

La protection des marchés agricoles

Un outil de développement

Coordination SUD

(Solidarité - Urgence - Développement)

Créée en 1994, Coordination SUD (Solidarité - Urgence - Développement), coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale, regroupe 120 ONG d'action humanitaire d'urgence et d'appui au développement. Dans le cadre de sa mission d'appui au plaidoyer et de relations internationales, Coordination SUD a mis en place des commissions de travail permettant aux ONG de mettre en synergie leurs positions et d'élaborer un travail conjoint de plaidoyer.

Ainsi la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD, pilotée par le GRET (Groupe de recherche et d'échange technologique) et le CFSI (Comité français pour la solidarité internationale), regroupe les ONG de solidarité internationale qui agissent pour une prise en considération du sort des paysans du Sud dans les négociations commerciales internationales.

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

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

La commission est composée de deux collectifs :

- le CRID (Centre de recherche et d'information pour le développement) et le CFSI (Comité français pour la solidarité internationale) ;
- et des ONG suivantes :
 - AITEC (Association internationale de techniciens, experts et chercheurs)
 - CCFD (Comité catholique contre la faim et pour le développement)
 - Fédération Artisans du Monde,
 - GRET (Groupe de recherche et d'échange technologique)
 - IRAM (Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement)
 - Peuples Solidaires
 - Oxfam France – Agir Ici
 - Secours Catholique-Caritas France
 - Secours Populaire Français
 - Agronomes et vétérinaires sans frontières

> Contacts Commission Agriculture et Alimentation à Paris :

Fabrice Ferrier, coopérations internationales, Coordination SUD, tél. 01 44 72 87 11, ferrier@coordinationsud.org

Bénédicte Hermelin, responsable du pôle Politiques publiques et Régulations internationales, GRET, tél. 01 40 05 61 38, hermelin@gret.org

Pascal Erard, responsable plaidoyer, CFSI, tél. 01 44 83 63 41, erard@cfsi.asso.fr

Ce rapport a été rédigé par les organisations suivantes :



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



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

La protection des marchés agricoles : un outil de développement

Rédaction : Arlène Alpha (GRET)

Avec l'appui de Caroline Doremus-Mège (Oxfam France – Agir Ici),
Benoît Faivre-Dupaigre (IRAM), Benoît Fauchaux (GRET), Catherine Gaudard (CCFD),
Benjamin Peyrot des Gachons (Peuples Solidaires), Julie Villain (GRET) et Anne Wagner (GRET)

● NOVEMBRE 2006

Édition et diffusion :

Coordination SUD
14 passage Dubail 75010 Paris
www.coordinationsud.org

Coordination de la publication : Arlène Alpha (GRET)

Maquette : Hélène Gay (GRET)

Impression : TYPOFORM (91320 Wissous)

Dépôt légal : décembre 2006

Protéger les marchés : une approche toujours pertinente

● Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD

La protection des marchés est aujourd'hui trop souvent présentée comme un instrument de « protectionnisme », de frilosité économique, qui découragerait les exportations, rendrait les producteurs moins efficaces, et qui favoriserait les intérêts « corporatistes » de la profession agricole au détriment de ceux des consommateurs pauvres.

Or la moitié de la population mondiale vit d'une agriculture familiale, et subit déjà de plein fouet l'ouverture croissante des marchés agricoles. Dans son précédent rapport « Agriculture : pour une régulation du commerce mondial » de décembre 2005, la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination Sud a mis en lumière, à partir de plusieurs études de cas, les nombreux impacts négatifs d'une ouverture excessive et mal régulée des marchés, en particulier sur les populations les plus pauvres et les plus vulnérables. Un rapport qui souligne la dépendance alimentaire croissante de nombreux pays en développement, lesquels consacrent une proportion importante de leurs budgets à importer de quoi nourrir leur population. Ils négligent ainsi le potentiel de développement de leur propre agriculture, qui s'il était soutenu, permettrait d'améliorer les moyens de subsistance des populations rurales tout en approvisionnant les marchés locaux.

