



Effets potentiels des accords de libre-échange européens sur l'agriculture et l'alimentation des pays du Sud

Résumé exécutif

Ambroise Mazal,
Octobre 2010

Ce travail du CCFD-Terre solidaire sur « les effets potentiels des accords de libre-échange européens sur l'agriculture et l'alimentation des pays du Sud » fait suite à l'analyse et la comparaison de 25 accords de libre-échange¹ (ALE) de l'Union européenne (UE), dont les textes étaient disponibles fin 2009.

L'impact des ALE sur la sécurité alimentaire des pays en développement est à mesurer au regard du rôle clé des agricultures familiales dans les pays en développement (PED). Nous allons donc chercher à déterminer l'impact des accords de libre-échange européens selon trois thématiques principales :

1. l'intégration régionale des pays du Sud et la marge de manœuvre politique des Etats ;
2. les exportations agricoles de l'UE et la sécurité alimentaire des PED ;
3. les exportations agricoles des PED à destination de l'UE et la souveraineté alimentaire.

1. Libéralisation du commerce et agriculture familiale

Les accords de libre-échange européens sont régulièrement promus comme des outils au service du développement des pays du Sud. Ceci est basé sur la conviction que « l'ouverture progressive des échanges constitue [...] un facteur capital dans la lutte contre la pauvreté et dans la promotion du développement » (Commission européenne, 2006). Les APE sont un exemple parmi d'autres où l'on peut lire en préambule que « l'accord de partenariat économique [...] ouvrira de nouvelles perspectives de croissance et de développement » (APE CARIFORUM).

Ce paradigme est pourtant confronté au consensus suivant : le développement de l'agriculture peut constituer un vecteur inégalé dans la lutte contre la pauvreté et la sous-nutrition, qui restent concentrés en zone rurale.

1.1 Bases théoriques en faveur de l'agriculture familiale

La plupart des pays en développement comportent une forte proportion de ruraux. Ces populations dépendent en grande partie des activités agricoles pour leur subsistance, que ce soit de façon directe ou indirecte : 86% des ruraux dans les PED - soit 2,5 milliards de personnes - vivent au sein de ménages impliqués dans l'agriculture (Banque mondiale, 2008).

Par ailleurs, ces ruraux constituent la majeure partie de la population pauvre des pays en développement : en 2002, les trois quarts des pauvres de ces pays – soit 883 millions de personnes –

¹ Il s'agit des accords avec: Afrique du Sud, Albanie, Algérie, Bosnie, AIPE Cameroun, APE CARIFORUM, Chili, AIPE Côte d'Ivoire, Croatie, AIPE East African Community (EAC), Egypte, AIPE Eastern and Southern Africa (ESA), AIPE Pacifique (Papouasie Nouvelle-Guinée et Fidji), AIPE Ghana, Israël, Jordanie, Liban, Macédoine, Maroc, Mexique, Monténégro, Autorité Palestinienne, AIPE Southern African Development Community (SADC), Syrie, Tunisie.

vivaient en zone rurale (*ibid.*). Ceci explique qu'environ 70% des personnes en état de sous-nutrition sont, paradoxalement, des paysans qui n'arrivent pas à vivre correctement de leurs activités.

Partant de ce constat, il devient logique que la croissance agricole « lorsqu'elle est le fait de petits producteurs, a dans l'ensemble une incidence positive sur les zones rurales », et que « le développement des marchés locaux permettra d'augmenter les revenus des petits agriculteurs » (FAO, 2008). De même, selon la Banque Mondiale (2008), la croissance du PIB due à l'agriculture serait au moins deux fois plus efficace dans la réduction de la pauvreté que la croissance dans les autres secteurs. A l'inverse, la Banque Mondiale reconnaît que « de nombreux pays, convaincus que la petite agriculture était inefficace, arriérée et réfractaire au changement, ont tenté de promouvoir l'agriculture à grande échelle. Les résultats [en termes de développement] ont été décevants et parfois même désastreux ».

Ce contexte peut interpeller l'UE dans la mesure où une partie importante des pays signataires ou engagés dans un accord bilatéral de libre-échange comportent une population majoritairement rurale.

Proportion de la population vivant en milieu rural	Entre 50% et 60%	Entre 60% et 70%	Entre 70% et 80%	Plus de 80%
Nombre de pays	19	23	10	10

Tableau 1: Nombre de pays en négociation ou engagés dans un ALE avec l'UE pour lesquels la population rurale est supérieure à 50% de la population totale en 2004 – Source : réalisation de l'auteur d'après FAO, 2010.

Sans déterminer les politiques à suivre par les pays du Sud, il est fondamental que l'Union Européenne, dans la négociation d'ALE avec les pays du Sud, incorpore la problématique du développement agricole et ne bride pas les marges de manœuvre des gouvernements. Les ALE européens doivent donc veiller à permettre la mise en place de politiques agricoles liées à la promotion de l'agriculture familiale.

1.2 Relation entre libéralisation agricole, développement et insécurité alimentaire

Il existe une abondante littérature émanant d'instituts de recherche et d'organisations internationales qui vient tempérer l'idéologie selon laquelle la libéralisation entraîne le développement. Dans le domaine du développement agricole, les impacts de la libéralisation semblent différenciés selon le type d'agriculture pratiqué. Pour les produits alimentaires qui ne sont pas exportés, le constat de la CNUCED (2004) est sans appel : « si la libéralisation aboutit au remplacement des produits alimentaires traditionnels obtenus sur place par des produits alimentaires importés bon marché, les producteurs de denrées traditionnelles peuvent subir le contrecoup du recul de la demande et de la baisse des prix de leurs produits ». En ce qui concerne les produits tropicaux d'exportation, si la production est majoritairement issue de grandes plantations « l'effet immédiat [de la libéralisation] sera une augmentation des profits des propriétaires de la plantation sans retombées à court terme appréciables pour la réduction de la pauvreté dans ce secteur » (CNUCED, 2004).

