

INTRODUCTION

LIBÉRALISATION AGRICOLE ET PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Michel PETIT*, **Jean-Louis RASTOIN**** et **Henri REGNAULT*****

Processus entamé dès 1947 avec la mise en place du GATT, la libéralisation commerciale s'est révélée être, au fil des dernières décennies, un processus multiforme et à géométrie variable, dessinant un paysage commercial international particulièrement complexe à analyser. La libéralisation est multiforme parce qu'elle n'est pas seulement multilatérale – dans le cadre du GATT puis de l'OMC –, mais aussi unilatérale, parfois, régionale fréquemment (entre pays géographiquement proches, comme avec l'Union européenne, l'ALENA ou le Mercosur) et de plus en plus souvent depuis une dizaine d'années, bilatérale, avec la signature de nombreux accords commerciaux entre pays parfois très éloignés les uns des autres. La libéralisation est à géométrie variable parce qu'elle s'applique très diversement aux différents secteurs économiques : si l'industrie est fortement libéralisée, il n'en va pas de même des services, introduits dans le champ multilatéral avec l'Uruguay Round, et encore moins du secteur agricole : là où les droits de douanes industriels sont de l'ordre de quelques pour cent pour les pays développés et quelques dizaines de pour cent pour les pays en développement, les tarifs agricoles peuvent atteindre et dépasser les 100 %. Sans préjuger des résultats du Doha Round en matière agricole, il est bien clair qu'il faudra encore plusieurs cycles de négociations multilatérales pour arriver, si on y arrive un jour, à des niveaux de protection agricole comparables à ceux en vigueur en matière industrielle. La complexité de l'analyse est d'autant

* Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier.

** Agro Montpellier, UMR Moisa.

*** Université de Pau et des Pays de l'Adour, CATT.

plus forte que le croisement des niveaux de libéralisation et de la géométrie sectorielle variable révèle des situations très contrastées ; le secteur agricole en particulier est traité très différemment dans les accords multilatéraux, régionaux ou bilatéraux, comme dans les accords bilatéraux impliquant l'Europe ou les États-Unis. La libéralisation agricole va beaucoup plus loin à l'échelle régionale ou bilatérale qu'à l'échelle multilatérale : sans parler du libre-échange total dans le cadre de l'UE (il est vrai au prix d'une politique de régulation complexe, la PAC), des avancées très notables ont pu être réalisées dans le cadre des accords bilatéraux qui se sont multipliés ces dernières années. Mais dans ces accords Nord-Sud ceux qui impliquent les États-Unis (par exemple avec le Chili, les Pays d'Amérique Centrale ou le Maroc) vont beaucoup plus loin en matière agricole¹ que ceux signés par l'Europe, en particulier avec ses voisins méditerranéens.

Voilà pourquoi le programme de recherche de réseau ACRALENOS à l'intersection de l'économie internationale et de l'économie du développement, tout en s'intéressant à l'ensemble des processus de libéralisation agricole et à leurs interactions multiples, porte une attention toute particulière aux contenus agricoles des accords Nord-Sud et à leurs impacts constatés ou anticipés sur les pays en développement. La focalisation sur les pays en développement est un choix des initiateurs d'ACRALENOS, mais il est loin d'être arbitraire : en effet, l'importance que conservent l'agriculture et les problématiques agro-alimentaires en général dans les pays en développement est particulièrement plus forte que dans les pays développés, que l'on raisonne en terme de population active, de part dans les exportations, d'importance des biens alimentaires dans les budgets des ménages...