Face aux impacts négatifs d'une libéralisation excessive, un nombre croissant de pays en développement tente de préserver une marge de manœuvre afin de protéger leur développement agricole, en particulier dans le cadre des négociations à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Leurs propositions, qu'il s'agisse d'identification de « produits spéciaux » écartés de la libéralisation, ou de mesures de sauvegarde spéciales permettant des protections temporaires, ont été confrontées à de nombreuses résistances et objections de la part des grands pays agro-exportateurs, qu'ils soient occidentaux ou en développement. La suspension actuelle des négociations à l'OMC fait craindre un repli protectionniste. Mais en réalité, elle n'a pas atténué la pression à l'ouverture des marchés agricoles : cette pression s'accroît même dans le cadre des accords de libre échange bilatéraux et régionaux. Ainsi, la négociation en cours d'Accords de Partenariat Économique (APE) entre l'Union Européenne (UE) et les pays Afrique Caraïbes Pacifique (ACP), censée se conclure fin 2007, va toujours plus loin dans les demandes d'ouverture, au risque de ne laisser qu'une très faible marge de manœuvre pour protéger les marchés agricoles.

Paradoxalement, le dogme libéral est de plus en plus remis en question ou du moins nuancé dans le débat international sur les politiques de développement. Pour ne citer qu'un exemple récent, le dernier rapport de la CNUCED¹ souligne la nécessité de protections pour le développement économique, assorties d'investissements publics. « À chaque pays, selon son ni-

¹ CNUCED (2006), Rapport sur le commerce et le développement.

veau de développement, de protéger les secteurs jugés importants. Et de baisser les protections douanières, une fois les firmes nationales compétitives. La question de la gradation dans l'ouverture est la clé du parcours de développement. »²

C'est pourquoi Coordination SUD a souhaité étudier des exemples récents de protection des marchés pour des produits agricoles spécifiques, afin d'alimenter la réflexion sur la pertinence de préserver cet outil d'intervention publique. Cette étude constitue une étape dans un travail de plus longue haleine que Coordination SUD engage sur les outils de politique agricole nécessaires pour le développement : protection des marchés, régulation des prix, maîtrise de l'offre...

Notre travail, ancré dans l'expérience quotidienne des mouvements sociaux et ONG des pays en développement avec lesquels nous travaillons, vise à mettre en lumière une évidence trop souvent oubliée : le développement s'appuie sur une diversité de politiques, dont aucune ne peut marcher dans tous les pays, pour tous les produits et à tout moment. En particulier dans le domaine agricole, une approche nuancée et diversifiée s'impose, proche des réalités de chaque pays. Une palette d'instruments de politique publique est donc indispensable, et la protection des marchés doit pouvoir en faire partie. ●

² Christian Losson, « Pour la CNUCED, le Sud a besoin de stimulation étatique », Entretien avec Detlef Kotte, responsable du département mondialisation et stratégies de développement de la CNUCED, Libération, 1^{er} septembre 2006.

Sommaire

Protéger les marchés : une approche toujours pertinente 3

PARTIE 1. Les conditions de réussite des mesures de protection des marchés

I. Les mesures de protection utilisées	9
1. Différents types de mesures	9
2. Des durées d'application le plus souvent limitées	10
3. Des mesures souvent non conformes aux engagements des pays	11
II. Le rôle déterminant des producteurs et le point de vue des autres acteurs	12
III. La justification des mesures de protection	12
1. L'invocation de la concurrence déloyale	12
2. Les pertes provoquées par la concurrence des importations	13
3. L'existence d'un potentiel de production	13
4. La protection contre l'instabilité des prix internationaux	14
5. Rupture ou continuité de la politique commerciale	14
IV. Les impacts des mesures de protection	14
1. Importations	14
2. Production locale	15
3. Emplois et revenus	16
4. Consommation	16
V. Les conditions de réussite de la protection	17
VI. Conclusion	18

PARTIE 2. Des études de cas

Le poulet au Cameroun	20
Les pommes de terre en Guinée	23
Les oignons en Guinée	27
Le lait au Kenya	31
Le sucre en Indonésie	35
Le riz au Nicaragua	38
Le riz au Nigeria	42
La viande bovine dans l'Union européenne	46

1

Les conditions de réussite des mesures de protection des marchés

La tendance des politiques commerciales depuis plus de deux décennies est de réduire voire de supprimer les mesures de protection des marchés intérieurs agricoles. L'approche qui sous-tend cette évolution est la suivante : pour que chaque pays tire parti des secteurs où il est le plus compétitif, il doit pouvoir commercer librement ; l'avantage mutuel qui en résulte rend superflues les mesures de protection contre la concurrence.