Comme note le groupe d'expert de l'IAASTD² : « le commerce agricole peut créer des opportunités pour les pauvres, mais les mécanismes existants ont des effets distributionnels majeurs à l'intérieur et entre pays qui sont, dans bien des cas, défavorables aux petits exploitants et au maintien du niveau de vie des populations rurales. Il convient donc de différencier les cadres politiques [les politiques agricoles et commerciales] et les dispositifs institutionnels [la libéralisation du commerce] pour que ces pays puissent tirer parti du commerce agricole. Il y a tout lieu de craindre que l'ouverture des

² Evaluation internationale des connaissances, des sciences et des technologies agricoles pour le développement
CCFD-Terre solidaire : Effets potentiels des accords de libre-échange européens sur l'agriculture et l'alimentation des pays du sud, Résumé exécutif - Octobre 2010 2

marchés agricoles nationaux à la concurrence internationale avant la mise en place des institutions et des infrastructures nécessaires n'affaiblisse le secteur agricole, ce qui aurait des effets néfastes et durables sur la pauvreté, la sécurité alimentaire et l'environnement » (IAASTD, 2008).

Pour que les petits agriculteurs puissent investir dans leur exploitation, il est notamment nécessaire de les protéger à la fois des prix trop bas et de la volatilité des cours des produits agricoles, ce qui pose ouvertement la question des politiques agricoles et commerciales. La principale leçon de plusieurs décennies de libéralisation des pays du Sud reste que ce sont les politiques publiques qui permettent de promouvoir le développement, ce qui soulève encore une fois la question des politiques agricoles et commerciales.

2. Effets sur l'intégration régionale et les capacités des États

La problématique de l'intégration régionale des pays du Sud vis-à-vis des accords de libre-échange (ALE) de l'UE est fréquemment soulevée car elle relève de la cohérence des politiques de l'UE. Ainsi, alors que les institutions européennes se sont largement prononcées en faveur de l'intégration économique des pays du Sud entre eux (intégration Sud-Sud), la pratique des ALE et des APE contredit ces engagements.

2.1 Justification de l'intégration régionale et positionnement de l'UE

a) Justification théorique de l'intégration régionale des PED

Il est bien établi aujourd'hui que les accords commerciaux régionaux (ACR) concourent au développement des pays membres et facilitent une transition harmonieuse vers l'économie mondiale. La CNUCED montre par ailleurs que le commerce intra-régional dans de nombreux ACR entre PED croît plus rapidement que le commerce avec des pays tiers, non-seulement en termes absolus mais aussi en comparaison au commerce extra-régional (CNUCED, 2007).

D'un point de vue strictement théorique, les deux principaux éléments qui justifient les ACR sont l'effet d'allocation et l'effet d'accumulation (CNUCED, 2009). L'effet d'allocation veut que la suppression des obstacles tarifaires et non-tarifaires entre les pays membres d'un ACR contribue à une allocation plus efficace des ressources : (i) la création de marchés plus vastes permettant aux entreprises d'atteindre une taille optimale doit entraîner une baisse des coûts, et (ii) l'intégration des entreprises dans un plus grand marché offre une plus grande diversité des produits, favorable à la concurrence et à un plus grand choix des facteurs de production pour les entreprises. L'effet d'accumulation concerne la capacité d'attraction des ACR. Lorsque le marché s'étend, davantage de producteurs sont attirés vers le marché régional et les entreprises peuvent se spécialiser, ce qui réduit les coûts de production et améliore l'accumulation des facteurs de production matériels et non-matériels (parmi lesquels la technologie, le capital et la main d'œuvre).

b) Positionnement de l'UE

L'UE se positionne d'ailleurs ouvertement en faveur de l'intégration commerciale Sud-Sud comme tremplin pour l'intégration au commerce mondial. La Commission Européenne explique d'ailleurs que cette approche permet « d'éviter les rapports du type « centre-périphérie » qui se mettent en place lorsqu'un bloc commercial conclut des accords séparés avec un grand nombre de pays » (CE, 2002). Pourtant, les pratiques de négociations commerciales de l'UE contredisent ses propres engagements.

2.2 Non-respect des configurations régionales existantes

Dans son empressement à aboutir à des accords bilatéraux, l'UE n'hésite pas à passer outre les configurations régionales existantes. En mai 2010 encore, l'UE a confirmé des négociations avec le Pérou et la Colombie, au détriment l'intégration régionale avec l'Equateur et la Bolivie (Communauté andine des nations). Les négociations d'APE³ avec l'Afrique sub-saharienne sont un exemple flagrant des effets des ALE de l'UE sur l'intégration régionale des pays du Sud dans leur expression la plus évidente : le non-respect et le morcellement des configurations économiques régionales existantes (le « spaghetti bowl »). Néanmoins, d'autres facteurs sont à l'œuvre dans les ALE de l'UE qui peuvent potentiellement miner les processus d'intégration des pays du Sud.

2.3 Extraversion du commerce

L'Union Européenne est déjà un partenaire commercial majeur sur le plan agricole au niveau mondial. Les ALE négociés avec l'UE ont pour finalité d'augmenter le commerce entre les parties, donc d'augmenter les flux d'importation et d'exportation en provenance et à destination de l'UE. En raison de la forte compétitivité des produits européens – dont certains sont subventionnés – les accords pourront avoir comme conséquence une extraversion du commerce des pays membres d'unions économiques au Sud en faveur des produits européens.

D'ores et déjà, seule l'ASEAN en tant que groupement économique commerce plus avec ses pays membres qu'il ne le fait avec l'UE. Dans le cas du MERCOSUR, de la CAN, de la COMESA et de la SADC⁴ on peut supposer que la suppression de l'essentiel des droits de douane et des autres restrictions au commerce va amplifier le commerce avec l'UE, ce qui se fera potentiellement au détriment des unions économiques.

De même au niveau de chaque pays, le Brésil commerce davantage avec l'UE qu'avec l'Argentine et les autres pays du Mercosur ; le Costa-Rica importe et exporte plus de produit avec l'UE qu'il ne commerce avec les autres pays du Marché Commun d'Amérique Centrale ; tout comme la Côte d'Ivoire dépend plus de l'UE que de ses partenaires commerciaux au sein de la CEDEAO. Plus le commerce entre ces pays et l'UE augmentera, moins ces pays auront intérêt à approfondir l'intégration régionale au sein de leur région. Le risque d'extraversion des unions économiques régionales en faveur du commerce avec l'UE est bien présent et pourrait conduire à fragmenter ou tout du moins à minimiser les intégrations Sud-Sud existantes.