Proposé par le Réseau Intégration Nord Sud (RINOS), après son séminaire constitutif à Paris en Mai 2003, le programme ACRALENOS s'est mis en place en 2004 à travers l'organisation d'un premier séminaire, regroupant des équipes méditerranéennes (notamment du GDR CNRS EMMA) et des équipes latino-américaines. Ce séminaire s'est tenu à Montpellier en novembre 2004, dans les locaux de l'Institut Agronomique Méditerranéen du CIHEAM. Les contributions présentées dans ce séminaire ont servi de base aux articles de ce volume de la Revue Région et Développement et permettent de mettre en perspective l'examen de réalités nationales de trois pays latino-américains et deux pays méditerranéens ainsi que des analyses plus générales, au niveau de l'ensemble de la zone euro-méditerranéenne ou des pays latino-américains. Henri Regnault

¹ Plus précisément, la pression du gouvernement américain porte sur l'ouverture des marchés pour les produits dont les États-Unis sont exportateurs mais à maintenir une protection pour les produits que les États-Unis importent, le sucre en particulier. Cette réticence à ouvrir leur marché intérieur pour ces produits explique la réticence de nombreux pays latino-américains, le Brésil en particulier, à s'engager dans un accord de libre-échange pour l'ensemble du continent, tel que prôné par les États-Unis et qui est vu comme trop asymétrique.

ouvre ce volume par une analyse générale des modalités, enjeux, paradoxes et ambiguïtés, de la libéralisation agricole pour les pays en développement. Charlotte Emlinger, Florence Jacquet et Michel Petit précisent les enjeux de la libéralisation agricole dans la zone méditerranéenne. Monica Kjällerström propose en parallèle un cadrage général de la zone latino-américaine en analysant l'exception agricole dans les accords de libre-échange signés par les pays de cette zone. Puis viennent les articles sur les cas de deux pays méditerranéens : Najib Akesbi s'intéresse au volet agricole du récent accord de libre-échange entre le Maroc et les États-Unis ; Mohamed Elloumi examine la situation et les perspectives de l'agriculture tunisienne dans un contexte de libéralisation. Antonio Yunes et Edward Taylor ouvrent le dossier latino-américain par leur analyse des impacts de l'ALENA et des réformes internes sur l'agriculture mexicaine ; William Foster et Alberto Valdes proposent un bilan des évolutions sur une trentaine d'années d'une agriculture chilienne de plus en plus axée sur l'exportation ; enfin, Graciela Gutman, Roberto Bisang, Mercedes Campi, Pablo Lavarello et Veronica Robert terminent ce volume sur un vaste panorama des évolutions agricoles et agroalimentaires de l'Argentine, entre soja transgénique et investissements étrangers.

L'analyse des cinq cas nationaux de pays en voie de développement (PVD) – Maroc, Tunisie et Mexique, Chili, Argentine – permet de bien mettre en évidence la diversité des stades d'avancement des processus de libéralisation agricole – beaucoup plus avancés dans l'hémisphère américain que dans la zone euro-méditerranéenne – tout comme la complexité des intérêts en jeu dans les processus de libéralisation, avec des lignes de fractures qui opposent non seulement les pays entre eux, mais aussi les secteurs entre eux et qui souvent traversent le système agroalimentaire lui-même, dans un pays donné. Au-delà des particularités propres à chaque pays, ce séminaire a bien montré aussi l'identité des espoirs et des craintes face aux effets primaires attendus de la libéralisation dans les PVD :

- espoir de dynamisation des exportations agricoles et agroalimentaires, d'une réaffectation plus productive des facteurs de production libérés par l'abandon de cultures d'importables, d'une diminution des prix de denrées alimentaires importées, tous ces éléments allant dans le sens d'une réduction de la pauvreté dans les PVD, avec cependant des perdants notamment parmi les petits paysans pauvres produisant les cultures importables ;

- crainte des obstacles économiques à la reconversion (capital à investir, dans certains cas disponibilité de main-d'œuvre saisonnière...) qui viendraient relativiser les possibilités agronomiques de cette reconversion lorsqu'elles existent, et crainte aussi des difficultés de gestion socio-politique, territoriale et environnementale pouvant résulter du modèle de développement agro-industriel mis en place en réponse à une libéralisation agricole voulue par les uns et subie par les

autres. Toutes ces difficultés sont susceptibles d'engendrer des effets pervers pouvant freiner le processus de développement au lieu de le stimuler.