La difficulté avec ce raisonnement vient notamment du fait que la concurrence est largement inégale : la compétitivité n'est pas le fruit du hasard ou seulement de bonnes conditions naturelles, mais surtout d'investissements publics et privés durant de longues années (recherche, formation, infrastructures, soutiens aux agriculteurs...). Les pays n'ayant pas investi dans la valorisation de cette « compétitivité » ne peuvent faire face à la concurrence extérieure. L'histoire des agricultures dans les pays développés et émergents montre que leur compétitivité, fondée sur des investissements, s'est généralement construite dans un environnement protégé.

D'autre part, la concurrence est souvent déloyale : le maintien au Nord d'aides importantes à la production et à l'exportation ; les bas prix au Sud souvent obtenus dans de mauvaises conditions de travail et d'exploitation des ressources naturelles, en sont les causes.

Quelles sont les mesures de protection utilisées au Nord comme au Sud pour faire face à cette concurrence inégale ou déloyale ? Quels sont les arguments avancés pour justifier ces mesures ? Quels sont leurs effets sur la production locale, les prix, les revenus des producteurs, l'emploi, la consommation ?

Pour répondre à ces questions, le rapport s'appuie sur huit études de cas : la pomme de terre et l'oignon en Guinée, le riz au Nicaragua et au Nigeria, le sucre en Indonésie, le lait au Kenya, le poulet au Cameroun et la viande bovine en Europe.

L'objectif de ce rapport est essentiellement de décrire les différents types de mesures mis en place et de les mettre en regard avec les évolutions des grandes variables mentionnées dans notre questionnaire. Il ne s'agit pas, à ce stade de notre étude, d'effectuer une véritable évaluation de l'impact des mesures qui établirait des liens de causalité entre les mesures de protection et les évolutions constatées. Ceci est prévu dans un second temps, en 2007.

I. Les mesures de protection utilisées

1. Différents types de mesures

Les huit études de cas retenues montrent la diversité des mesures de protection utilisées : un même pays, ou une région, pouvant utiliser plusieurs types de mesures de protection. Au Nigeria par exemple, les autorités ont mis en place pendant un temps des restrictions quantitatives (licences accordées pour un volume donné d'importations), puis une interdiction d'im-

porter, puis des droits de douane relativement élevés une fois l'interdiction levée. En Guinée, les importations d'oignons ont été bloquées lors d'une première campagne agricole, puis soumises à une surtaxation les campagnes suivantes.

On peut cependant identifier six grands types de mesures, avec une graduation dans le niveau de protection, de l'application temporaire de droits de douane additionnels à l'interdiction d'importer.

Mesures	Études de cas	Période de mise en œuvre
Interdiction	Nigeria, riz Guinée, pommes de terre Guinée, oignons	Cinq mois/an sur 1992-98 Campagne 1993
Restriction quantitative	Cameroun, poulet	Septembre 2004 au 31 mars 2005
Augmentation des tarifs douaniers, surtaxation	Guinée, oignons Kenya, lait Indonésie, sucre	1993 À partir de 2001 À partir de 2002
Bandes de prix + contingents d'importations	Nicaragua, riz	Avril 1992 à septembre 1996
Droits de douane + prélèvements en fonction du marché intérieur	Europe, viande bovine	À partir de 1967
Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)	Cameroun, poulet	À partir de septembre 2004

À la différence des autres mesures, la TVA n'est pas une mesure commerciale touchant les produits à la frontière, mais une mesure de politique intérieure, qui est utilisée au Cameroun à des fins de protection. Les mesures de protection utilisées par le Nicaragua pour protéger le marché local du riz et par la Communauté européenne pour développer la production communautaire de viande bovine apparaissent originales par leur flexibilité. Ainsi, dans le système de bande de prix pratiqué par le Nicaragua, les droits de douane s'ajustent en fonction des variations de prix des importations, donc en fonction d'une situation externe, et visent à stabiliser la protection du marché intérieur. Au niveau de la Communauté européenne, le système est dit semi-ouvert : les mesures de protection s'ajustent à la situation du marché communautaire et aux possibilités de faire jouer la préférence communautaire, afin d'assurer un approvisionnement continu du marché.

2. Des durées d'application le plus souvent limitées

Il faut noter que les mesures de protection sont pour la plupart limitées dans le temps, que ce soit sur l'année (par exemple une protection saisonnière) et/ou sur une période de plusieurs années. Ce caractère temporaire de la protection montre que sa mise en place s'inscrit plutôt dans une volonté de construction ou de renforcement de la compétitivité de la production locale, et non dans une approche de fermeture définitive des frontières.