Il ne s'agit pas pour autant d'une intégration au commerce mondial, puisque comme le reconnaît la Commission Européenne dans sa stratégie Global Europe : « les ALE peuvent toutefois aussi présenter un risque pour le système commercial multilatéral » (CE, 2006). Il s'agit bien d'un morcellement des régimes commerciaux qui risque de fragiliser le commerce multilatéral sans avoir permis auparavant aux pays du Sud d'améliorer leur compétitivité et de renforcer leur tissu productif à travers l'intégration régionale.

2.4 Libéralisation et intégration régionale

La libéralisation du commerce entre l'UE et certaines unions économiques de pays du Sud comporte de graves travers qui menacent les intégrations régionales, tout du moins dans leur configuration actuelle. Les accords comportent des éléments cruciaux qui sont des facteurs de désintégration régionale pour les unions économiques du Sud : i) les produits libéralisés et leur calendrier de

³ Accord de partenariat économique, avec les 77 pays Afrique-Caraïbes-Pacifique

⁴ Marché commun du Sud ; Communauté andine des nations ; Marché commun de l'Afrique australe et orientale ; Communauté de développement de l'Afrique australe

suppression des droits de douane, ii) la clause de traitement plus favorable, iii) la suppression des prélèvements communautaires, et iv) les règles d'origine.

a) Engagements de libéralisation et calendrier

Certaines unions économiques qui négocient en tant que régions peinent à trouver des consensus quant aux produits à libéraliser et ceux à exclure : plus les économies de la région sont diversifiées, plus le consensus sera difficile à établir. L'UE a alors favorisé les offres individuelles d'accès au marché, selon une libéralisation différente pour les pays faisant partie d'une même zone de libre-échange.

Ainsi dans le cadre de l'APE avec le CARICOM⁵, les pommes de terre fraîches ou réfrigérées seront libéralisées au 1^{er} janvier 2023 pour la plupart des pays mais selon des calendriers différents pour la Barbade, la Guyana, la Jamaïque et Sainte-Lucie, alors que les Bahamas suppriment les droits de douane sur ces produits dès l'entrée en vigueur de l'accord, et que le Belize exclut ce produit de la libéralisation. Ces modalités différentes selon les pays de la même région économique supposent le maintien indéfini (au-delà de la période de transition) des contrôles douaniers entre des pays qui ont pourtant pour ambition de créer une union douanière, donc de supprimer les douanes au niveau interne.

Il est facile de comprendre que l'intégration régionale de ces pays pour former une union douanière est loin d'être facilitée par la signature de l'APE avec l'UE. Il est néanmoins difficile d'attribuer les responsabilités à l'UE ou aux pays concernés. Toutefois l'existence de ces modalités différentes au sein d'accords régionaux vient confirmer le discours contradictoire de l'UE qui promeut l'intégration régionale mais fait preuve de pratiques opposées, favorisant les négociations individuelles.

b) Clause de traitement plus favorable

La clause de traitement plus favorable consiste à ce que tous les avantages accordés par un pays lors d'un accord commercial avec un pays ou groupes de pays tiers sont automatiquement transférés à l'UE si ces derniers représentent respectivement plus de 1% et 1,5% du commerce mondial. Même si cette clause n'est pas présente dans tous les ALE de l'UE, elle a été incluse à des degrés divers (quelques dérogations) dans les 8 accords avec les pays ACP, qui sont les derniers accords négociés par l'UE avec des PED.

Dans l'absolu, cela pourrait par exemple dissuader l'ASEAN de mettre en place un accord de libre-échange ambitieux avec l'Inde, ou l'Afrique du Sud de négocier une zone de libre-échange avec le MERCOSUR. Dans tous les cas, cette clause est potentiellement négative au regard de l'intégration économique Sud-Sud.

c) Prélèvement communautaire

Dans le cadre de la suppression des droits de douane et taxes à l'importation figurent des prélèvements communautaires de solidarité qui servent à financer les organisations régionales, voire même des politiques régionales. Ces prélèvements sont des droits de douane additionnels peu élevés (0,5% *ad valorem* dans le cas de la CEDEAO). Dans certains cas, le financement des organisations régionales via le prélèvement communautaire peut en effet s'avérer plus sûr qu'une contribution directe des Etats. La Commission Européenne considère qu'il s'agit de droits de douane et qu'à ce titre ce prélèvement doit être supprimé dans le cadre de la libéralisation, quand bien même ces taxes représentent environ la moitié des revenus de l'UEMOA et de la CEDEAO (Gaymard, Fruteau, 2009).

⁵ Communauté caribéenne

d) Règles d'origine

Les règles d'origine sont un facteur déterminant vis-à-vis de l'intégration régionale des pays du Sud. Elles déterminent en effet dans quelle mesure et dans quelle proportion des produits originaires de pays tiers peuvent être incorporés dans la production nationale, obtenir la nationalité du pays dans lequel ils sont transformés, et ainsi pouvoir bénéficier des préférences tarifaires de ce pays pour l'exportation vers l'UE. Or ce phénomène de cumul n'est rendu possible qu'entre des pays qui utilisent les mêmes règles d'origine. A l'heure actuelle les pays bénéficiaires des régimes SPG, SPG+ et SPG-TSA utilisent un ensemble de règles d'origine différent de celles employées par les pays signataires des APE et APE Intérimaires.

Les exemples les plus flagrants concernent les pays ACP comme la Côte d'Ivoire ou le Cameroun qui ne peuvent plus bénéficier de la sous-traitance régionale et de l'importation de matières premières régionales au même degré qu'auparavant, du fait que les nouvelles règles qu'ils appliquent via les APE Intérimaires ne leur permettent plus de conférer l'origine nationale à des produits dont la matière première ou les composants sont issus des pays membres de leur union économique (qui eux n'ont pas signé d'APE).

A titre d'exemple, les pays de la SADC commercent sous quatre régimes commerciaux différents (SPG, SPG-TSA, APE, TDCA) avec trois standards de règles d'origine différents (SPG, APE et TDCA). La configuration actuelle des règles d'origine va donc à l'encontre de l'intégration régionale en opposant des barrières au commerce entre les pays membres de certains ACR au Sud.