Avec un peu de recul, il est possible d'aller plus loin dans la réflexion dont rend compte ce volume et de se demander, au-delà des effets primaires attendus des processus de libéralisation, si la réalité des impacts effectifs n'est pas plus complexe et plus paradoxale, tant au niveau des aspects positifs que négatifs attendus en première analyse et si les effets positifs ne sont pas conditionnels. Quatre questions nous semblent mériter une attention toute particulière et devoir constituer les axes prioritaires d'approfondissement ultérieur du programme ACRALENOS :

- la libéralisation n'est pas une condition suffisante à l'approfondissement de la division internationale du travail agricole. En effet, la libéralisation n'ouvre pas automatiquement l'accès à l'assiette du consommateur : plusieurs filtres doivent être franchis au préalable.

- la libéralisation peut être, mais n'est pas automatiquement, un outil de réduction de la pauvreté ; les baisses de prix qu'elle est supposée générer peuvent être captées à l'intérieur des filières agroalimentaires et ne pas bénéficier au consommateur final. De même, sur le marché interne des pays exportateurs de produits agricoles, l'ouverture commerciale des pays partenaires peut déboucher sur une hausse des prix de produits de base qui peuvent désormais s'écouler sur le marché mondial à des prix plus élevés, comme on l'a vu en Argentine avec les viandes et produits lactés.

- la libéralisation favorise la diffusion planétaire d'un modèle de production, distribution et consommation de type agro-industriel et agro-tertiaire qui apparaît de plus en plus en contradiction avec la nécessité de promouvoir un développement durable nécessairement soucieux de diversité.

- la libéralisation n'est pas une simple réhabilitation de mécanismes de marché qui viendraient se substituer à d'anciennes régulations étatiques : sa réussite suppose le bon fonctionnement de multiples institutions, la mise en place de nouvelles régulations étatiques et plus généralement la mobilisation d'agents collectifs.

1. LIBÉRALISATION ET NOUVEAUX FLUX COMMERCIAUX ET FINANCIERS

La libéralisation commerciale est un ensemble de mesures douanières qui réduit des tarifs, met en place des quotas tarifaires. Ces décisions ouvrent la possibilité de nouveaux flux commerciaux, elles ne garantissent pas leur effectivité. L'accès au marché n'est pas garanti par la libéralisation commerciale. Outre la problématique des taux de change et de leurs évolutions (qui n'est pas spécifique au secteur agricole et affecte tous les échanges commerciaux inter-

nationaux), les flux commerciaux agricoles et agroalimentaires sont particulièrement concernés par les normes, qu'elles soient publiques ou privées. En effet, la mise en place de nouveaux échanges suppose des conditions précises en terme d'adéquation de l'offre des pays potentiellement exportateurs et de la demande des pays supposés importateurs. Ces conditions portent d'abord sur la conformité de l'offre aux normes SPS en vigueur dans le pays importateur : celles-ci sont susceptibles d'être contestées si la preuve scientifique de leur pertinence ne peut être apportée. Par contre les normes privées des centrales d'achat qui déclencheront ou non la décision d'importation (normes relatives à des quantités spécifiées par des dates précises, des qualités et des niveaux de prix) sont totalement souveraines et sans appel. Et, *in fine*, ce sont les consommateurs, certes influençables et influencés, qui valideront ou non le nouveau flux commercial : si l'OMC oblige l'Europe à accepter tel OGM mais que les consommateurs européens n'en veulent pas... aucune centrale d'achat ne référencera un produit le contenant. De même des habitudes gustatives, des traits culturels voire des convictions religieuses peuvent freiner la pénétration de produits étrangers en dépit de la libéralisation (ex : maïs locaux-maïs US ; viandes dans les pays musulmans du fait des rites d'abattage).

Enfin, il convient d'envisager simultanément libéralisation commerciale et financière, le rôle des investissements directs étrangers étant essentiel dans la transformation des filières agroalimentaires, comme on peut le voir avec la multiplication des implantations des groupes de la grande distribution dans les PVD.