La durée limitée de l'application de la mesure de protection traduit finalement son efficacité à rendre la production locale compétitive : dès lors que, grâce à un environnement protégé

assorti de mesures de soutien à la production locale, celle-ci parvient à couvrir en totalité ou partiellement les besoins nationaux et à faire face aux importations, la protection peut être levée. Si la fin de la protection se traduit par une remontée des importations, comme au Nigeria pour les importations de riz par exemple, cela amène à s'interroger sur la pertinence de la mesure de protection ou de sa durée, ou encore sur l'insuffisance des mesures qui l'ont accompagnées. Toutefois, dans certains cas le temps nécessaire peut être long, notamment lorsque la concurrence relève de différences dans la transformation des produits, ou de substitution à certains produits par d'autres.

Ainsi, au Cameroun, il apparaît que la production locale de poulets entiers pourra difficilement rivaliser avec les importations de découpes de poulet congelées venant de l'UE. Ces dernières n'ont qu'une valeur marginale, n'étant que peu ou pas consommées par la population européenne, et leur coût a déjà été amorti par la vente des morceaux nobles en Europe. Elles arrivent par conséquent sur les marchés camerounais à des prix qui ne recouvrent pratiquement que les coûts de transport, et répondent par ailleurs à une demande urbaine émergente pour des produits au détail. Dans ce cas, le pari pour les aviculteurs camerounais est non seulement de démontrer leur capacité à approvisionner complètement le marché, mais aussi de développer la transformation locale de la volaille (découpe, conditionnement). Pour cela, une durée de protection sur plusieurs années serait nécessaire.

3. Des mesures souvent non conformes aux engagements des pays

Les mesures de protection sont souvent incompatibles avec les engagements pris par les pays au niveau national dans les programmes d'ajustement structurel, et au niveau régional ou multilatéral (OMC). Les pays s'affranchissent donc des règles pour protéger leurs marchés et leurs filières de production nationales.

Cet affranchissement se fait par exemple sous la pression des producteurs comme en Guinée. Le gouvernement a dans un premier temps refusé la demande des producteurs de bloquer les importations en arguant qu'une telle mesure n'était pas conforme à ses engagements auprès de la Banque mondiale, puis il a cédé sous la pression médiatique orchestrée par les producteurs. Cette non-conformité peut faire l'objet de plaintes dans l'enceinte de l'OMC. Ainsi, une plainte a été déposée contre le Chili pour son système de bande de prix. L'Organe de Règlement des Différends (ORD) a considéré que la bande de prix était similaire aux prélèvements variables, interdits à l'OMC. Au Nigeria, la mesure d'interdiction des importations de riz mise en place en octobre 1985 a été maintenue en dépit des contraintes de l'ajustement structurel qui a débuté en 1986. En revanche, cette mesure a été dénoncée au niveau multilatéral et a fait l'objet d'une plainte des États-Unis auprès du GATT. Au Cameroun, l'application de la TVA sur les poulets importés à des fins de protection, alors que la TVA était supprimée sur les poulets locaux, est également non conforme à la règle : il ne devrait pas y avoir de discrimination entre les produits suivant leur provenance.

Dans certains pays cependant, les mesures de protection utilisées comme le relèvement des droits de douane restent bien dans la limite des engagements à l'OMC. C'est le cas au Kenya et en Indonésie par exemple. Le premier a notifié, en plus des droits de douane sur le lait, des droits « suspendus » (droits d'appoint) pouvant aller jusqu'à 70 %, or le tarif douanier sur le lait est relevé à 60 %. Le second relève ses droits de douane sur le sucre de 25 à 60 % ce qui reste en deçà des droits consolidés notifiés à l'OMC en 1995, portés à 95 %.

On peut noter qu'aucun des pays en développement retenu ne recourt à la clause de sauvegarde spéciale de l'OMC qui permet pourtant de se protéger par des droits de douane additionnels temporaires³ en cas de brusque augmentation des importations ou d'importations

arrivant à très bas prix. Cela confirme le constat reconnu que la clause de sauvegarde spéciale n'est pas adaptée aux pays en développement et qu'il est nécessaire de négocier un Mécanisme de sauvegarde spéciale plus accessible à ces pays.