2.5 Effets sur le revenu des États

Dans leur totalité, les ALE signés avec l'UE vont se traduire par une perte de recettes douanières pour les pays du Sud concernés. Ces pertes sont liées à la fois à la suppression des droits de douane à l'importation mais également à l'extraversion du commerce (auxquels viennent aussi s'ajouter la suppression des taxes à l'export). Or le produit des droits de douane constitue souvent une part importante du budget, déjà limité, des États du Sud. L'étude d'ECDPM (2007) estime ainsi que la République Centrafricaine pourrait perdre 15% de ses recettes budgétaires suite aux APE. Et les PMA du groupe des pays ACP perdraient jusqu'à 7,5% de leurs budgets.

Ces pertes de recettes douanières pourraient être en partie compensées par la collecte de taxes intérieures (TVA). L'UE propose également dans certains accords de coopération « de développer les capacités et institutions nécessaires à une réforme fiscale visant à renforcer l'administration fiscale et améliorer le recouvrement des recettes fiscales afin de se défaire de la dépendance à l'égard des tarifs douaniers et autres droits et taxes pour se tourner vers d'autres formes de fiscalité indirecte » (APE CARIFORUM). Mais les accords n'établissent aucun lien entre les réformes fiscales et la suppression des droits de douane.

Par ailleurs, si certains ALE prévoient des mécanismes d'aides financières sous forme de dons ou de prêts, aucun des accords ne chiffre le montant de cette aide, pas plus que les textes ne lient cette aide financière aux pertes de recettes douanières, qui restreignent de fait la marge de manœuvre des pays du Sud pour financer des politiques de développement industriel et agricole.

2.6 Effets sur la marge de manœuvre politique des États

La CNUCED concluait son Rapport sur le Commerce et le Développement (2006) en statuant que « la marge de manœuvre des gouvernements des pays en développement a été encore réduite par différents accords commerciaux régionaux et bilatéraux conclus avec des pays développés ». Dans les ALE qu'elle négocie, l'UE introduit ainsi des règles contraignantes qui vont au-delà des concessions faites à l'OMC.

D'une part, parmi les accords de libre-échange paraphés ou signés avec des pays du Sud, plusieurs concernent des pays non-membres de l'OMC. Ainsi l'Algérie et le Liban (via des ALE bilatéraux) ou les Bahamas, les Comores et les Seychelles (via des ALE régionaux). La référence faite aux dispositions de l'OMC rajoute une jurisprudence à des pays qui ne la reconnaissent pas (ce qui entraîne tout à la fois des droits et des obligations).

D'autre part, la libéralisation du commerce dans les ALE va souvent plus loin que les textes de base des accords du GATT. Il en est ainsi des dispositions suivantes :

- la clause de statu quo (qui encadre les droits de douane sur les importations) ;
- l'interdiction des taxes à l'export ;
- la clause de traitement plus favorable résultant d'autres ALE (qui encadre la transmission automatique des préférences commerciales dans le cas d'ALE conclus avec des pays tiers) ;

Ces trois clauses peuvent avoir des répercussions notables sur la politique économique des pays du Sud. Dans l'absolu, ces articles restreignent indûment l'espace politique des Etats du Sud en imposant des interdictions et des obligations qui n'étaient pas partagées avant la mise en place de l'accord, et alors même que ces restrictions ne constituent pas le fondement de la libéralisation. Ces dispositions sont parfois qualifiées de type "OMC+".

Ainsi, dans l'absolu, un certain nombre de politiques peuvent être bridées par la suppression d'instruments de politique économique (droits de douane aux importations, taxes à l'export, marchés publics, etc.).

3. Exportations agricoles de l'UE et sécurité alimentaire des pays du Sud

L'Union européenne est un acteur majeur sur le marché agricole mondial, surtout en sa qualité de premier exportateur agricole. Il est à craindre que certains pays peu compétitifs sur le plan agricole soient confrontés à des importations de produits concurrents qui pourraient conduire à la déstructuration du tissu rural et à une dépendance accrue au marché mondial. L'impact des importations agricoles sur la sécurité alimentaire est d'autant plus accentué du fait du différentiel de compétitivité entre les producteurs européens et ceux des pays du Sud, qui sera accru avec la suppression des droits de douane. Enfin, la structure des ALE européens ne permet pas d'augurer des mécanismes de protection efficaces des marchés alimentaires dans les PED et PMA.

3.1 Importations agricoles des pays du Sud et insécurité alimentaire

La crise alimentaire de 2007/2008 a mis en exergue différents facteurs dont la conjonction affecte la sécurité alimentaire des PED :

a) Des marchés agricoles internationaux de plus en plus volatils

Cette volatilité est notamment due à la non-élasticité des marchés céréaliers (caractère cyclique de la production). Par conséquent, les stocks mondiaux sont le principal outil pour faire face à une hausse rapide de la demande, or on observe une tendance à la baisse des stocks mondiaux de céréales. La volatilité est également accentuée par l'importante concentration des acteurs : entre 2000 et 2005, plus de 80% des quantités de céréales mises sur le marché mondial provenaient de seulement 10 pays, avec pour conséquence que « toute défaillance de la production dans un [de ces] pays touche des millions de personnes dans des dizaines d'autres pays [importateurs de céréales] » (PAM, 2009).

b) Des PED de plus en plus dépendants envers les importations agricoles

Une des tendances lourdes des pays en développement est leur dépendance croissante vis-à-vis des importations alimentaires, et en particulier des importations de produits agricoles de base. Certains pays importent plus de 50% des besoins caloriques nationaux, comme le Pérou ou la Namibie. La FAO précise que « de 1970 à 2003, la dépendance vis-à-vis des importations a davantage augmenté dans les pays les moins avancés que dans les groupes de pays à plus haut revenus. En 2003, la dépendance des pays les moins développés par rapport aux importations a été de 17 pour cent pour la consommation de céréales (contre 8 pour cent en 1970) » (FAO, 2009).

c) Hausse des cours mondiaux et sous-alimentation

Au-delà des questions de souveraineté, la dépendance des PED aux aliments importés est problématique si l'on considère les risques significatifs que laissent entrevoir les caractéristiques des marchés agricoles mondiaux. Ainsi la hausse des prix des matières premières agricoles observée en 2007-2008 a particulièrement affecté les pays importateurs nets d'aliments.

