



La mondialisation des échanges en agriculture,
effets bénéfiques?
Une analyse ex post sur la base d'études de cas

SOMMAIRE ET CONCLUSION

JANVIER 2007

RAPPORT PRÉSENTÉ À LA

Fédération des producteurs de lait du Québec

ÉQUIPE DE RÉALISATION

Responsable du mandat

Daniel-M. Guoin

Réalisation du mandat

Daniel-M. Guoin
Isabelle Charron
Cyril Michaud

1. SOMMAIRE ET CONCLUSION

1.1 OBJECTIF ET DÉMARCHE

L'objectif de cette recherche était d'analyser empiriquement les impacts de la mondialisation des marchés des produits agricoles. La particularité de cette étude est qu'elle se base sur des analyses de cas ex post et non pas sur des projections des effets potentiels de la libéralisation des échanges des produits agricoles. En effet, les discussions actuelles entourant le cycle de négociations de Doha s'appuient assez largement sur des estimations ex ante de l'impact d'une libéralisation accrue des échanges commerciaux dans le monde, notamment des échanges agricoles. Cependant, on note, dans un premier temps, qu'à mesure que ces modèles incorporent de nouveaux éléments pour s'approcher de la réalité, les bénéfices de la libéralisation des échanges, tant au niveau global que pour les pays en développement, s'amenuisent. Par exemple, les travaux les plus récents de la Banque Mondiale donnent des résultats positifs pour les pays en développement, mais nettement moins ambitieux que ceux envisagés au début du cycle de Doha. D'autres auteurs (Polaski 2006) estiment même que les pays en développement, en tant que groupe, pourraient subir des pertes nettes au niveau agricole¹. Ces résultats, assez hypothétiques, laissent apparaître une grande variété de situations parmi les pays en développement, le Brésil ou l'Argentine bénéficiant par exemple largement d'une libéralisation des échanges agricoles, à l'opposé de la Chine ou des pays d'Afrique hors Afrique du Sud, pour ne citer que ceux-ci. Ensuite, ces modèles reposent sur des hypothèses théoriques très fragiles² incitant à prendre ces résultats avec beaucoup de précaution. Pour ces raisons, l'examen des résultats passés de la libéralisation de différents marchés apporte un éclairage tout aussi précieux sur les négociations actuelles. Cependant, une des limites de ce type d'analyse, et il s'agit d'une limite d'importance, est que d'autres facteurs tels les changements politiques, les crises économiques, les aléas climatiques, peuvent influencer le résultat des politiques appliquées. Il est donc parfois difficile, comme nous l'avons vu notamment pour la filière cacao en Côte d'Ivoire, d'imputer entièrement l'évolution (voire la dégradation) de certains indicateurs à la seule libéralisation de la filière agricole.

La revue de littérature que nous avons faite, bien que non exhaustive, a permis d'une part de définir les principaux concepts et, d'autre part, de dégager certains cas de pays et produits particulièrement intéressants à analyser et des indicateurs de suivi des impacts de la mondialisation et de la libéralisation³.

La définition du concept de mondialisation que nous avons retenue renvoie « à l'extension des relations et des échanges internationaux et transnationaux à l'échelle du monde,

¹ Par contre, selon Polaski (2006), le bilan global pour les pays en développement serait positif car ils bénéficieraient beaucoup plus de la libéralisation des échanges manufacturiers.

² Voir Boussard et al. (2005) pour une analyse critique des modèles économiques dans le secteur agricole.

³ En ce qui concerne le café et le cacao, la mondialisation des échanges était déjà une réalité, puisque les échanges se sont toujours faits à l'échelle mondiale. Toutefois, à la fin des années 1980 et au début des années 1990, les systèmes de régulation de la filière, aussi bien internationaux que domestiques, ont été démantelés. Il est donc plus juste dans ces deux cas de parler de libéralisation.

conséquence de la rapidité toujours croissante des transports et des communications dans la civilisation contemporaine » (Rocher 2001), tout en tenant compte du « cadre politique et institutionnel » (Chesnais 1996) international qui en régit le fonctionnement. L'évolution des filières café et cacao dans les 40 dernières années illustre ce concept car si ces denrées ont fait l'objet d'un commerce Nord-Sud depuis des décennies voire des siècles, la libéralisation des échanges par la fin des accords internationaux touchant ces produits à la fin des années 1980 et le démantèlement des institutions domestiques de régulation de ces filières ont intensifié les relations de concurrence entre producteurs sur le marché mondial.

Les concepts de sécurité alimentaire et de souveraineté alimentaire renvoient d'une certaine façon aux cas du poulet au Sénégal et du maïs au Mexique. Ce sont chacune des filières vivrières et elles ont été confrontées à une hausse brutale des importations en raison notamment de la baisse des barrières tarifaires. Il s'agit ici de cas où les producteurs des pays du Sud ont été confrontés, directement dans le cas du poulet et indirectement dans le cas du maïs blanc, à la concurrence des producteurs des pays du Nord, mais aussi parfois d'autres pays du Sud⁴, sur leur marché domestique.