II. Le rôle déterminant des producteurs et le point de vue des autres acteurs

En Guinée, au Cameroun, au Kenya, les producteurs se mobilisent et s'organisent pour demander à leurs autorités publiques de mettre en place des mesures de protection adéquates. Leur capacité à se structurer pour faire du plaidoyer est déterminante pour peser sur les gouvernements. Sous la pression d'un consortium de producteurs, coordonnés par la Kenyan Dairy Board, organe de régulation national, et grâce à une campagne, le Gouvernement kenyan a convenu d'augmenter les droits de douane sur les produits laitiers, et notamment sur la poudre de lait. De même au Cameroun, la campagne a reposé sur la mobilisation d'une expertise réalisée par une ONG (l'ACDIC⁴) qui a permis d'étayer les arguments justifiant une demande de protection face aux importations de découpes de poulet. En Guinée, les producteurs de pommes de terre organisés au sein de la Fédération des Paysans du Fouta Djallon (FPFD) ont su utiliser les médias pour communiquer sur leur démarche, obtenir le soutien de la population et ainsi faire pression sur le gouvernement. Les producteurs d'oignons également membres de la FPFD ont inscrit leur démarche dans le sillage de celle des producteurs de pommes de terre.

Il faut noter que l'application de mesures de protection n'est pas toujours aisée en raison des divergences d'intérêts existantes. Ainsi, au Cameroun, plusieurs associations de consommateurs s'opposent aujourd'hui au prolongement de la restriction des importations de découpes de poulet. Elles réagissent à la campagne de l'ACDIC en dénonçant le fait qu'elle vise à défendre les intérêts des producteurs au détriment de ceux des consommateurs. Les lobbies d'importateurs font également pression auprès du gouvernement en dénonçant une pénurie de poulet sur le territoire camerounais. L'enjeu pour l'ACDIC aujourd'hui est ainsi de travailler avec l'ensemble des acteurs afin d'envisager la mise en place de politique d'aide à la commercialisation et à la consommation du poulet local.

III. La justification des mesures de protection

1. L'invocation de la concurrence déloyale

L'élément déclencheur de la mise en place d'une protection est généralement le constat que les importations exercent une concurrence qui contrecarre le dynamisme de la production locale et que le niveau de protection en cours est insuffisant. La protection est alors souvent justifiée en invoquant une concurrence déloyale, dès lors que les produits importés sont bradés

³ L'Accord agricole de l'OMC (1995) précise que les droits de douane additionnels ne doivent pas être supérieurs à 30 % du droit de douane normal et ne doivent pas durer plus longtemps que l'année où ils ont été mis en place. De plus, les pays qui souhaitent y recourir doivent constituer un dossier extrêmement solide démontrant la nécessité de la clause de sauvegarde. Enfin, les pays en développement qui ont choisi, au moment de la mise en œuvre de l'Accord, de ne pas tarifier leurs barrières non douanières (les transformer en droits de douane) mais de consolider leurs droits de douane à des taux libres (taux plafonds) ne peuvent ensuite recourir à cette clause.

⁴ Association citoyenne de défense des intérêts collectifs.

et vendus en dessous de leurs coûts de production sur les marchés d'origine. C'est le cas des exportations européennes de bas morceaux de poulet congelés au Cameroun, vendues à un tiers du prix de vente du poulet local, mais aussi bien en dessous du prix au kilo du poulet en Europe, les exportateurs ayant déjà amorti le coût de production du poulet par la vente des autres parties du poulet sur le marché européen. En Guinée, il est arrivé que non seulement les oignons hollandais ne soient pas soumis à la surtaxation, mais soient de surcroît vendus à un prix inférieur à leur prix de revient.

2. Les pertes provoquées par la concurrence des importations

Le caractère soudain et massif des importations à bas prix, venant perturber les marchés locaux ou le constat des conséquences néfastes de la libéralisation, notamment en termes de pertes pour les producteurs, est également mis en avant pour justifier une protection supplémentaire.

Au Cameroun, la campagne de plaidoyer organisée par l'ACDIC dénonce les conséquences désastreuses des importations de découpes de poulet de l'UE pour tous les acteurs de la filière locale : les producteurs de poulet, mais aussi de maïs et de soja (aliments du poulet), les métiers informels de la commercialisation locale (vanneurs pour les paniers transportant le poulet, plumeurs, etc.), les consommateurs (des analyses effectuées sur les marchés montrent qu'en raison de la rupture de la chaîne du froid localement, ces découpes deviennent impropres à la consommation), l'État en raison des pertes en devises pour l'achat de poulet congelé au lieu d'un approvisionnement local.