Il est évident que la hausse des prix alimentaires a particulièrement touché les pays les plus dépendants des marchés agricoles internationaux, comme le note la FAO (2008) : « les prix élevés des denrées alimentaires ont touché tous les pays, d'une façon ou d'une autre, mais ils ont eu des conséquences plus graves dans les pays qui connaissent un déficit structurel de la production vivrière », soit les pays importateurs nets de produits alimentaires. La hausse des prix a eu des effets majeurs sur la balance commerciale des pays importateurs aussi bien que sur les dépenses de nourriture des ménages, qui ont souffert du renchérissement des prix des aliments. Ceci a provoqué de nombreuses manifestations populaires, qualifiées par la suite d'« émeutes de la faim ».

3.2 Libéralisation et concurrence de l'agriculture européenne

a) Productivité de l'agriculture et subventions agricoles de l'UE

L'agriculture européenne est aujourd'hui fortement motorisée et se fait sur des exploitations de plus en plus grandes et spécialisées. Les rendements et la productivité par travailleur n'ont cessé d'augmenter pour atteindre quelques 2000 tonnes par actif pour les céréales (Mazoyer, 2001). A l'inverse, même dans les PED où elle s'est propagée, la mécanisation de l'agriculture – intensive en capital – n'a pu être adoptée que par une minorité de grandes exploitations, tandis que la très grande majorité des petits et moyens paysans continuent de pratiquer la culture manuelle ou à traction animale. L'écart de productivité entre un actif agricole européen et un petit agriculteur des pays du Sud peut atteindre un rapport de 1 à 2000 (*ibid.*).

Les subventions accordées par l'UE à son agriculture ont pour conséquence indirecte – même sous la forme dé耦plée actuelle - d'abaisser le prix réel des produits agricoles au sein de l'UE, et donc de permettre aux producteurs européens de vendre leurs produits à un prix inférieur aux coûts de production. De plus, même si elle a largement diminué ces dernières années, une partie des subventions agricoles reste consacrée aux restitutions à l'exportation, qui viennent directement renforcer la compétitivité des produits agricoles européens en abaissant leur prix de vente sur le marché international.

b) Compétitivité de l'agriculture européenne

Les produits agricoles et alimentaires européens bénéficient ainsi d'une position très compétitive sur les marchés internationaux. Les prix de vente des produits agricoles européens sont dans certains cas inférieurs aux cours des marchés dans les pays du Sud ; c'est le cas par exemple de quelques

produits agricoles à la base du régime alimentaire mondial comme le blé, le lait de vache ou la viande de volaille.

Le prix du blé payé aux agriculteurs des 27 pays de l'UE (256 US\$/T) était par exemple inférieur aux prix moyen payés aux producteurs de blé d'Afrique de l'Ouest (445 US\$/T) ou d'Amérique du Sud (310 US\$/T) en 2007. De même, la tonne de lait frais payée aux producteurs européens était moins chère que le prix en sortie d'exploitation des producteurs laitiers de Chine (705 US\$/T) ou des Petits Etats Insulaires en Développement (SIDS ; 1252 US\$/T).

Selon la DG Trade (2009), parmi ces exportations agricoles, 44% étaient à destination des PED et 4% à destination des PMA. L'UE exporte ainsi des quantités significatives de produits agricoles de base, tels que le blé et ses dérivés (farines et préparations), le lait et la viande de poulet qui ont par exemple fait l'objet d'exportations importantes entre 2000 et 2008.

c) Accords de libre-échange européens et exportations agricoles de l'UE

Dans le cadre des ALE en négociation avec l'UE, les droits de douane actuellement appliqués sur les importations agricoles seront progressivement supprimés, sauf pour les produits qui figurent sur les listes d'exclusion.

La moyenne des droits NPF appliqués sur les produits agricoles permet de prédire l'augmentation de la concurrence qui résultera de leur suppression. Par exemple dans le cas de l'Indonésie, les produits agricoles et alimentaires en provenance de l'UE sont actuellement taxés à hauteur de 8,6% en moyenne ; mais 5,2% des produits agricoles sont taxés à plus de 15% *ad valorem*, pouvant aller jusqu'à 150%. Cette configuration se rencontre dans tous les pays, avec même des importations agricoles taxées jusqu'à 182% de leur valeur (Inde) et même plus de 1000% (Iles Vanuatu). La suspension de ces taxes sur les produits agricoles originaires de l'UE va donc entraîner une hausse de la concurrence des produits européens, qui pourra dans certains cas être spectaculaire.

Cependant, la libéralisation se fera de manière progressive, ce qui devrait permettre une certaine adaptation des agricultures du Sud. Certains produits agricoles pourront être également exclus du processus de libéralisation.

Néanmoins, l'amélioration de la compétitivité des produits agricoles européens en conséquence de la suppression des droits de douane pourrait se faire au détriment des producteurs agricoles des pays du Sud, les pays concernés risquant de se tourner encore davantage vers les produits agricoles européens. Ceci est en d'autant plus vrai pour les 89 pays avec lesquels l'UE a signé ou est en négociations pour un ALE et qui étaient importateurs nets de produits alimentaires en 2007. A noter que ces considérations sont clairement reprises dans les études d'impact commanditées par la Commission Européenne. Ainsi à propos de l'accord Euromed : « La plupart des modèles tendent à conclure que la libéralisation du commerce agricole entre l'UE et les pays partenaires va réduire la production de céréales, des cultures de plein champ, du bétail et des produits laitiers dans les pays méditerranéens concernés en raison de l'augmentation de la concurrence des producteurs européens (...) Le résultat global pourrait consister en une chute de l'emploi rural, avec des taux de pauvreté plus élevés ». De nombreuses études laissent ainsi suggérer que la libéralisation agricole ne doit pas se faire avant la restructuration de l'agriculture et des marchés par l'intervention publique.

