

Les filières agricoles vont-elles résister à la concurrence européenne ?

Cecilia Bellora, cecilia.bellora@fondation-farm.org

L'ESSENTIEL DES ÉCHANGES va être libéralisé. Les productions locales vont subir une forte concurrence sur leur marché domestique. À moins que les produits agricoles sensibles soient exclus de la libéralisation, qu'ils puissent améliorer leur compétitivité et que l'UE renonce aux subventions qui affectent les prix.

► Cecilia Bellora est agro-économiste chargée de mission à la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde.

En novembre 2006, Farm a co-organisé un colloque sur le thème « *Quel cadre pour les politiques agricoles, demain, en Europe et dans les pays en développement ?* » et publié la synthèse « *Comment les pays ACP peuvent-ils tirer parti des APE ?* ». www.fondation-farm.org

L'ARTICLE XXIV DU GATT qui encadre les accords régionaux de libre-échange stipule que les deux parties doivent libéraliser « *l'essentiel de leurs échanges* » dans un « *dé-lai raisonnable* » (Cf. encadré p. 20). C'est dans ce cadre que l'UE et les ACP vont définir un accord de libre-échange dit « *asymétrique* ». L'UE va libéraliser la quasi-totalité de ses importations venant des ACP alors que les régions ACP pourront garder certains droits de douane sur une partie des produits importés de l'UE¹. Cela permet aussi de respecter le « *traitement spécial et différencié* » pour les pays en développement, prévu à l'OMC. Ces produits exclus de la libéralisation seront qualifiés de « *sensibles* ». Les productions qui subissent le plus la concurrence européenne pourront échapper à la libéralisation.

Par contre, les intrants et les biens d'équipement agricoles pourront être libéralisés. Si les commerçants repercutent la baisse des taxes, cela peut réduire les coûts de production et améliorer la compétitivité des agriculteurs.

Les filières locales peuvent être protégées. L'asymétrie constitue le principal moyen pour les pays ACP de protéger leurs productions agricoles des importations à bas prix venant de l'UE. L'arrivée de produits moins chers, surtout si elle concerne des quantités importantes, provoquerait la baisse des prix du marché local et affecterait le revenu des producteurs. Dans certaines productions vulnérables, c'est la survie des exploitations familiales et des producteurs et, plus généralement, la survie des filières, qui sont en jeu alors que 63 % de la population active des pays ACP est agricole².

1. Actuellement, les protections agricoles moyennes des régions ACP varient entre 17 % (SADC) et 36 % (Afrique de l'Ouest) de la valeur du produit importé. Source : CEPII, 2006.

2. Source : FAO, 2005.

Les importations agricoles provenant des pays européens peuvent être limitées par différents moyens. Les plus communs sont les barrières douanières de type taxe ou quota et les calendriers d'importation (Cf. encadré p. 23). Les taxes augmentent le prix sur le marché local du produit importé alors que les quotas limitent la quantité importée.

Les deux peuvent être combinés. Les calendriers s'appliquent à certaines périodes de l'année, en fonction de l'offre locale. Par exemple, de 1992 à 1998 les importations de pommes de terre en Guinée étaient bloquées pendant la période de commercialisation de la production locale, de février à juin³. Ainsi, le marché guinéen était

Autres expériences de libre-échange, l'exemple de l'Alena : un bilan mitigé pour l'économie mexicaine

L'ACCORD de libre-échange Nord-Américain (Alena) entré en vigueur en 1994 est un des premiers accords d'une telle envergure qui regroupe deux pays industrialisés (Canada, États-Unis) et un pays émergent (Mexique)*. Présenté comme moteur de croissance et de développement, cet accord promettait des avantages significatifs pour le Mexique, censé rejoindre le niveau de vie des pays partenaires. Presque 15 ans après sa mise en œuvre, le bilan est loin d'être satisfaisant.

La mise en place de l'Alena s'est accompagnée d'une intensification importante des échanges intra-régionaux. Cela s'est néanmoins traduit par une aggravation du déficit commercial et par une dépendance accrue du Mexique vis-à-vis de son principal partenaire commercial. Les importations agricoles en provenance des États-Unis ont considérablement augmenté depuis 1994. Les volumes de maïs importés sont passés de 208 tonnes en 1993 à 2 700 tonnes en 1994, pour atteindre 7 500 tonnes à l'heure actuelle. La concurrence des importations a exercé une forte pression sur les prix du maïs local, ce qui a eu des conséquences importantes sur les revenus des producteurs. Cette baisse n'a pas non plus favorisé les consom-

mateurs. Au contraire, poussés par la demande des biocarburants, les cours du maïs sur les marchés mondiaux ont augmenté. Les consommateurs mexicains, qui dépendent du maïs importé, sont affectés par la hausse du prix du maïs (40 % en trois mois début 2007), qui constitue l'élément essentiel des « *tortillas* » à la base de leur alimentation. En ce qui concerne les investissements dans le secteur agricole, la plupart d'entre eux ont servi à financer des exploitations agricoles à capital relativement intensif, et ont échoué à créer de nombreux emplois. Durant les dix premières années de l'Alena, le Mexique a perdu 1,3 million d'emplois dans l'agriculture. Selon une étude réalisée par la Fondation Carnegie, les emplois créés dans les manufactures exportatrices ont à peine compensé les emplois perdus dans l'agriculture en raison de l'augmentation des importations.