En Indonésie, c'est suite à la fermeture de huit sucreries et aux dégâts sur la production nationale, que le gouvernement a opéré un revirement de sa politique commerciale.

Au Kenya, le passage au cours de la décennie 1990 d'une situation d'autosuffisance à une situation d'importateur net, d'une industrie laitière moderne à une industrie stagnante amène les producteurs à se mobiliser.

3. L'existence d'un potentiel de production

Un autre argument avancé est l'existence d'un potentiel de production au niveau national qui pourrait se substituer aux importations pour couvrir les besoins de consommation. Au Kenya par exemple, l'industrie laitière a fait la démonstration par le passé de son dynamisme et de sa capacité à approvisionner le marché en quantité suffisante ; le pays est loin de partir de rien. En Guinée, les producteurs de pommes de terre de la FPF se sont toujours donnés comme objectif de développer la production jusqu'à l'autosuffisance et de parvenir à rendre la pomme de terre locale compétitive par rapport à celle importée. De fait, le potentiel de production a pu se réaliser. Au Nigeria, le potentiel de développement de la production existe en particulier par le fait que le riz est cultivable dans quasiment toutes les régions agro-écologiques du pays. Au Cameroun, les aviculteurs se plaignant des importations européennes de poulet reconnaissent qu'ils doivent « faire leurs preuves » dans leurs capacités à approvisionner les marchés locaux en quantité suffisante.

L'objectif de la mesure de protection n'est cependant pas toujours la recherche de l'autosuffisance absolue, mais une amélioration dans le taux d'autosuffisance par une moindre dépendance aux importations. C'est le cas en Europe, au moment où se crée l'Organisation Commune de Marché (OCM) pour la viande bovine. Le marché communautaire étant à l'époque structurellement déficitaire, les importations apparaissaient nécessaires, mais l'enjeu était d'augmenter le taux d'approvisionnement en viande communautaire grâce à la préférence communautaire.

4. La protection contre l'instabilité des prix internationaux

Au Nicaragua, le système de bande de prix consiste à la fois à protéger les producteurs de fortes baisses de prix et les consommateurs de fortes hausses de prix sur le marché mondial. Ce mécanisme est également censé réduire les variations intra-annuelles des prix.

5. Rupture ou continuité de la politique commerciale

Suivant les pays, la mesure de protection constitue un revirement radical de politique commerciale ou bien le renforcement d'une tendance à la protection engagée de longue date. Ainsi, en Indonésie, le relèvement des tarifs douaniers intervient après une phase de libéralisation. Au Kenya également, le relèvement des droits de douane met fin à une période de libéralisation et intervient en réaction à la hausse des importations. Au Nigeria au contraire, la mesure d'interdiction des importations de riz s'inscrit plutôt dans la continuité des évolutions de la politique commerciale ; après une période d'encouragement des importations dans les années 1960, elle s'engage dans le soutien à la production locale à partir du milieu des années 1970, puis restreint les importations au début des années 1980.

IV. Les impacts des mesures de protection

1. Importations

Dans tous les cas, les mesures de protection aboutissent à une diminution des importations. C'est le cas en Europe par exemple où le régime de protection s'est avéré extrêmement efficace. Au Nicaragua, l'évolution des volumes de riz importé est fortement corrélée aux modifications de la politique commerciale (bande de prix, puis droits de douane fixes). Au Kenya, l'augmentation des droits de douane sur les importations de produits laitiers ramène ces importations à un niveau faible, à l'exception des périodes de la saison sèche. En Indonésie, les importations qui atteignaient des niveaux record sous la période de libéralisation connaissent une diminution sensible dès lors que des mesures drastiques de contrôle des importations sont introduites.

Toutefois, la baisse des importations n'est pas toujours en proportion avec la « force » de la mesure de protection, et selon l'effectivité de sa mise en œuvre, l'efficacité de la mesure est relative. Ainsi, au Nigeria, l'interdiction d'importations de riz est mise en place et les statistiques indiquent pourtant des quantités non négligeables d'importations en provenance du pays voisin le Bénin. En Guinée, la surtaxation des importations d'oignons n'a pas été bien appliquée. De surcroît, les oignons importés de Hollande ont été bradés sur les marchés locaux et les problèmes de commercialisation de l'oignon local n'ont pas permis de développer leur distribution sur les marchés locaux. Pendant toute la période de surtaxation, les importations ont ainsi été nécessaires pour couvrir les besoins et ont fortement augmenté.