3.3 Marge de manœuvre des pays du Sud en faveur de la sécurité alimentaire

a) Libéralisation du commerce agricole

Pour les pays du Sud engagés dans des ALE européens, la libéralisation de « substantiellement tout le commerce » touche globalement 80% des importations en provenance de l'UE, avec comme extrêmes une suppression des droits de douane sur 54% de la valeur des produits importés dans le cas du Mexique, et de 99,7% des importations dans le cas du Chili

Dans l'absolu, les pays du Sud peuvent donc choisir de ne pas libéraliser les produits agricoles, c'est-à-dire inclure les produits agricoles dans les 20% des importations en provenance de l'UE qui ne seront pas libéralisés. Or, si on regarde la structure du commerce entre l'UE et les pays en négociation, on s'aperçoit que l'agriculture concerne souvent plus de 20% des importations. De plus, la détermination des produits libéralisés et des listes d'exclusion tient compte de plusieurs facteurs, notamment du caractère stratégique ou naissant de certaines industries ainsi que des recettes fiscales. Dans la plupart des scénarii de libéralisation, il n'est donc pas envisageable pour ces pays d'exclure tout le secteur agricole de la libéralisation. Par effet domino - en raison de la substituabilité des produits agricoles - tout le secteur alimentaire sera impacté par cette concurrence, ce qui risque de déprimer l'ensemble des prix, au détriment des agriculteurs locaux, et donc de la sécurité alimentaire.

b) Clauses de sauvegarde

Tous les ALE signés par l'UE comportent des clauses de sauvegarde bi- et/ou multilatérales. Celles-ci permettent l'application de mesures de sauvegarde (hausse temporaire des droits de douane) lorsque les importations causent ou menacent de causer des perturbations graves d'un domaine de l'économie ou de la production nationale. Certains accords mentionnent même des clauses de sauvegarde spéciales en cas de perturbation des marchés agricoles ou de menaces sur la sécurité alimentaire.

La suppression des barrières tarifaires est de nature à favoriser le phénomène de hausses subites des importations agricoles et alimentaires. Ces brusques augmentations des importations ont pour conséquence la plus probable de saturer les marchés locaux et de pousser les prix à la baisse, ce qui présente des risques de dommages graves pour les producteurs nationaux.

Or les clauses de sauvegarde présentes dans ces accords sont une transposition assez fidèle des clauses de sauvegarde de l'OMC, lesquelles ont fait la preuve de leur inefficacité : face aux multiples hausses brutales des importations agricoles dans les pays du Sud, seule une proportion infime de mesures de sauvegarde a été implémentée du fait de la complexité de leur mise en œuvre.

Les raisons de cette inefficacité sont notamment à rechercher du côté de la complexité des démarches nécessaires pour mettre en place des mesures de sauvegarde. Comme le note la FAO (2001), « l'utilisation des trois clauses de sauvegarde générale du GATT, même à titre provisoire, est soumise à des conditions et à des règles de procédure longues et détaillées - probablement à dessein pour qu'il n'en soit pas fait un mauvais usage. Or, tout laisse à penser que de nombreux pays en développement, vu leur état de développement socio-économique actuel, n'ont ni les capacités institutionnelles et juridiques nécessaires, ni les moyens financiers voulus pour invoquer ces dispositions ».

L'incorporation dans les ALE européens de clauses de sauvegardes multi- et bilatérales, fussent-elles spécifiques au secteur agricole ou à la sécurité alimentaire, ne suffit donc pas pour justifier d'un hypothétique mécanisme de protection du secteur agricole des pays du Sud face aux exportations agricoles européennes.

4. Exportations agricoles des pays du Sud et souveraineté alimentaire

De façon symétrique à la suppression des droits de douane des pays du Sud pour les exportations européennes, les ALE visent à un meilleur accès au marché européen pour les exportations en provenance des pays du Sud. Cependant, les droits de douane ne constituent pas les seuls obstacles à l'accès au marché de l'UE, et les normes jouent un rôle prépondérant qui pourrait

diminuer les capacités d'exportation des producteurs du Sud. D'autre part, si l'accès au marché européen se concrétise favorablement, le risque est alors une trop grande spécialisation productive de ces pays selon leur avantage comparatif, qui porte généralement sur les matières premières et produits agricoles tropicaux peu transformés. D'autant que certaines clauses hypothèquent la capacité des États à enclencher des mécanismes pour diversifier la production et augmenter la valeur ajoutée. Cet accès au marché européen pourrait donc fragiliser davantage certaines économies.

4.1 Accès au marché européen et barrières non-tarifaires

En dehors des droits de douane, d'autres aspects non-tarifaires encadrent le commerce entre les parties : normes sanitaires et phytosanitaires, obstacles techniques au commerce, normes d'hygiène alimentaire ou végétale, respect des brevets et droits de propriété intellectuelle, règles d'origine, etc, et sont de nature à restreindre l'accès au marché européen.

a) Normes sanitaires et phytosanitaires et obstacles techniques au commerce

Les normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) ne constituent pas en soi des protections aux frontières de l'UE. En pratique cependant, elles semblent limiter la capacité de certains pays à tirer profit de la libéralisation du marché européen, ce que l'accès historique des pays ACP au marché européen permet d'illustrer. Depuis les années 2000, les différents régimes commerciaux (Cotonou, SPG, APE) dont bénéficient les pays ACP pour exporter vers l'UE n'ont pas entraîné de hausse significative dans le volume des exportations agricoles de ces pays. Il est ainsi admis que les barrières non-tarifaires et obstacles techniques au commerce sont devenus plus proéminents alors que les préférences de Lomé devenaient inutiles.

Par ailleurs, les méthodes traditionnelles de production entrent souvent en conflit avec les normes alimentaires hautement développées, ce qui vient s'ajouter aux coûts exorbitants de mise aux normes et de certification. La CNUCED (2003) souligne que « non seulement les petits producteurs n'ont pas les moyens financiers et les compétences techniques pour satisfaire à ces exigences, mais même s'ils y satisfont, ils restent considérablement défavorisés. Lorsqu'un acheteur traite avec un grand nombre de petits producteurs, ses coûts de transaction sont sensiblement plus élevés que lorsqu'il traite avec un petit nombre de gros producteurs ».

