ce qui s'avère largement insuffisant.

Pourtant, l'OMC autorise les pays en développement à déterminer librement la hauteur de leurs droits de douane (on parle alors de taux plafonds). La plupart d'entre eux ont privilégié cette option et ne peuvent donc pas utiliser la clause de sauvegarde spéciale car il est en effet estimé que les taux plafonds constituent des droits suffisants pour se protéger efficacement.

Voici quelques-uns des taux plafonds définis en Afrique : Bénin : 79 %, Burkina Faso : 150 %, Cameroun : 230 %, Côte d'Ivoire : 200 %, Nigeria : 150 %, Sénégal : 150 %, Togo : 80 %. Ces taux plafonds ne sont pas appliqués, puisque les plans d'ajustement structurel impliquent la diminution des barrières commerciales.

Outre ces barrières douanières, certains pays peuvent adopter des mesures pour contrer une importation massive sur leurs marchés nationaux : les mesures anti-dumping en sont un exemple. Toutefois, dans le cas de la volaille, le recours à des mesures anti-dumping est limité. Ces viandes ne sont en effet pas subventionnées dans l'UE. Il n'y a donc pas à proprement parler de concurrence déloyale.

Lait : quand les subventions à l'exportation ruinent les petits producteurs

Le lait est principalement exporté par l'Union européenne, sous forme de poudre de lait, grâce à des subventions à l'exportation qui engendrent une concurrence déloyale vis-à-vis des productions locales. Pourtant, le lait est un aliment très intéressant, dont la transformation peut être réalisée à petite échelle, permettant l'amélioration de la situation nutritionnelle et des revenus des petits paysans. Afin de réaliser ce potentiel, les pratiques de dumping doivent être éliminées, et les pays en développement producteurs doivent avoir la possibilité de se protéger contre les importations à bas prix.

Panorama du produit

Production mondiale

La production mondiale de lait n'a cessé d'augmenter durant les vingt dernières années, elle est passée de 483 millions de tonnes par an en moyenne sur la période 1980-1984 à 601,5 millions de tonnes sur la période 2000-2004. En 2004, la production mondiale a atteint 611,5 millions de tonnes selon la FAO. Les dernières évolutions résultent des montants de

	1980-1984		1990-1994		2000-2004
TOTAL MONDIAL	483	TOTAL MONDIAL	532,5	TOTAL MONDIAL	601,5
UE	136	UE	126,5	UE (15)	146,9
États-Unis	61	États-Unis	68	Inde	87,2
Inde	36	Inde	56,9	États-Unis	76,6
Pologne	16	Féd. de Russie	45 ¹	Féd. de Russie	32,8
Brésil	12	Ukraine	18,5 ¹	Pakistan	27
Pakistan	9,5	Pakistan	16,3	Brésil	22,2
Canada	7,5	Brésil	16	Chine	17,8
Nouvelle-Zélande	7	Pologne	13,6	Nouvelle-Zélande	13,7
Australie	5,6	Nouvelle-Zélande	8,5	Ukraine	13,5
Argentine	5,4	Chine	7,9	Pologne	12

Source : FAO

¹ Moyenne sur les années 1992-1994.

production de l'Océanie (Nouvelle-Zélande, Australie), de l'Asie (Inde), de l'Amérique du Sud (Brésil, Argentine, Uruguay) et de l'Amérique du Nord (États-Unis).

Au cours des vingt dernières années, on constate que les trois plus gros producteurs mondiaux de lait sont toujours les mêmes, à savoir l'Union européenne, les États-Unis et l'Inde. La production européenne a baissé au cours de la première décennie (instauration des quotas) et s'est ensuite stabilisée, même si l'intégration de dix nouveaux États membres sur la dernière période gonfle la production. Les États-Unis et l'Inde ont continué d'accroître leur production sur toute la période. L'Inde est d'ailleurs devenu sur la période 2000-2004 le deuxième producteur mondial de lait (87,2 millions de tonnes par an en moyenne). Le Pakistan et le Brésil pour leur part augmentent également leur production laitière, tandis que la Chine explose sa production laitière sur la dernière période.

Le marché mondial du lait représente seulement 6,5 % de la production. Pourtant, le marché mondial des laits et produits laitiers revêt une grande importance car il s'intègre dans la « stratégie alimentaire » des pays industrialisés vis-à-vis des pays en développement. D'autre part, les laits et produits laitiers – surtout sous forme de poudres ou de concentrés – font partie, avec la farine, l'huile et le sucre, des produits de première nécessité dont les gouvernements du tiers-monde tiennent à assurer l'accès dans de bonnes conditions aux populations locales.

Les vingt dernières années, la production de poudre de lait entier a augmenté, passant d'1,9 millions de tonnes produites en 1984 à 2,6 millions de tonnes produites en 2004. La production de poudre de lait écrémé a par contre baissé, mais reste supérieure à la production de lait en poudre entier (3,1 millions de tonnes en 2004).

Les principaux producteurs de poudre de lait sont l'Union européenne, les États-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Brésil.

Productions en milliers de tonnes par produits laitiers			
	1984	1994	2004
Poudre de lait entier			
MONDIALE	1 900	2 300	2 688
Union européenne	822	846	813
Nouvelle-Zélande	125	332	557
Brésil	170	175	420
Australie	44	92	186
Poudre de lait écrémé			
MONDIALE	4 520	3 437	3 189
Union européenne	2 403	1 200	1 174
États-Unis	529	558	640
Australie	112	206	206
Nouvelle-Zélande	219	140	301

Source : ICAC, 2004

Les échanges

● Les exportations

Sur la période 2000-2003, 3,5 millions de tonnes de poudre de lait ont été exportées en moyenne chaque année. Les plus gros exportateurs de poudre de lait sont depuis vingt ans

l'Union européenne, la Nouvelle-Zélande, les États-Unis, l'Australie et le Canada. L'Union européenne est le plus grand exportateur avec 40 % des exportations en poudre de lait (1,5 million de tonnes par an en moyenne pour la période 2000-04). La Nouvelle-Zélande est le deuxième exportateur mondial depuis 1984, et exporte aujourd'hui 800 000 tonnes par an.

	1980-84	1990-94	2000-03
MONDIALE	2 500	2 800	3 574
Union européenne	1 800	1 747	1 416
Nouvelle-Zélande	263	393	808
États-Unis	190	72	134
Canada	107	33	43,7
Australie	91	195,8	394

Source : FAO

Depuis le début des années 90, l'Inde et l'Indonésie développent peu à peu leurs exportations de lait en poudre. Pour l'Inde, 12 000 tonnes ont été exportées en moyenne chaque année sur la période 2000-04 contre 2 522 tonnes exportées chaque année sur la période 1990-94.