On observe aussi que la levée de la mesure de protection aboutit à des résultats différents suivant les pays, notamment en fonction du « bon timing » de cette levée et de la capacité de la production locale à se substituer aux importations et à être compétitive. En Guinée, la fin du blocage des importations de pommes de terre est intervenue au moment où la production était arrivée à un niveau de développement et de compétitivité suffisant et où la protection était rendue inutile. En revanche, au Nigeria, la levée de l'interdiction des importations de riz s'est traduite par une augmentation sensible à nouveau des volumes de riz importé. Au Nicaragua, on

constate également une forte augmentation des importations de riz mais elle est surtout liée à l'aide alimentaire suite au cyclone Mitch. Le prix FOB⁵ du riz ayant également une tendance à la hausse, ces évolutions se traduisent par une augmentation de la facture alimentaire en riz.

2. Production locale

Partout on observe une augmentation de la production locale pendant la période de mise en œuvre des mesures de protection, mais cette augmentation est plus ou moins forte selon les pays. Il faut noter qu'au Nicaragua la production de riz diminue fortement au moment où le système de bande de prix prend fin, en parallèle d'une augmentation significative des importations et de l'aide alimentaire après le cyclone Mitch.

L'augmentation de la production est très forte en Guinée dans le cas de la filière pommes de terre, au point de supplanter complètement les importations de pommes de terre sur le marché guinéen ; ce marché tend même aujourd'hui à devenir saturé et les producteurs du Fouta Djallon souhaitent exporter leur pomme de terre sur les marchés des pays voisins en remplacement des pommes de terre importées de Hollande. Dans la Communauté européenne, les mesures de protection conduisent également à une très forte augmentation de la production de viande bovine. On assiste dans ce cas, en quelques années, à un renversement radical des tendances d'importations et de production : après une situation de pénurie dans les années 1972-73, la Communauté connaît pour la première fois l'autosuffisance en 1975, puis devient structurellement excédentaire à partir de 1980. Il faut toutefois noter que cette évolution n'est pas sans poser de difficultés en matière de dépendance à l'égard des importations de soja, qui est mélangé aux céréales produites sur l'exploitation pour l'alimentation du bétail. Au Kenya, la reprise de la production locale avec le relèvement des droits de douane est très forte. Le pays conserve sa capacité de production et parvient donc à être autosuffisant ; l'industrie laitière kenyane est aujourd'hui une des plus développées d'Afrique subsaharienne. La protection a en particulier permis de conserver la coexistence d'un secteur du lait cru, vendu par les petits fermiers essentiellement sur un marché informel, et d'un secteur officiel qui vend des produits laitiers pasteurisés, le plus souvent à base de poudre de lait importée. En Indonésie, la production ne remonte pas immédiatement après la levée des droits de douane, mais elle atteint aujourd'hui son niveau d'avant la période de libéralisation.

Dans d'autres cas, l'augmentation de la production reste très limitée. En Guinée par exemple, pour la filière oignon, on ne constate pas d'inversion des courbes entre les importations et la production. La courbe d'importation apparaît bien plus dynamique que celle de la production. En outre, même si la production augmente, elle n'est toujours pas suffisante pour que le pays puisse devenir autosuffisant et se passer des importations. Grâce à l'interdiction des importations, le Nigeria a triplé sa production de riz, mais n'est pas devenu autosuffisant en riz, et les importations apparaissent toujours nécessaires pour compléter la production locale.

La concomitance entre protection et hausse de la production s'explique ainsi beaucoup par le fait que la protection s'accompagne de mesures de soutien à la production ou que celles-ci deviennent plus efficaces dans un cadre protégé. En Guinée par exemple, le blocage des importations de pommes de terre a permis de disposer du débouché local maximal permettant de mettre en place d'autres facteurs indispensables au développement d'une filière compétitive. L'amélioration de la compétitivité, grâce aux efforts entrepris sur les coûts de production (meilleurs itinéraires techniques), sur les marges (en lien avec la contractualisation), sur la qualité du produit et sur la promotion (création d'une marque « Belle de Guinée ») s'est traduite par une baisse du prix de la pomme de terre locale. Dans la filière de l'oignon guinéen

⁵ Free On Board.