Les mesures SPS et les OTC entraînent donc une marginalisation des petits producteurs en les écartant du marché européen. Pour leur part, les normes privées – facultatives – supposent des opportunités de vente intéressantes ; mais leur multiplicité, couplée à des coûts de mise en conformité élevés, entraînent un processus similaire de marginalisation des petits producteurs.

b) Règles d'origine

Parmi les pré-requis pour exporter vers l'UE figurent les règles d'origine. Ces règles déterminent la nationalité économique des produits (et donc leur régime douanier à l'entrée dans l'UE), en définissant la part des produits issus de pays tiers qui peuvent légalement être incorporés dans un produit fini tout en ne modifiant pas l'origine du produit fini.

L'utilisation des préférences commerciales du SPG-TSA par l'ensemble des PMA montre que, en ce qui concerne les produits agricoles et alimentaires, seule une faible fraction des préférences est utilisée (moins de 20%, le reste des exportations des PMA passant sous un autre régime moins favorable). La CNUCED (2003) en tire la conclusion que cette sous-utilisation des préférences commerciales relève de « l'absence de changements et d'améliorations dans les prescriptions des règles d'origine [du régime] SPG-TSA ».

La complexité de ces normes entraîne souvent une perte des opportunités offertes par les préférences commerciales de l'UE.

La suppression des droits de douane européens sur les exportations originaires des pays du Sud ne garantit donc pas en soi un meilleur accès au marché européen. Au contraire les barrières non-tarifaires, indépendamment de leur bien-fondé, participent à la marginalisation des petits producteurs agricoles et agroalimentaires, en particulier dans les pays les moins développés.

Enfin, la question de l'accès sans droits de douane au marché européen pour les pays du Sud est minimisée par le phénomène d'érosion des préférences pour tous ces pays. Ainsi, la multiplication d'accords de libre-échange entre l'UE et les PED entraîne une détérioration de l'accès au marché européen pour tous les autres PED. En effet, quel que soit le pays signataire d'un ALE avec l'UE, les autres pays – bénéficiaires des régimes NPF, SPG ou d'ALE bilatéraux – voient leurs préférences diminuer relativement. La question de l'érosion des préférences reste éludée dans les ALE avec les pays en développement.

4.2 Spécialisation productive et dépendance commerciale

a) Risque de spécialisation agricole : les produits tropicaux d'exportation

La suppression des droits de douane à l'importation aux frontières européennes vise à améliorer l'accès au marché pour les exportations des pays du Sud, selon la théorie de l'avantage comparatif, ce qui est particulièrement vrai dans le domaine agricole. Ainsi l'UE est engagée dans des ALE avec 40 pays dont plus de la moitié des exportations vers l'Europe est constituée de produits agricoles. L'Equateur, le Malawi ou les îles Salomon dépendent même à presque 100% des produits agricoles pour leurs exportations vers l'UE.

La suppression des barrières douanières au marché européen risque donc de renforcer les PED dans leur spécialisation productive. Or les exportations agricoles des pays du Sud vers l'UE présentent la caractéristique d'être très peu diversifiées (la moitié des pays du Sud concentrent leurs exportations agricoles à 95% sur 4 familles de produits seulement) et concentrées dans les produits non-transformés.

b) Risque de dépendance au marché européen

L'augmentation des volumes d'exportation vers l'UE entraînera également une dépendance accrue de ces pays envers le marché européen.

Ainsi parmi les 89 pays qui sont en négociation avec l'UE et les 49 pays pour lesquels un ALE est déjà en vigueur avec l'UE, 70 sont déjà largement dépendants de ce seul marché qui est la première destination de leurs exportations agricoles, ce qui peut s'avérer risqué, ou tout du moins aléatoire.

c) Evolution des termes de l'échange et sécurité alimentaire

Les préférences commerciales historiquement accordées par l'UE aux pays ACP et aux PMA n'ont pas entraîné de diversification de la production et des exportations agricoles vers l'UE, pas plus que ces préférences n'ont entraîné un saut qualitatif vers des produits alimentaires à plus forte valeur ajoutée.

La structure du commerce entre les PMA et l'UE montre que les pays les moins avancés sont dans une situation où ils exportent des produits agricoles de base, peu transformés (fruits tropicaux, boissons, sucre...) et importent des produits alimentaires de base (céréales, viande, produits laitiers) ainsi que des produits alimentaires transformés. Il s'agit donc d'exporter des produits tropicaux afin d'importer des produits alimentaires. La balance commerciale agricole et alimentaire des PMA avec l'UE est même déficitaire, ce qui pourrait être lié à l'évolution négative des termes de l'échange pour les produits tropicaux.

4.3 ALE européens et politiques agricoles dans les pays du Sud

a) Marge de manœuvre des pays du Sud dans la mise en place de politiques agricoles

La crise alimentaire de 2007/2008 a révélé le déficit d'intervention des Etats en faveur de l'agriculture et la sécurité alimentaire, et le besoin de mettre en œuvre des politiques publiques agricoles fortes.

Dans cette optique, le principal facteur qui réduit la marge de manœuvre des Etats est la suppression des droits de douane qui :

- d'une part réduit drastiquement les possibilités de favoriser le développement de certains secteurs agricoles en les protégeant ;
- et d'autre part, limite la capacité des gouvernements à mettre en place des politiques agricoles en amputant une partie des recettes fiscales.

Néanmoins, d'autres dispositions pourraient entraver l'action des PMA et PED en faveur de la souveraineté alimentaire, par exemple :

- les clauses qui encadrent les droits de propriété intellectuelle : ces références et obligations pourraient avoir des répercussions sur l'accès aux semences, donc un impact sur certaines politiques agricoles ou certaines catégories de producteurs agricoles (à l'exception notable de l'ALE avec le CARIFORUM qui autorise explicitement l'échange et la conservation de semences).
- la libéralisation des marchés publics qui pourrait restreindre la possibilité des administrations de favoriser des producteurs agricoles pauvres dans l'attribution des contrats des administrations locales.
- la libéralisation des services, susceptible d'impacter les services bancaires fournis aux agriculteurs ;
- la protection accordée aux investisseurs étrangers, qui peut avoir des retombées sur la tenure foncière en milieu rural.