Ces dernières années, le lait en poudre est devenu le produit dont l'exportation augmente le plus rapidement, car la demande est très variée.

● Les importations

Les importations de poudre de lait sont moins concentrées sur quelques pays que les exportations. Par exemple, les dix principaux importateurs ne représentent que la moitié du marché. On distingue tout de même quatre gros importateurs depuis 1984 : l'Union européenne qui est le plus gros importateur de poudre de lait, le Mexique, l'Algérie et la Malaisie qui ont augmenté leurs importations sur toute la période observée. La Chine est quant à elle devenue un importateur de poudre de lait important dans les années 2000-2004.

1980-1984		1990-1994		2000-2004	
MONDIALE	2 655	MONDIALE	2 874	MONDIALE	3 212
1 - UE	894	1 - UE	836,7	1 - UE	783,9
2 - Mexique	137	2 - Mexique	214,7	2 - Algérie	211,6
3 - Japon	102	3 - Algérie	203,5	3 - Mexique	176,6
4 - Venezuela	95	4 - Philippines	112	4 - Chine	155
5 - Malaisie	74	5 - Malaisie	88,9	5 - Philippines	150,8
6 - Algérie	68	6 - Chine	107	6 - Malaisie	116

Source : FAO

● La consommation

L'intensification des achats de lait en poudre dans certains pays d'Asie du Sud-Est – par exemple les Philippines, la Thaïlande, la Malaisie et l'Indonésie – et en Chine permet de répondre à la demande intérieure croissante due à l'augmentation rapide des revenus dans ces pays.

En 2003, les pays de l'UE-15 sont demeurés les plus importants consommateurs de lait et de produits laitiers au monde, par personne. La Finlande est le plus important consommateur mondial de boissons laitières, soit 174,5 kg/personne/an.

En Afrique, la consommation de lait en poudre en milieu urbain est répandue. Le lait frais local est de moins en moins commercialisé car il est plus cher que le lait reconstitué. Les industries de transformation locales s'approvisionnent sur le marché d'importation de lait en poudre et non plus auprès des producteurs de lait frais locaux.

Les différentiels de production Nord-Sud

Dans le secteur de la production laitière, on observe de grandes différences entre les exploitations des pays développés et celles des pays en développement. Tandis qu'en Europe les exploitations peuvent aller jusqu'à 100 bêtes (28 en moyenne en 2000), au Burkina Faso par exemple, la taille des troupeaux va de 5 à 20 têtes au maximum et la production d'un éleveur traditionnel oscille entre 3 à 10 litres par jour. Sur une année, la productivité y est estimée à 110 kg par an et par vache, en Europe, elle est estimée à 6 000 kg par vache et par an.

En Europe, la production est de plus en plus concentrée depuis 1990, avec une baisse de plus de 50 % du nombre de producteurs laitiers. De plus, le rendement moyen ne cesse de s'accroître (+ 40 % entre 1984 et 1994) et la production moyenne par exploitation est multipliée par 2,3. Cette hausse de rendement est attribuée à la sélection des animaux et à un mode d'alimentation de plus en plus concentré (tourteaux de soja et céréales au détriment de l'herbe). Au Burkina Faso par contre, la traite se fait toujours à la main, de préférence juste après la naissance du veau et est très mauvaise en saison sèche.

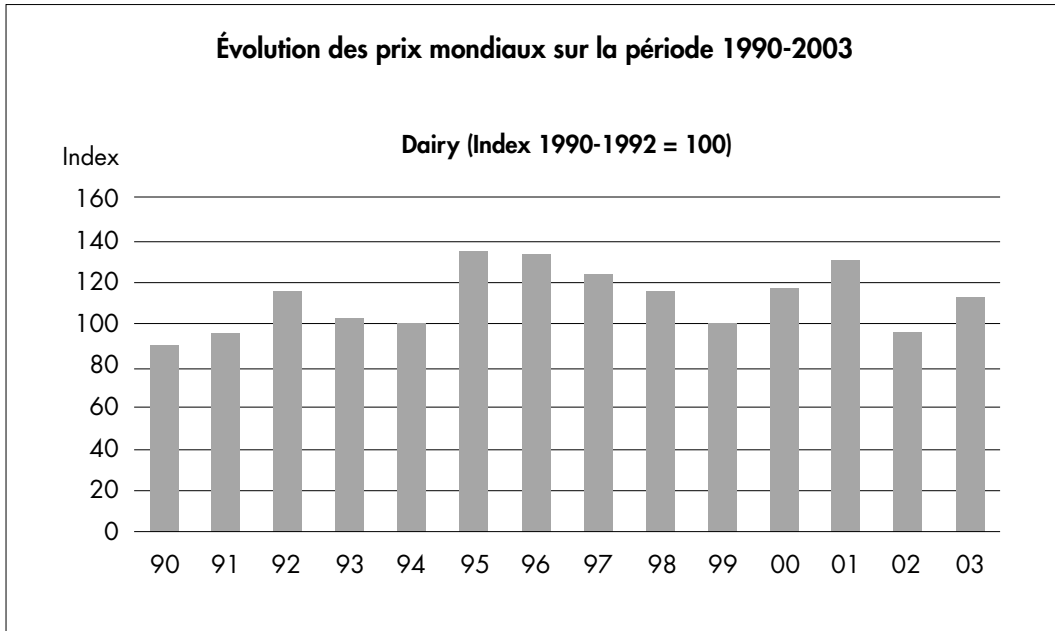
Le rôle des différents acteurs

L'industrie agroalimentaire joue un rôle important dans le secteur laitier. En Europe, quarante entreprises laitières traitent 65 % du lait produit dans l'Union européenne. La capacité de ces entreprises est passée de 19 711 tonnes à 29 710 tonnes, entre 1985 et 1997.

Nestlé par exemple traite plus de dix milliards de litres de lait par an et domine le marché international de lait en poudre comptant pour plus de 50 % du marché mondial. En Nouvelle-Zélande, le Fonterra Cooperative Group a été créé par la fusion de l'office public des produits laitiers et de deux grandes coopératives (Zealand Dairy Group et Kiwi). C'est aujourd'hui la plus grande entreprise multinationale exportatrice de produits laitiers au monde, avec 13 000 producteurs exportant dans 150 pays. Elle assure un tiers des volumes de lait et de produits échangés dans le monde.