Par ailleurs, les pays et produits examinés concernent avant tout les pays en développement. Malgré la part prépondérante des pays développés dans les échanges agricoles internationaux, ce choix résulte de la plus grande sensibilité des pays en développement aux fluctuations des marchés mondiaux. D'une part, le secteur agricole des pays développés est généralement beaucoup moins important dans l'économie du pays que ce n'est le cas dans les pays en développement. D'autre part, les politiques agricoles des pays développés, ainsi que leur politique sociale de façon plus générale, permettent dans une certaine mesure d'amortir les chocs éventuels liés à une mondialisation des échanges. Les gouvernements des pays en développement ne disposant pas des ressources financières pour mettre en place des filets de sécurité, les chocs liés à la mondialisation des échanges y ont un impact potentiellement plus visibles.

1.2 PRINCIPAUX RÉSULTATS

Le cas de la filière café permet d'observer les effets de la libéralisation, tant au niveau international que national et ceci sur une échelle de temps relativement longue. Encadrés par des accords internationaux du début des années 1960 jusqu'à la fin des années 1980, les échanges internationaux ont été libéralisés en 1989 tandis que les institutions domestiques de contrôle et de soutien de la filière ont été supprimées, plus ou moins progressivement, au début des années 1990. Il convient de reconnaître que les mécanismes de régulation de la filière café n'étaient pas sans défaut et que leur abandon résulte en partie aussi de choix des pays en développement. Ainsi, les producteurs brésiliens ont généralement bénéficié d'une part plus importante du prix international à la suite de la libéralisation, ce qui appuie l'idée d'une relative inefficacité ou du prélèvement de rente de la part des institutions domestiques dans ce pays. Pour autant, les bienfaits de ces

⁴ Par exemple, une part appréciable des importations de volaille du Sénégal provient du Brésil.

réformes semblent a posteriori assez minces du point de vue des producteurs. En effet, le prix international a globalement été plus faible après la libéralisation qu'avant, de telle sorte que les producteurs de café ont obtenu des revenus plus faibles de la vente de leurs produits après la libéralisation.

Au niveau macroéconomique, les revenus tirés des exportations de café ont été globalement plus faibles après 1989 et à ce titre, il semble que la libéralisation de la filière café ait profité avant tout aux pays importateurs puisque ceux-ci ont dans l'ensemble augmenté leur consommation à un coût moindre. Il ne faut pas forcément en conclure que les pertes des producteurs des pays exportateurs de café ont été intégralement compensées par des gains pour les consommateurs des pays développés. Pour le cas des États-Unis par exemple, l'écart entre le prix mondial et le prix au détail du café a été croissant aussi bien avant qu'après la suspension des accords internationaux sur le café. Bien que cet écart ait diminué en Allemagne après 1989, il demeurerait, en 2004, supérieur à celui observé aux États-Unis. Ceci signifie une création croissante de valeur ajoutée dans les pays développés et fort probablement une captation de rente par les intermédiaires entre le producteur et le consommateur.

Par ailleurs, le vide créé par le démantèlement des institutions publiques encadrant la production domestique de café n'a généralement pas été rempli par des institutions privées (fourniture de crédit, d'intrants, etc.). Ceci a fragilisé la situation des producteurs et les a rendus particulièrement vulnérables aux retournements du marché mondial. Ainsi, la forte baisse du prix mondial du café au tournant du millénaire a entraîné des hausses sensibles des taux de pauvreté dans les zones dépendant de la culture du café. Cette vulnérabilité accrue des producteurs de café est observable tant dans les pays traditionnellement producteurs de café comme les pays d'Amérique Centrale et certains pays d'Afrique qu'au Vietnam, nouveau venu sur la scène mondiale.

La libéralisation du marché du café a aussi vu le déclin des pays d'Afrique, déjà marginalisés au niveau du commerce mondial. En tout état de cause, ces résultats ne plaident pas en faveur d'une influence positive de la libéralisation des échanges de café au bénéfice des pays en développement.

Pour la filière cacao, une des difficultés rencontrées quant à la mesure de l'impact de la libéralisation est la situation de crise politique que connaît depuis 2000 la Côte d'Ivoire, principal producteur de cacao au monde. Notons également que l'impact au niveau de la consommation est encore moins facilement observable que dans la filière café en raison du poids relativement faible du cacao dans le produit final, les produits chocolatés consommés dans les pays développés, tant en terme physique que monétaire.