Vanessa Alby-Flores, Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement (Iram)

* Outre la libéralisation commerciale, cet accord comprend des dispositions relatives aux services, aux investissements, aux marchés publics et à la propriété intellectuelle.



approvisionné toute l'année tout en privilégiant la production locale.

Selon l'OMC, les tarifs appliqués par les pays ACP lors de l'entrée en vigueur des APE ne peuvent pas être augmentés par la suite. D'où l'importance du Tarif extérieur commun (Tec) des différentes régions ACP. Dans la Cedeao, les tarifs actuels ne dépassent pas 20 %. Or, si le Tec n'est pas modifié avant l'entrée en vigueur des APE, les barrières douanières qui protégeront les produits sensibles ne pourront plus être accrues de façon durable. Par contre, des mécanismes de sauvegarde pourront être mis en place pour réagir à des évolutions soudaines des marchés (Cf. article p. 24) : une hausse importante des volumes importés d'un produit donné ou une baisse des prix mondiaux.

Céréales, viandes et produits laitiers sont les plus sensibles⁴. Selon les études d'impact des APE, les produits les plus sensibles sont les céréales, le lait et les viandes, dont la volaille. Les importations de blé peuvent remplacer en partie les céréales locales comme le mil, le sorgho, le riz et le maïs, ainsi que les plantains, racines et tubercules. Ce risque de substitution est controversé mais concerne l'immense majorité des

familles paysannes des pays ACP. La libéralisation des importations de farine aurait des conséquences graves sur les minoteries locales.

La forte baisse des subventions aux exportations payées par l'UE limite la concurrence des exportations de viande bovine sur la production des pays ACP. Mais les aides directes de la Commission européenne (aux producteurs de viande, céréales, oléoprotéagineux) permettent aux producteurs d'exporter à des prix plus bas. Le risque de « liquidations ponctuelles » d'excédents subsiste aussi. Enfin, la libéralisation des importations de viande de volaille en provenance de l'UE conférerait un avantage de 20 % à 30 % aux produits européens, la concurrence serait très forte sur les filières locales de volailles. Mais, aujourd'hui le Brésil devient le principal fournisseur de volailles des pays côtiers de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Il convient donc d'envisager la protection des filières sensibles dans le cadre de la politique générale de protection *via* le Tarif extérieur commun et les mécanismes de sauvegarde.

Plus de la moitié des importations africaines de produits laitiers viennent de l'UE. Elles sont constituées principalement de poudre de lait, reconstituée localement. Depuis plusieurs années ces importations concurrencent durement le lait local. L'ouverture des marchés ACP ne ferait qu'aggraver cette situation. La flambée actuelle des cours mondiaux illustre bien la nécessité de réguler les échanges pour s'adapter à la conjoncture.

Enfin, les exportations européennes de fruits et de légumes vers les pays ACP sont faibles (0,7 % des exportations UE; 50 millions d'euros environ⁵) mais leur concurrence peut déstabiliser des bassins de production. C'est

le cas de l'oignon ou de la pomme de terre. Les conserves et le concentré de tomates subventionnés par l'UE menacent les industries de transformation locales et donc les producteurs de tomates. La libéralisation accentuera ce phénomène.

Protéger ne suffit pas pour développer. La difficulté est de trouver le juste milieu entre une protection suffisante des filières pour encourager les productions locales, et des prix acceptables pour les consommateurs. La protection doit être flexible pour éviter une flambée des prix lorsque la production intérieure subit des aléas importants. Elle permet de protéger des filières et d'éviter leur disparition, mais elle ne suffit pas à les développer. Des politiques agricoles sont nécessaires. C'est l'enjeu des programmes de mise à niveau et des mesures d'accompagnement. Améliorer les infrastructures et le fonctionnement des marchés, mettre en place des dispositifs contractuels entre les producteurs et l'aval des filières, construire un environnement institutionnel favorable (crédit, assurances, recherche, appui-conseil, etc.), nécessitent des transitions longues.

L'intégration régionale promue dans le cadre des APE peut favoriser les filières locales en élargissant les marchés pour les bassins de production. Cette compétition entre filières de différents pays devrait améliorer la productivité et la compétitivité. Ainsi, il est envisageable qu'à terme, certaines barrières douanières soient levées lorsque les productions locales seront suffisamment compétitives.

Les produits sensibles sont un des principaux sujets de négociation. On a l'habitude de considérer que les produits agricoles entrent dans cette catégorie. Mais d'autres secteurs comme les industries naissantes sont aussi soucieux de se protéger. De plus, certains produits rapportent beaucoup de taxes douanières, essentielles au budget de l'État : les véhicules, les cigarettes, les biens d'équipement, etc. Il faudra sans doute arbitrer entre toutes ces priorités et il n'est pas dit que les intérêts des producteurs agricoles seront privilégiés. ■

3. « La protection des marchés agricoles – un outil de développement », Coordination Sud, décembre 2006.

4. Les données présentes dans ce paragraphe sont issues de l'intervention de Benoît Faivre-Dupaigre, Bénédicte Hermelin et Vincent Ribier au colloque organisé par Farm, Notre Europe et Pluriagri sur le thème « Quel cadre pour les politiques agricoles, demain, en Europe et dans les pays en développement ? » en novembre 2006 à Paris.

5. Source : Commission européenne, 2005.