L'Australie et le Canada sont tous deux dotés d'une entreprise commerciale d'État (la commission canadienne du lait et l'Australian Dairy Corporation). L'Inde a lancé le programme « Abondance » en 1974, qui a mis en place un vaste réseau coopératif bien organisé pour recueillir le lait des producteurs locaux et le traiter. Aujourd'hui, le programme de développement laitier coopératif est un système de commercialisation à trois niveaux. Environ 57 000 sociétés possèdent 172 associations de producteurs laitiers. Le Conseil national de la production de lait constitue l'organisation laitière nationale. C'est un projet qui ouvre de nouveaux circuits entre les producteurs ruraux isolés et les consommateurs urbains.

Les prix mondiaux



Les cours mondiaux depuis 1990 sont assez instables. Ils ont connu une baisse dans les années 1993-94 puis en 1998-99 (prix les plus bas du marché de Nouvelle-Zélande). La dernière chute des cours internationaux a commencé à la moitié de 2001 et s'est poursuivie jusqu'à la fin des derniers mois de 2002. Les cours internationaux des produits laitiers se sont consolidés au second semestre 2003 et ont augmenté en 2004. La hausse des cours internationaux est due au ralentissement de la production dans les pays exportateurs d'Océanie, d'Amérique du Sud et de certaines régions d'Europe, ce qui a entraîné une offre à l'exportation limitée. Cela s'est accompagné d'une baisse des subventions à l'exportation versées par certains pays producteurs de l'hémisphère Nord où les prix de revient sont élevés.

Prix indicatifs d'exportation des produits laitiers

	2002	2003	2004
	octobre	novembre	novembre
	(dollars EU/tonne, f.o.b.)		
Lait écrémé en poudre	1 361	1 823	2 188
Lait entier en poudre	1 352	1 853	2 175

Source : Point médian de la fourchette de prix publiée par le Farmnet (Nouvelle-Zélande) et USDA

Malgré cette hausse des cours mondiaux, les prix de la poudre de lait restent moins élevés que les prix locaux de lait frais. Comme exemple concret, on peut évoquer le cas du Burkina Faso, où le prix du lait reconstitué à base de lait importé est le plus abordable pour les populations (voir le tableau page suivante).

Produits	Prix du litre
Lait reconstitué à partir d'un sac de lait en poudre de 25 kg	200 FCFA
Lait frais produit localement et livré à la laiterie	300 FCFA
Lait reconstitué à partir de lait en poudre à usage familial	400 FCFA
Lait produit localement et pasteurisé à la laiterie	500 FCFA
Lait UHT importé	800 FCFA

Source : Maurice Oudet³

Analyse des conséquences de la libéralisation

Le prix de la poudre de lait baisse

● Le prix mondial du lait

La particularité du marché mondial du lait est que seulement 6,5 % de la production est échangée sur le marché international. Le prix mondial s'aligne sur le prix de la Nouvelle-Zélande, le plus gros exportateur de produits laitiers, le plus compétitif et qui exporte via son entreprise monopolistique Fonterra.

L'Union européenne, qui a une production excédentaire, exporte ses nombreux surplus (10 % de sa production) sur le marché mondial, à un prix bas, celui de la Nouvelle-Zélande.

● Le dumping de l'UE

Les subventions aux exportations de l'Union européenne lui permettent d'exporter la poudre de lait à bas prix dans les pays en développement. Ces restitutions sont fournies pour combler l'écart entre le prix du marché mondial et les prix européens plus élevés. Les pays importateurs sont donc victimes de dumping. En 2002, les restitutions à l'exportation de l'UE étaient de 760 euros par tonne pour le lait écrémé en poudre (36 % du prix d'intervention).

Ces restitutions varient en fonction des prix mondiaux, des fluctuations de taux de change et du niveau des prix nationaux. Elles assurent un prix fixe aux industries laitières de transformation et d'exportation et la garantie d'un marché à l'étranger.

● La production locale

En revanche, les coûts de production dans les pays en développement sont très élevés et la productivité est faible.

Au Burkina Faso par exemple, l'élevage traditionnel est aux mains des peuls, les troupeaux sont de petites tailles et il s'agit d'un élevage extensif. Ces élevages génèrent 95 % de la production de lait malgré la faible productivité (3 à 10 litres par jour) et alimentent l'autoconsommation et les centres urbains en produits laitiers. Dans les pays en développement, la production de lait frais issue des élevages de types traditionnels, à faible productivité, se trouve donc en concurrence avec les importations à bas prix de poudre de lait.

² Maurice Oudet, « La révolution blanche est-elle possible au Burkina Faso, et plus largement en Afrique de l'Ouest ? », SEDELAN, juin 2005.

Quelles sont les impacts du dumping, du prix mondial du lait et de la faible productivité locale ?

● Une augmentation des importations à bas prix

Les importations de poudre de lait ont augmenté dans les pays en développement depuis le début de la libéralisation des échanges. En Tanzanie, elles ont augmenté de 40 % entre 1997 et 2003. À la Jamaïque, les importations de poudre de lait ont été multipliées par quatre depuis la libéralisation du secteur en 1990. En 2002, au Burkina Faso, 560 tonnes de lait en poudre ont été importées en provenance de l'Union européenne. Si l'on sait que 130 g de lait en poudre permettent de reconstituer un litre de lait, les 560 tonnes de poudre de lait importées sont l'équivalent de 4,3 millions de litres de lait importés... On peut imaginer l'impact sur l'industrie laitière locale.

● Une baisse de la production locale

Un grand nombre de petits producteurs locaux de lait ont abandonné leur activité car ils ne sont pas compétitifs par rapport au prix du lait importé. Par exemple en 1998-99, 500 000 litres de lait issus de la production locale ont été jetés par manque de débouchés. En 2002, les producteurs de lait jamaïcains représentaient 12 % du marché local du lait, alors qu'en 1999 ils en représentaient encore 35 % (avec 27,5 millions de litres). Il en est de même en Tanzanie où 90 % des volumes commercialisés proviennent de produits importés. La poudre de lait y est beaucoup utilisée pour la reconstitution de lait liquide par la transformation locale, car plus abordable que le lait frais local pour la transformation.

● Une baisse de l'approvisionnement des industries de transformation auprès des producteurs locaux

Les importations de poudre de lait à bas prix mettent en danger la survie des producteurs locaux, tandis que les industries locales et les multinationales augmentent leurs marges en s'approvisionnant sur le marché de la poudre de lait importée.