Cependant, il a été observé là aussi que les accords internationaux en vigueur jusqu'à la fin des années 1980 n'ont pas complètement rempli l'objectif de stabilisation du marché mondial. Comme pour le café, la production n'a cessé de croître à partir des années 1970, en dehors d'aléas climatiques touchant un producteur majeur, et les accords internationaux n'ont pas permis une réelle maîtrise de la production. Malgré la hausse du prix sur le marché international entre 2001 et 2003, reflétant en grande partie l'incertitude des marchés mondiaux sur l'approvisionnement ivoirien et une spéculation élevée, le prix

international du cacao a globalement été plus faible depuis la libéralisation des échanges mondiaux en 1988.

Nonobstant le faible recul, en nombre d'années, dont on dispose pour observer les effets de la libéralisation sur les producteurs de cacao, on peut là encore douter de l'influence positive de la libéralisation des échanges sur la situation de producteurs. Certes, la part des producteurs ivoiriens dans le prix international a légèrement augmenté à la suite du désengagement de l'État ivoirien dans la filière. Ceci suggère là encore une influence négative de l'intervention de l'État dans la filière, encore faut-il souligner que cette intervention visait aussi à prélever des fonds pour investir dans d'autres secteurs de l'économie et avait donc un objectif de redistribution des richesses dans le pays. Rappelons aussi que l'écart en valeur absolue entre le prix au producteur et le prix international n'a quasiment pas cessé de croître depuis la libéralisation de la filière cacao ivoirienne. En dépit d'une amélioration ponctuelle du prix payé au producteur au milieu des années 1990 et en 2002, il n'y a pas eu à ce jour de hausse durable du prix au producteur et on doit noter la plus grande vulnérabilité de ces derniers aux variations des prix en raison de l'abolition de tous les mécanismes de stabilisation.

Du côté de la consommation, il semble que les consommateurs des pays développés soient peu sensibles au mouvement du prix international du cacao. Comme nous l'avons vu, les travaux de Dorin (2003) montrent que la part du producteur dans le prix à la consommation n'a cessé de décroître au cours des années 1990. La libéralisation de la filière n'a pas renversé cette tendance. Les principaux bénéficiaires de l'évolution des prix aux différents niveaux de la filière semblent être les distributeurs et les chocolatiers puis les broyeurs. On retrouve ici un résultat similaire à la filière café où la libéralisation n'a pas permis non plus de renverser la tendance du partage de la valeur créée dans la filière de moins en moins en faveur des producteurs.

L'analyse de la filière volaille au Sénégal a mis en évidence la montée subite des importations suite à la diminution des barrières tarifaires. L'impact de ces importations a été très net sur les producteurs commerciaux ayant une production intensive ou semi-intensive. L'impact sur les producteurs ayant une production de type extensif semble nettement moindre, l'essentiel de leur production étant destiné à leur propre consommation domestique. La hausse des importations a entraîné une réduction des effectifs dans le secteur moderne de la production de volaille, partiellement atténuée par la reconversion vers la production d'œufs.

Dans ce cas, la libéralisation frappe tout de même en premier lieu les producteurs les plus modernisés, ceux vers qui ont porté les efforts de professionnalisation des systèmes de production. De fait, l'approvisionnement des zones urbaines, en forte croissance démographique, auquel ces producteurs contribuaient activement, semble de plus en plus abandonné aux importations. Le déficit alimentaire du Sénégal, et il semble qu'il en soit de même dans plusieurs autres pays africains (le Cameroun notamment également dans le cas du poulet), ne peut que se détériorer dans de telles conditions. Il ne s'agit certes pas d'une solution durable apportée à la problématique de la souveraineté alimentaire.

Finalement, l'analyse du cas de la filière maïs au Mexique montre que, là aussi, la déréglementation du secteur ne semble avoir profité ni aux consommateurs ni aux

producteurs. Par contre, les intermédiaires entre les producteurs de maïs blanc et les consommateurs de tortillas bénéficient depuis ce temps d'une marge en forte croissance.

Au total, on ne peut pas affirmer objectivement que la libéralisation des échanges en matières agricoles, à tout le moins pour les cas que nous avons analysés, bénéficie aux producteurs des pays en développement, ce qui demeure pourtant l'objectif principal du cycle de négociations de Doha. La libéralisation des échanges ne bénéficie pas forcément non plus aux consommateurs car les secteurs du négoce, de la transformation et de la distribution agroalimentaire sont très concentrés. Une grande part de la valeur créée dans la chaîne entre le producteur et le consommateur se trouve donc concentrée au niveau de quelques intervenants. Tant que le processus de libéralisation des échanges ne s'attaquera qu'à l'intervention des États, dans le sens de la diminuer, mais continuera à être aveugle quant au pouvoir de marché détenu par les grands groupes privés de plus en plus concentrés à l'échelle internationale et à tous les niveaux de la filière agroalimentaire, il en résultera un jeu tout à fait inégal pour les producteurs agricoles des pays en développement et, pourrait-on ajouter, fort probablement aussi pour ceux des pays développés.