La libéralisation commerciale ne déclenche donc pas automatiquement l'accès à l'assiette du consommateur. Plusieurs filtres doivent être franchis, qui peuvent rendre illusoire les bénéfices de la libéralisation agricole pour un PVD qui aurait consenti en contrepartie des concessions en matière industrielle ou de services. La libéralisation agricole pourrait donc constituer un marché de dupes pour certains PVD et révéler à nouveau des asymétries de pouvoir : ouverture réelle du PVD-ouverture formelle du pays du Nord. Une grande incertitude à cet égard demeure sur l'issue finale du Doha Round. Cette interrogation est d'autant plus importante qu'il faut aussi prendre en compte les évolutions dans les structures de marché, facilitées sinon impulsées par le processus de libéralisation, vers davantage de concurrence monopolistique et une différenciation croissante des produits proposés aux consommateurs. Cette différenciation croissante entraîne en effet une multiplication des normes privées et l'élaboration de cahiers des charges de plus en plus contraignants pour les producteurs.

2. LIBÉRALISATION, RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ, TRANSFERTS DE RENTE

Un des arguments souvent avancés en faveur de la libéralisation commerciale est de faire bénéficier les consommateurs de la disparition des rentes de

protection par une réduction proportionnelle du prix. Cette évolution, pour autant qu'elle soit effectivement constatée, à niveau constant de revenu nominal des consommateurs ne peut que favoriser la réduction de la pauvreté, au moins en milieu urbain, mais aussi en milieu rural pour les ménages acheteurs nets de nourriture. Toutefois, la complexité des filières agroalimentaires et de leurs procédures de formation et de partage de la valeur ajoutée peut rendre très incertaine l'impact de la libéralisation sur la structure interne des coûts et des marges dans les filières et le prix final à la consommation. L'ancienne rente de protection peut être captée en totalité ou en partie par les industries agroalimentaires qui au lieu de transformer des produits agricoles nationaux achetés au dessus du prix international vont travailler avec des inputs au prix international. Les filières sucrière, céréalière et avicole peuvent constituer de bons terrains d'étude des transferts de rente à l'occasion de processus de libéralisation, au détriment de la lutte contre la pauvreté et plus généralement du bien-être des consommateurs.

Plus généralement, le bouleversement des flux commerciaux internationaux et la réarticulation des filières liés à la libéralisation commerciale agricole et agroalimentaire se prête peut-être tout autant à des processus de transferts de rente qu'à leur élimination : transferts intra-filières (évoqués ci-dessus), entre les différents stades de la filière ; transferts inter-filières, entre les filières d'importables et d'exportables.

3. LIBÉRALISATION, UNIFORMISATION DES MODÈLES DE PRODUCTION-COMMERCIALISATION-CONSOMMATION ET PERTES DE DIVERSITÉ

Dans un monde caractérisé par un système alimentaire agro-industriel et agro-tertiaire en voie de généralisation, on peut s'interroger sur la faisabilité d'un modèle alternatif. En effet, le modèle agro-industriel intensif, spécialisé, concentré, financiarisé et mondialisé, s'il a permis de remarquables avancées en termes de prix et de sûreté des produits, génère des externalités négatives qui, à terme, menacent l'équilibre alimentaire des populations et certaines ressources naturelles.

Par exemple, la libéralisation commerciale internationale et le faible prix des transports de marchandises induisent des délocalisations d'activités vers des sites avantagés par les coûts de production, à partir desquels les produits sont exportés dans le monde entier. Par exemple, le poulet congelé standard produit aux États-Unis ou au Brésil à moins d'un dollar vient déjà ou pourrait venir concurrencer la volaille indigène dans bien des pays en développement, ruinant des petits producteurs locaux qui vont grossir le nombre des sans-emplois des grandes villes, mais aussi altérant la typicité organoleptique des préparations traditionnelles et à terme faisant disparaître le patrimoine culinaire régional.