Au Sénégal par exemple, les petites unités de transformation s'approvisionnent en matières premières importées et alimentent ainsi Dakar et les grands marchés urbains en lait liquide, beurre, yaourts... À la Jamaïque, la multinationale Nestlé a réduit ses achats auprès des agriculteurs locaux de lait. En 2001, elle achetait encore 10 millions de litres de lait sur les 25 millions produits par les producteurs jamaïcains. En 2002, elle ne leur en achetait plus que 6 millions. De plus, le prix offert aux producteurs de lait est tombé de 22 \$JA le litre à 18\$ JA le litre, et le volume acheté est de moins en moins garanti... Le fait que les petits marchands et les petites industries locales de transformation s'approvisionnent de moins en moins auprès des producteurs locaux participe à la baisse des prix locaux et de la production locale.

● Un affaiblissement des infrastructures locales qui font le lien entre les producteurs et le consommateur

L'industrie locale est mise à mal. Auparavant le gouvernement appuyait quelques structures qui permettaient de faire le lien entre les producteurs et les consommateurs urbains, en facilitant la collecte, la transformation et la vente de lait. La baisse de l'intervention de l'État, ajoutée à l'augmentation des importations de poudre de lait, a contribué à la fermeture de ces infrastructures, notamment à la Jamaïque.

● Le droit à la protection des marchés

Les pays en développement doivent pouvoir protéger leur marché afin de développer une filière locale et la dynamiser. En 1994, la commission anti-dumping de la Jamaïque avait conclu

que les États-Unis et l'Union européenne pratiquaient le dumping sur la production de lait locale sur le marché jamaïcain. Ils avaient recommandé une taxe anti-dumping de 137 % comme étant le seul moyen disponible pour aider les producteurs locaux de lait. Cependant, les plans d'ajustement structurel du FMI et de la Banque Mondiale n'autorisent pas l'établissement de droits de douanes à ce niveau... La Jamaïque dépense donc plus de 10 millions d'euros par an pour importer de la poudre de lait...

En ce qui concerne l'UEMOA, les droits de douanes comportent quatre lignes tarifaires :

Catégories	Produits	Droits de douane
0	Biens sociaux essentiels relevant d'une liste limitative	0 %
1	Biens de première nécessité, les matières premières de base, les biens d'équipement, les intrants spécifiques	5 %
2	Intrants et produits intermédiaires	10 %
3	Biens de consommation finale et autres produits non repris ailleurs	20 %

Source : FAO

L'ensemble des produits laitiers sont classés dans la catégorie 3, avec un droit de douane de 20 %, tandis que la poudre de lait appartient à la catégorie 1. Le droit de douane appliqué au lait en poudre est seulement de 5 %. Cela favorise donc les importations de poudre de lait à bas prix. Ce choix peut résulter du gouvernement, afin d'assurer l'accès à un produit de première nécessité à toute la population. Cependant, on a vu les effets pervers de cette libéralisation du secteur du lait sur les producteurs locaux. Il est donc important d'appliquer un tarif douanier plus élevé sur la poudre de lait et d'accompagner et de soutenir le développement de la filière lait dans ces pays.

Le coton, ou les risques liés à la dépendance

Le coton a été au cœur des discussions de la 5^e Conférence ministérielle de Cancun, et mis en avant comme une illustration des différends Nord- Sud. La chute des prix du coton est en effet catastrophique pour les millions de petits producteurs qui en tirent leur revenu, principalement en Afrique de l'Ouest.

Cependant, la réalité du marché mondial du coton est loin d'être limitée à un affrontement Nord-Sud : les États-Unis et l'Union européenne ne sont pas les seuls à soutenir leur secteur cotonnier, des pays en développement font de même. Les difficultés dont souffrent les filières Ouest-africaines ne sont pas uniquement dues aux subventions des pays riches, mais aussi à des problèmes internes. Enfin, elles sont exacerbées par la forte dépendance des pays africains exportateurs dont le coton est souvent la première source de devise.

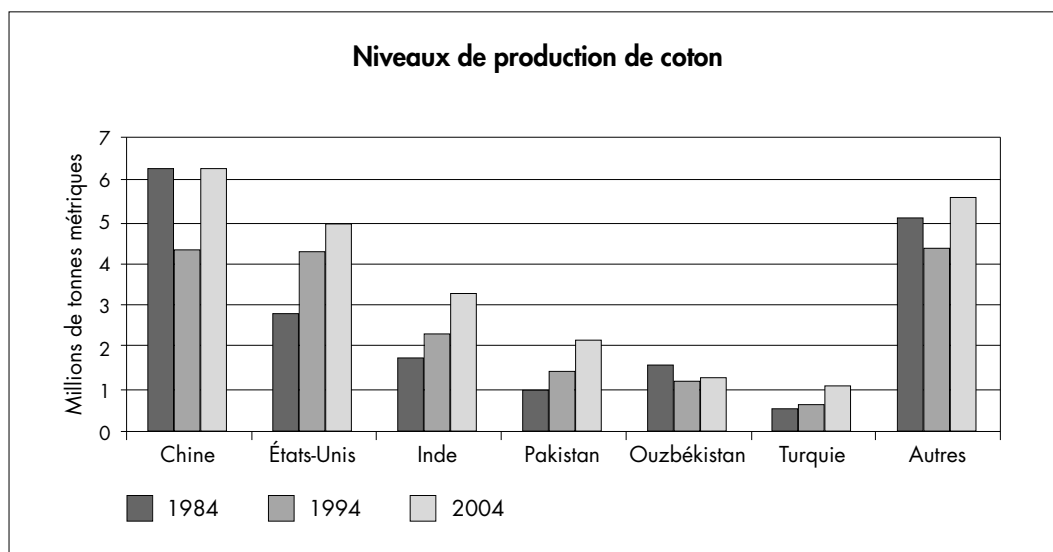
Panorama du produit

Production mondiale

La fibre de coton est tirée du duvet qui enveloppe la graine du cotonnier. Ce sont ces fibres qui sont échangées, commercialisées et utilisées par les filières textiles.

Production de coton-fibre			
(en million de tonnes métriques)			
	1984	1994	2004
TOTAL MONDIAL	19,244	18,761	24,79
Chine	6,26	4,342	6,3
États-Unis	2,826	4,281	4,97
Inde	1,82	2,355	3,32
Pakistan	1,008	1,478	2,21
Ouzbekistan	1,622	1,248	1,28
Turquie	0,58	0,628	1,06
Autres	5,128	4,429	5,65

Source : ICAC, 2004



Source : ICAC, 2004

Plus des trois-quarts de la production de coton proviennent des pays en développement, pour lesquels il est parfois, en tant que monoproduction de rente, une source vitale de devises et un mode essentiel de subsistance des populations.