Par ailleurs, certains accords de libre-échange européens prévoient des modalités de coopération dans le domaine agricole : modernisation des infrastructures, renforcement des marchés locaux, diversification des productions agricoles, recherche, ou problèmes sanitaires. Mais dans leur totalité, les orientations de la coopération européenne pour le renforcement de l'agriculture restent vagues et dénuées d'objectifs, de calendrier ou d'engagements financiers.

b) Obstacles à la diversification des exportations alimentaires et au développement de filières agricoles nationales

Deux clauses cependant risquent d'engendrer des impacts encore plus importants sur le développement de filières agricoles nationales et la diversification des produits agricoles exportés ; il s'agit de la clause de statu quo et de la suppression des taxes à l'export.

La suppression des taxes à l'export est un des aspects des ALE européens qui va à la fois dans le sens d'une diminution des recettes de l'Etat et de la réduction des marges de manœuvre politique. Les taxes à l'export – si elles ne sont pas exemptes de défauts – permettent à la fois d'alimenter le budget des Etats, de stabiliser les prix, et de créer des incitations pour augmenter la valeur ajoutée des produits exportés.

Mais les taxes à l'export peuvent également constituer un filet de sécurité, et contrer la volatilité des cours mondiaux, permettant de protéger à la fois les producteurs agricoles et les consommateurs urbains. D'après Piermartini (2004), dans le cas de cours mondiaux élevés, les taxes à l'export permettent de faire baisser les prix intérieurs (en décourageant l'exportation), ce qui est bénéfique aux consommateurs urbains ; tout en alimentant les caisses de l'Etat ou un fond de réserve. Lorsque

les cours mondiaux sont déprimés, les réserves constituées auparavant grâce aux recettes fiscales des taxes à l'export peuvent permettre de subventionner les producteurs agricoles (ibid.).

Enfin les taxes à l'export sont un moyen de promouvoir une plus grande valeur ajoutée des exportations, notamment agricoles. Le principe est en effet assez simple, de taxer par exemple des produits primaires non-transformés, mais de ne pas taxer leurs dérivés ayant subi une transformation.

La clause de statu quo stipule que les pays concernés ne peuvent introduire de nouveaux droits de douane ni de quotas dans leurs échanges commerciaux avec l'UE, tout comme ils ne peuvent ni augmenter les droits de douane existants, ni durcir les restrictions à l'importation. Nombre d'ALE européens comportent de telles clauses, qui concernent indistinctement les produits libéralisés et les produits exclus de la libéralisation.

La possibilité pour les pays de Sud de maintenir des quotas et droits de douane sur les produits agricoles exclus de la libéralisation permettrait donc in fine de soutenir les agriculteurs nationaux dans le cadre d'une politique agricole plus vaste. De façon spécifique, l'augmentation des droits de douane existants sur les produits agricoles qui ne sont pas libéralisés, et en particulier l'introduction de quotas saisonniers, permettrait de propulser la production à long terme dans ces filières.

5. Conclusions

Ainsi, les accords de libre-échange européens ne prennent pas en compte la spécificité des paysanneries dans les pays du Sud, et le développement des PED et PMA à travers l'agriculture n'est en aucun cas favorisé. Au contraire, les ALE européens entravent les capacités des pays du Sud à mettre en place des politiques agricoles. L'absence d'engagements concrets dans la coopération agricole dispensée par l'UE aux pays du Sud ne permet même pas d'envisager que cette aide technique et financière puisse contrebalancer les impacts négatifs de la libéralisation du commerce agricole.

Certains des impacts négatifs identifiés sont intrinsèquement liés à la formulation des ALE européens. Ainsi de l'intégration régionale des pays du Sud, puisque les mandats de négociation délivrés par les 27 pays de l'Union ne respectent pas la configuration des zones de libre-échange et unions douanières des pays du Sud. Il en va de même pour la perte de marge de manœuvre politique des gouvernements des PED et PMA, puisque les ALE de l'UE sont des textes juridiques qui restreignent ou interdisent certains instruments de politique économique. Enfin la perte de recettes fiscales des Etats est également une conséquence directe de la libéralisation.

Par ailleurs, d'autres impacts des ALE européens sont plus liés à la structure des économies concernées. Il s'agit d'une part du différentiel de compétitivité entre l'agriculture intensive européenne et les agricultures familiales de nombreux PED et PMA. D'autre part il s'agit de l'orientation productive des agricultures du Sud selon leur avantage comparatif, qui risque d'aboutir à davantage de spécialisation sur quelques produits à destination du seul marché européen. La conjugaison de ces deux impacts majeurs enferme les agricultures du Sud dans un schéma d'exportation de produits tropicaux afin d'importer des produits alimentaires. Dans l'hypothèse d'un marché agricole mondial parfait, cette situation pourrait ne pas être alarmante, mais la réalité des marchés agricoles et l'expérience des émeutes de la faim en 2008 montrent que ce modèle augmente l'exposition au risque.

De nombreuses études montrent que la libéralisation ne conduit pas au développement, mais que ce sont les politiques commerciales et agricoles qui permettent de réduire la pauvreté. Dans cette optique, la libéralisation peut être un moyen mais certainement pas une fin en soi. Comme le note la CNUCED (2004) : « l'approche actuelle de la libéralisation du commerce amène à se poser la question suivante: « Quelles sont les politiques complémentaires nécessaires pour garantir les incidences positives escomptées de la libéralisation du commerce en termes de croissance économique et de réduction de la pauvreté ? ». Une approche radicalement différente des politiques non commerciales serait de se demander: « Quelles politiques commerciales et non commerciales sont nécessaires pour atteindre les objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté ? ». Dans le premier cas, les meilleures politiques complémentaires sont choisies en fonction des impératifs de la libéralisation du commerce. Dans le second cas, il s'agit de déterminer les meilleures politiques commerciales et non commerciales pour la réalisation des objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté ».

Le Traité de Lisbonne introduit pour l'Union européenne l'obligation de cohérence entre son action extérieure et ses autres politiques (art. 21). En prenant en compte la spécificité et le rôle crucial des agricultures familiales des pays du Sud, il est impératif de réévaluer les impacts négatifs et contradictoires de la politique commerciale européenne au regard de l'objectif d'élimination de la pauvreté et de protection des droits de l'homme (art. 3.5).

Contact : Ambroise Mazal, a.mazal@ccfd.asso.fr