La libéralisation agricole et agroalimentaire contient donc en elle-même une tendance à l'uniformisation des modèles de production, de distribution et de consommation dont on peut se demander jusqu'à quel point elle doit être encouragée. Le maintien de systèmes productifs locaux variés, en symbiose avec les cultures nationales et les particularités naturelles locales ne doit-il pas être un objectif à rechercher, favorisant ainsi la permanence d'une véritable base économique à une biodiversité qui ne saurait se limiter à des conservatoires de semences. La définition de nouvelles bases alimentaires, le maintien ou la promotion de systèmes productifs et de commercialisation plus courts et diversifiés constituent des perspectives à encourager et qui impliquent la définition de politiques publiques volontaristes et le renouvellement du cadre de la négociation internationale, ce qui pose bien sûr le problème des régulations et de l'État.

4. LIBÉRALISATION, INSTITUTIONS, RÉGULATIONS ET GOUVERNANCE

La libéralisation est souvent perçue comme la consécration du rôle du marché, au prix de l'effacement des régulations étatiques. Un des paradoxes des processus de libéralisation agricole est à l'évidence que les bénéfices potentiels ne peuvent être réalisés que si de nombreuses institutions fonctionnent convenablement. Il faut en effet bien tenir compte des effets dynamiques de tout processus de libéralisation. Le développement espéré des investissements, résultant de la nouvelle structure d'incitations économiques liée à la correction des distorsions de concurrence, est lui-même un processus dynamique très puissant à multiples ramifications, notamment par les changements technologiques qu'il impulse. Il en résulte de fortes pressions sur les institutions existantes pour que celles-ci s'adaptent à la nouvelle situation ainsi créée et aussi pour l'émergence d'institutions nouvelles. Il faut donc de nouvelles interventions de l'État et plus généralement la mobilisation d'agents collectifs et privés. Une libéralisation réussie ne peut se concevoir comme une simple opération de démantèlement douanier à la frontière mais suppose des politiques internes adaptées capables de gérer les évolutions nécessaires des structures internes de production.

Toute modification de la donne commerciale internationale se traduit par des gains pour les uns et des pertes pour les autres. On attend d'un processus de libéralisation un bilan d'ensemble positif (somme des gains supérieure à la somme de pertes). L'acceptabilité sociale du processus et le refus de la paupérisation d'une partie des producteurs supposent qu'une partie des gains soit affectée à la compensation des pertes. Qui d'autre que l'État peut assurer cette fonction de compensation, au moins provisoire, le temps d'une reconversion productive ou d'une sortie de production pour les agriculteurs les plus âgés. Il faut aussi que ces reconversions productives soient possibles, ce qui suppose des marchés des facteurs efficaces. En outre, les compensations ne sont réellement possibles que s'il existe des politiques efficaces de redistribution au profit des plus faibles.

On a dit plus haut que l'accès aux marchés des pays développés est conditionné au respect de normes publiques et privées. La maîtrise de ces normes est hors de portée de la plupart des producteurs individuels, incapables de générer les flux demandés selon des qualités, des quantités et des calendriers précis. Seuls des groupements de producteurs peuvent dominer cette complexité.

Tels sont donc les quatre axes d'approfondissement qui nous semblent pouvoir guider des développements futurs du programme ACRALENOS. C'est dire que ce volume n'a pas été conçu comme le point final et un constat figé de recherches passées, mais plutôt comme un premier bilan d'étape dans une démarche scientifique en évolution, appliquée à une réalité elle aussi très évolutive, en l'occurrence la libéralisation agricole. Nous ne pouvons que souhaiter, au-delà du cercle inévitablement restreint des chercheurs directement impliqués, que ce volume puisse être utile à tous ceux qui sont amenés à réfléchir à la libéralisation agricole, au-delà des intérêts immédiats de "lobbies" divers et variés ou des préjugés idéologiques de toutes sortes : le sujet est beaucoup trop sérieux pour être laissé à des analyses simplistes et réductrices pro ou anti libéralisation !