En 2004, une centaine de pays produisaient du coton. Toutefois, sept pays assumaient 80 % de la production mondiale totale (Chine, États-Unis, Inde, Pakistan, Ouzbékistan, Turquie et Brésil). Le groupe des pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre producteurs de coton (Mali, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Bénin, Cameroun, Togo, Tchad et Sénégal) arrive collectivement au 6^e rang (le Mali étant le premier producteur de la zone et le 12^e au niveau mondial).

Les coûts de production et les différentiels de productivité entre la culture familiale et traditionnelle africaine et la culture mécanisée et intensive américaine ou brésilienne sont importants. Les marchés et prix mondiaux devraient refléter ces écarts s'il n'y avait pas, notamment aux États-Unis, des politiques de soutien à la production et à l'exportation qui entraînent un important dumping.

Coûts de production de coton en 2000

États-Unis	70,8 cents/livre
Australie	51,4 cents/livre
Brésil	43 cents/livre
Pakistan	36,1 cents/livre
Bénin	31,1 cents/livre
Chine	27,8 cents/livre

Source : Townsend, 2002

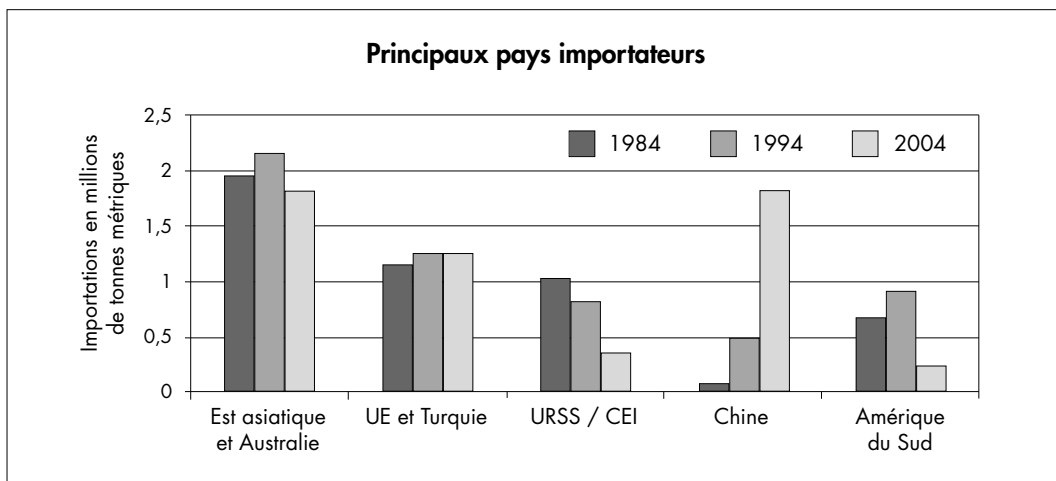
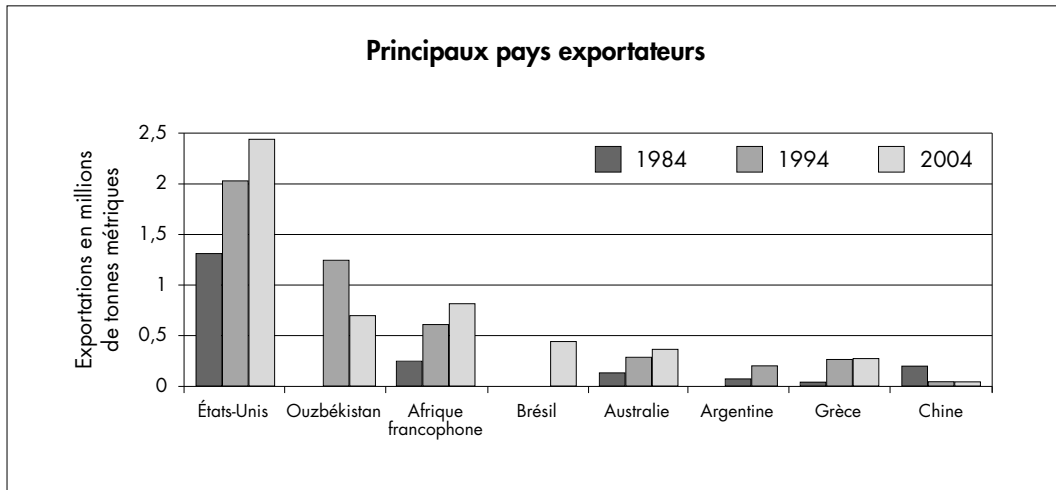
Commerce mondial

Un tiers de la production de coton est commercialisée internationalement chaque année. Les quatre premiers pays exportateurs (États-Unis, Ouzbékistan, Afrique francophone et Australie) en représentent les deux tiers, alors que quatre pays producteurs majeurs (Chine, Inde, Pakistan, Turquie) n'exportent pas et importent occasionnellement pour compléter la demande de leur industrie textile.

Part de la production exportée

	1984	1994	2004
Total mondial	23 %	34 %	27 %

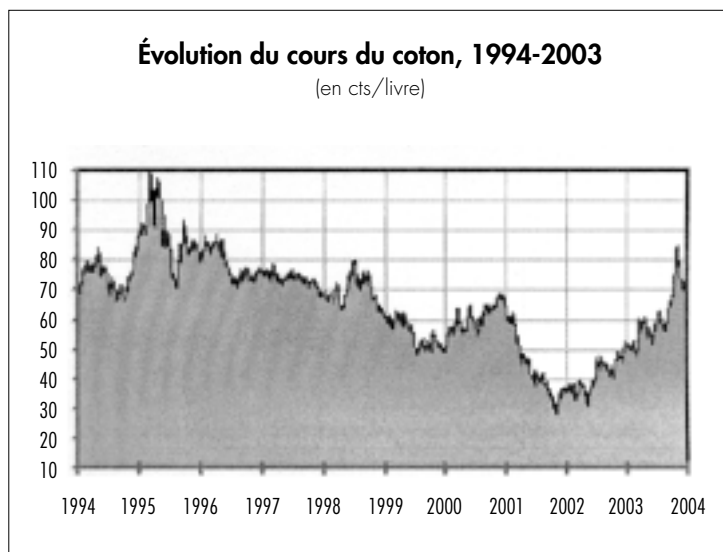
Source : ICAC



Source : ICAC

Le prix

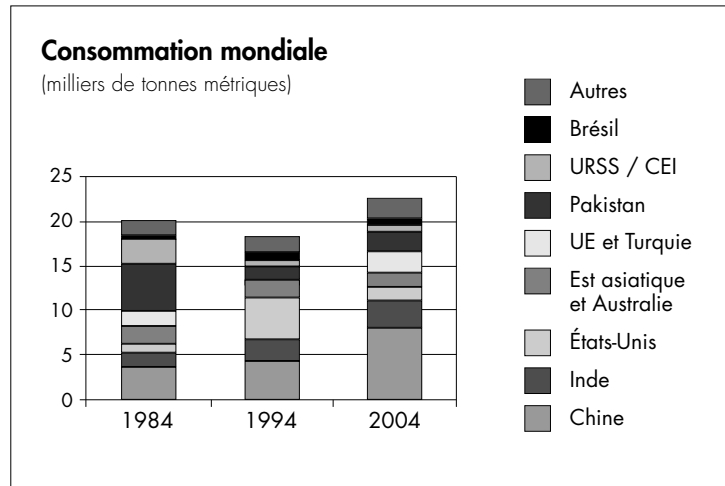
Les différences dans les variétés cultivées et la qualité de fibres, les soutiens gouvernementaux, la concurrence des fibres synthétiques – elle-même conditionnée à l'évolution des cours du pétrole – sont des facteurs déterminants dans la fixation du prix du coton. Ses fluctuations sont de plus en plus importantes, entre des pics à 1,10 \$/livre en 1995 à des chutes à 0,30 \$/livre fin 2001, tout en suivant une baisse tendancielle sur le long terme.



Source : Les Échos, décembre 2003

La consommation mondiale

Dérivée de la demande de l'industrie textile, la consommation mondiale de fibres de coton a augmenté depuis les années 1940 à un rythme annuel moyen identique à celui de la production, soit environ 2 % par an. Depuis la fin des années 1990, la demande se situe de plus en plus dans les pays en développement, sous l'influence des délocalisations et de la concentration de l'industrie textile



dans des pays à faibles coûts de main-d'œuvre. Les principaux consommateurs sont aussi les principaux producteurs de coton, comme la Chine, les États-Unis, l'Inde et le Pakistan. Par contre, l'Afrique de l'Ouest et du Centre, exportant 95 % de sa production, est un très petit consommateur ne transformant quasiment pas sur place.

Analyse des conséquences de la libéralisation

Spécialisation et dépendance

Malgré la faible part du coton africain dans le commerce international (10 à 15 % des exportations mondiales), ce produit, cultivé depuis seulement 1949, constitue une source vitale de devises pour les pays producteurs et une base vitale d'emplois directs pour 6 millions de personnes en Afrique de l'Ouest et du Centre.

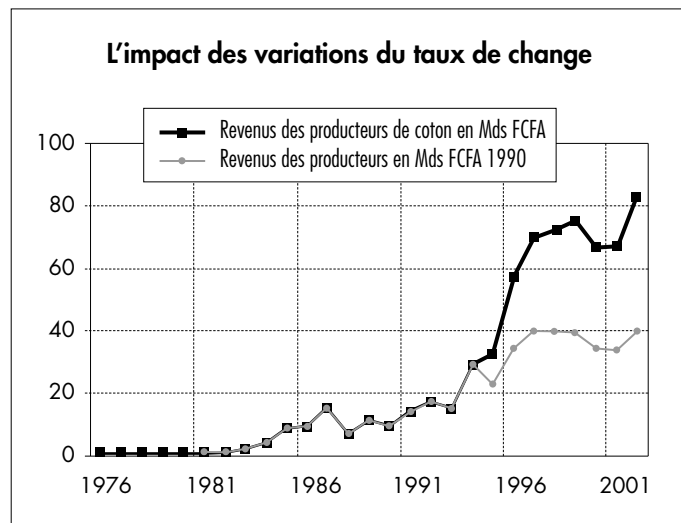
Cependant, cette spécialisation sur une mono-production entraîne la dépendance accrue de ces pays et de leurs producteurs à l'exportation du coton, son prix et donc aux cours mondiaux. Le coton contribue à la réduction de la pauvreté dans les pays producteurs : ainsi au Burkina Faso, les zones cotonnières se situent dans les régions les moins pauvres, les producteurs de coton ont un plus grand accès au crédit (56 % contre 3 % dans le pays) et aux services d'encadrement (42 % contre 20 %), ils utilisent plus d'engrais (82 % contre 12 %) et davantage la traction animale (50 % contre 20 %). L'abandon de cette culture, lorsque les prix chutent, est donc néfaste au niveau micro-économique, à l'échelle d'un ménage de producteurs comme d'une région.

D'autant plus que la répartition de la valeur ajoutée dans la filière est très déséquilibrée : les pays producteurs d'Afrique de l'Ouest et du Centre exportent 95 % de leur coton. L'industrie textile nécessaire à sa transformation n'est pas assez développée, alors même que la libéralisation des filières africaines prônée par le FMI et la Banque Mondiale anéantit les initiatives existantes. L'essentiel de la valeur ajoutée du produit textile fini revient donc aux pays transformateurs, tels que la Chine, les pays du Sud-Est asiatique ou la Turquie.

L'impact des variations du taux de change

La théorie des avantages comparatifs, selon laquelle les faibles coûts de production du coton africain le rendraient très compétitif au niveau mondial est inadéquate : d'autres facteurs structurels et conjoncturels, que les théories du libre-échange ne prennent pas en compte, pénalisent régulièrement le coton africain. C'est le cas des variations des taux de change pour les producteurs d'Afrique de l'Ouest et du Centre. En effet, les cours mondiaux du coton sont établis en

US dollars alors que ces pays payent leurs producteurs en francs CFA. Le graphique ci-dessus montre l'impact des fluctuations des taux de change sur les producteurs béninois.



Source : Fourmann, 2002

Privatisation et dérégulation

Face à la dégradation de la situation financière des sociétés cotonnières publiques africaines due à la faiblesse des cours mondiaux et leur mauvaise gestion, les institutions de Bretton Woods, dans le cadre des plans d'ajustement structurels, poussent à la libéralisation des filières cotonnières. Ces sociétés monopolistiques sont éclatées en plusieurs entreprises privées concurrentes qui assurent l'égrenage, la commercialisation et la distribution des semences, engrais et pesticides à des prix libres fixés par le marché. Mais les services rendus par ces sociétés, sources de stabilité et d'incitation à la production, ne sont pas pris en compte. Les résultats des premières tentatives de libéralisation ne sont pas satisfaisants. Pour le Bénin, qui est allé le plus loin pour l'instant dans cette voie, la production a baissé et surtout, le revenu des producteurs n'a pas été amélioré de manière conséquente et durable.

Ces pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre sont souvent pris en tenaille entre les dysfonctionnements et réajustements internes des filières en pleine réforme libérale et les distorsions aux règles du commerce international. Cela met en lumière l'impressionnante incohérence entre les politiques de développement et les politiques agricoles des pays développés. Pendant plus de vingt ans, les bailleurs de fonds leur ont conseillé de se spécialiser pour tirer partie de leurs avantages comparatifs. Alors qu'aujourd'hui les politiques agricoles de ces mêmes bailleurs leur font concurrence à coup de subventions et de surproduction, et leurs politiques commerciales leur demandent d'ouvrir leurs marchés.

En 1995, les États-Unis ont dérégulé leur secteur cotonnier en supprimant les programmes de gestion des stocks qui contribuaient jusqu'alors au maintien de l'équilibre entre l'offre et la demande. L'augmentation massive des niveaux de production qui s'ensuivit a fait chuter brutalement les cours mondiaux. L'année suivante, le gouvernement américain a opté pour une nouvelle loi agricole, à défaut de remettre en place une politique de gestion des stocks. Cette loi prévoyait l'octroi d'aides directes aux producteurs pour compenser les faibles prix mondiaux sans réduction de la production, et a été renouvelée régulièrement depuis. Ces subventions leur permettent de continuer à produire de façon excédentaire, en dépit d'un des coûts de production les plus élevés du monde.

Bibliographie

Bibliographie RIZ

- > Agri US Analyse, lettre mensuelle sur l'agriculture et la politique agricole américaines, édition spéciale « le Farm Security and Rural Investment Act 2002-2007 », numéro 82, mai 2002.
- > À qui profite l'aide alimentaire ?, OUDET Maurice, novembre 2004, disponible sur le site www.abcburkina.net
- > Can the poor benefit from the removal of quantitative restrictions on rice?, CORORATON Caesar B., Philippine Institute for Development Studies, Policy Notes n° 2004-04, mai 2004.
- > Examen des politiques relatives aux produits alimentaires de base, FAO, 2003.
- > Impact of Agreement on Agriculture : a case study from Thai Rice, RRAFA (Rural Reconstruction Alumni and Friend Association), Thaïlande, octobre 2005.
- > Les filières rizicoles en Afrique de l'Ouest et la nécessité de la souveraineté alimentaire : le cas du Burkina Faso, OUDET Maurice, SEDELAN, 2003, disponible sur le site www.abcburkina.net
- > OSIRIZ, Rapport mensuel du marché mondial du riz, avril 2005.
- > Quelques éléments d'information sur la filière riz au Niger pour une réflexion sur la construction d'une stratégie de plaidoyer contre le dumping sur le riz, Fédération des unions de groupements paysans du Niger - FUGPN, Mooriben, novembre 2004.
- > Rice Reforms and Poverty in the Philippines: a CGE Analysis, CORORATON Caesar B., Philippine Institute for Development Studies, Discussion Paper Series n° 2004-14, juin 2004.
- > Site de l'OMC pour les notifications et les engagements des pays par rapport à leurs soutiens agricoles : www.wto.org
- > Site de l'OMC pour les examens des politiques commerciales des pays : www.wto.org
- > Trading-off Philippine Rice: implications of the Proposed Removal of quantitative restrictions, IGNACIO Jerome, Integrated Rural Development Foundation of the Philippines, octobre 2004.

Bibliographie SUCRE

- > Agra Presse, 26.07.04, Le projet de réforme inquiète la majorité des 25.
- > Agra Presse, 21.03.05, Les industries utilisatrices évaluent les conséquences du projet de Bruxelles.
- > Agra Presse, 28.06.04, Pour faire tourner une OCM sucre en Europe, il faut continger les importations.

- > A sweeter future ? The potential for EU sugar reform to contribute to poverty reduction in Southern Africa, Oxfam Briefing paper n° 70, Oxfam International, novembre 2004.
- > Economic, social and ecological impacts on Brazil of accelerated liberalisation of the European sugar market, FIAN (FoodFirst Information and Action Network) International, octobre 2002.
- > Élaborer un modèle agricole durable grâce à la nouvelle politique agricole commune (PAC) : réforme du secteur du sucre, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2004) final, juillet 2004.
- > Joint declaration by the ACP ministerial delegation and representatives of the least developed countries (LDCs) and the Spanish Ministry of agriculture, Fisheries and Food on the reform of the CMO for sugar, 21 janvier 2005.
- > LDC sugar producers call for a European Union sugar reform that supports the development objective of the Everything-But-Arms initiative, communiqué de presse, 19 novembre 2003.
- > L'avenir du régime sucrier en question, document de position de la plate-forme européenne pour la souveraineté alimentaire, octobre 2004.
- > Les implications internationales de la politique communautaire du sucre et de sa réforme, Solagral, juin 2003.
- > Observations ACP relatives à la communication de la Commission européenne datée du 14 juillet 2004 concernant la réforme du régime communautaire du sucre, Secrétariat ACP, octobre 2004.
- > Proposal of the Least Developed Countries of the world to the European Union regarding the adaptation of the EBA initiative in relation to sugar and the role of the LDCs in the future orientation of the EU sugar regime, 3 mars 2004.
- > Proposition de résolution au nom de la Commission de l'Agriculture et du Développement rural sur la prochaine réforme de l'OCM sucre, B6 0147/2005, Parlement européen, février 2005.
- > « Sugar and development, implications of preferential agreements and opening up markets », LACOSTE E., Les cahiers de Cyclope, Issue 1, mai 2004.
- > Sugar key to jobs and Investment for world's poorest countries, claims influential report, news release, LDC sugar group, 25.04.2005.

Bibliographie BANANE

- > Base de données du site : www.colsiba.org
- > CNUCED, bulletin mensuel des prix des produits de base : <http://r0.unctad.org/infocomm/francais/banane/plan.htm>
- > Étude sur le marché mondial de la banane, Peuples Solidaires/EUROBAN, septembre 2005.
- > FAOSTAT, base de données sur la banane : www.faostat.fao.org
- > La Nouvelle Expression, Yaoundé, 17 mai 2004, cité dans Banana Trade Bulletin, n° 31, octobre 2004.
- > Secteur de bananes bios et du Commerce équitable et Certificat de l'environnement et social du secteur de la Banane, FAO, décembre 2003.

Bibliographie POULET

- > An analysis of the Philippine Poultry Industry : the fate of smallholders and independant growers under trade liberalization, GLIPO A., PASCUAL F.G., septembre 2005.
- > Chicken connection, le poulet africain étouffé par l'Europe : agrobusiness, dumping, souveraineté alimentaire, Gresea, septembre 2004.
- > Exportations de poulets : l'Europe plume l'Afrique !, campagne pour le droit à la protection des marchés agricoles, rapport de fond, Agir Ici, CCFD, Gresea, Gret, SOS Faim Belgique, octobre 2004.
- > Impact des importations de volailles en Afrique de l'Ouest, enquête réalisée par le réseau Syfia International pour le CCFD, avril 2004.
- > Impact of import surges, country case study results - Senegal, FAO, 21^e session du Comité sur les problèmes de commodités, avril 2004, CCPME 04/2.
- > La souveraineté alimentaire à l'épreuve de la mondialisation, HERMELIN Bénédicte, Cahier de la Solidarité, CRID, juin 2004.
- > Les filières avicoles africaines face aux importations de poulets congelés, Dynamiques paysannes n° 4, SOS Faim, mai 2004.
- > Les importations de poulets de chair au Togo en provenance de l'Union européenne, DE COSTER et TCHALLA, août 2004.
- > Poulets « congelés », danger de mort !, ACDIC, mars 2004.
- > Sénégal, coup de froid sur la basse-cour, Faim et développement magazine, CCFD, n° 197, octobre 2004.
- > Stop dumping, promote food security, Germanwatch, 2004.

Bibliographie LAIT

- > Examen des politiques relatives aux produits alimentaires de base, FAO, 2003.
- > Impact of import surges, country case study results, FAO, CCP: ME 04/02, juin 2004.
- > Importation of milk solids into Jamaica from the EU: a case study, CAFOD Policy Papers, 2002.
- > La révolution blanche est-elle possible au Burkina-Faso et plus largement en Afrique de l'Ouest ?, OUDET Maurice, SEDELAN, juin 2005.
- > Milking the cap, Oxfam Briefing paper, OXFAM.
- > Perspectives de l'alimentation n° 4, FAO, décembre 2004.
- > Site de l'OMC pour les notifications et les engagements des pays par rapport à leurs soutiens agricoles : www.wto.org
- > Site de l'OMC pour les examens des politiques commerciales des pays : www.wto.org
- > World Commodity Survey 2003-2004, United Nations Publication.

Bibliographie COTON

- > Baisse des cours mondiaux et libéralisation de la filière coton : quels impacts sur les dynamiques et stratégies au niveau local ? Étude de cas sur le village de Bori au nord du Bénin, FLORES Vanessa, Mémoire de DEA en Études du développement, IUED, Genève, février 2005.

- > Coton africain et marché mondial : une distorsion peut en cacher une autre plus importante, FOK Michel, Communication au colloque de l'Agence universitaire de la Francophonie, Filières d'exportation de produits agricoles du Sud : réformes institutionnelles, négociations internationales et impacts socio-démographiques, Bamako, 6 et 7 avril 2005.
- > Cotton - Market Setting, Trade policies, and Issues, BAFES John, World Bank Policy Research Working Paper 3218, février 2004.
- > Cultiver la pauvreté. L'impact des subventions américaines au coton sur l'Afrique, Document de briefing n° 30, Oxfam International, septembre 2002.
- > La menace vient du Nord. Enquête sur le coton, Peuples Solidaires, Magasins du Monde - Oxfam, Oxfam Solidarité, 2003.
- > Le Coton, Statistiques mondiales, 2002, 2003, 2004, Comité consultatif international du coton (CCIC-ICAC).
- > Les réformes de la filière coton au Mali et les relations franco-maliennes, HUGON P., GEMDEV.
- > Modes d'organisation des filières et lutte contre la pauvreté, les cas du coton et du cacao, ARAUJO C., BONJEAN J.-L., COMBES E., CERDI - Université d'Auvergne, Direction générale de la Coopération internationale et du Développement, MAE, octobre 2001.
- > Note d'information sur le coton n° 24, IDEAS Centre, 7 juillet 2005.
- > Situation économique du Bénin en 2002. Une économie épiphyte, FOURMANN E., AFD, Paris, octobre 2002.

Impression :
Imprimerie La Fertoise
(72400 La-Chapelle-du-Bois)

Dépôt légal : décembre 2005

Agriculture : pour une régulation du commerce mondial

Mettre le développement au cœur des négociations de l'Accord sur l'Agriculture à l'OMC

Recommandations à l'occasion de la 6^e Conférence ministérielle de l'OMC, Hong Kong, 13-18 décembre 2005

« Le commerce international n'est (...) pas la réponse aux besoins prioritaires du monde rural thaïlandais, mais il semble que ce soit la seule préoccupation des politiques mises en œuvre ».

Ce témoignage d'un leader paysan thaïlandais reflète le désarroi exprimé par de nombreuses organisations partenaires des membres de Coordination SUD travaillant dans les zones rurales. Il remet en cause le bien fondé du postulat qui oriente les négociations commerciales en cours : pour vaincre la pauvreté et assurer le développement des pays pauvres, il suffirait de faciliter les échanges internationaux.

Dans ce rapport, la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD a cherché à mieux expliciter dans quelle mesure les politiques commerciales menées depuis deux décennies ont permis d'atteindre ou non les objectifs affichés de lutte contre la faim et la pauvreté. Ce travail a été mené en lien avec des organisations du Sud, au travers d'études de cas sur six produits agricoles particulièrement sensibles : le riz, le sucre, la banane, la viande de poulet, le lait et le coton. Chacun de ces produits illustre des facettes différentes des enjeux liés à la libéralisation des échanges commerciaux au niveau multilatéral.

Fort du constat que les politiques commerciales telles qu'elles sont actuellement conçues n'ont pas bénéficié aux plus pauvres, le rapport expose un certain nombre de propositions visant à remettre le développement au centre des négociations commerciales, en particulier celles qui vont se dérouler lors de la 6^e Conférence ministérielle de l'OMC, du 13 au 18 décembre 2005 à Hong Kong.