en revanche, des enjeux majeurs sont restés sans réponse : notamment la nécessité de meilleures conditions de séchage et de conservation, ainsi que de meilleures infrastructures (pistes, aménagements des bas fonds, magasins). Au Cameroun, ce n'est pas le partenariat avec la recherche, mais les investissements des industriels, sur leurs fonds propres, qui ont participé de l'augmentation de la production des poussins d'un jour et plus généralement du développement de la filière avicole. La restriction des importations a semble-t-il créé le climat propice permettant d'encourager des investissements sur fonds propres. Les investisseurs seraient désormais en attente de l'interdiction des importations pour poursuivre leurs investissements, en particulier en vue de la mise en place d'une chaîne d'abattage.

3. Emplois et revenus

Les informations sur ces variables sont difficiles à collecter et on ne dispose que de peu de données. Pour les prix aux producteurs en particulier, il est complexe d'attribuer une évolution observée à un facteur particulier tel qu'une mesure de protection.

Cependant, dès lors que la protection du marché local entraîne un développement significatif de la production locale, on peut avancer qu'elle conduit également à une augmentation des emplois engagés dans la filière locale. Il faut noter que les emplois ne sont pas seulement ceux liés à la production agricole, mais concernent aussi les autres acteurs de la filière. C'est le cas du Nigeria, où l'augmentation de la production de riz s'est traduite par des emplois supplémentaires dans les champs, mais aussi dans les industries de transformation et dans la commercialisation. Au Kenya, le contrôle du niveau des importations de lait en poudre a permis de maintenir les petits producteurs engagés dans le secteur du lait cru ainsi que les emplois importants générés par sa commercialisation. Cela a permis également de limiter la baisse des prix aux producteurs qui avait commencé et de retrouver un niveau de revenu convenable.

Dans la filière pomme de terre en Guinée, on a assisté à un véritable engouement pour la culture et le développement de la production de ce produit. Le niveau rémunérateur des prix aux producteurs a semble-t-il beaucoup joué dans cet engouement. Il n'est pas lié à la seule protection du marché mais a aussi été rendu possible par la signature d'accords avec les commerçants. Enfin, l'existence de débouchés au niveau national voire sous-régional a permis de bien écouler la production au fur et à mesure de son augmentation et de ne pas créer de situation de suroffre qui aurait pu entraîner une baisse des prix.

Dans ce même pays, la contractualisation qui a bien fonctionné avec les commerçants pour la pomme de terre, se heurte en revanche à des difficultés pour la filière oignon qui contribuent à limiter l'effet de la protection. Le pouvoir des commerçants-importateurs est dominant et leurs alliances avec des exportateurs hollandais auraient contribué à ce que les oignons soient bradés sur les marchés locaux et à exercer ainsi une concurrence déloyale sur l'oignon local. Par la suite, les dysfonctionnements dans l'application des contrats avec des commerçants locaux n'améliorent pas davantage la commercialisation de l'oignon local et le niveau des prix aux producteurs.

4. Consommation

Là encore, au vu des données et informations collectées, on peut généralement difficilement attribuer des hausses de prix sur les marchés locaux à la mise en place de barrières aux importations qui limitent l'approvisionnement des marchés.

Au Nigeria par exemple, ce sont des facteurs macro-économiques comme la dépréciation de la monnaie locale qui contribuent à expliquer l'augmentation générale des prix.

En Guinée, le blocage des importations d'oignons en 1993 est présenté comme le facteur explicatif de la flambée des cours de l'oignon sur les marchés locaux. On peut supposer que cette hausse des prix a pu avoir des répercussions négatives sur la consommation des plus vulnérables bien que l'on ne dispose pas de données permettant de l'étayer.

Au Cameroun, les points de vue divergent quant aux impacts de la restriction des importations de poulet congelé sur les consommateurs. Selon la ligue camerounaise des consommateurs, la fédération nationale des consommateurs et l'association pour la défense des consommateurs, cette mesure de restriction des importations a contribué à l'augmentation des prix du poulet sur le territoire et a donc engendré une baisse de la consommation du poulet au Cameroun. L'ACDIC reconnaît qu'il existe un problème d'adéquation entre l'offre et la demande, en matière de prix mais également en matière d'habitudes alimentaires. Pour que la politique de restriction des importations puisse dans les faits être bénéfique aux producteurs et aux consommateurs, l'ACDIC estime qu'il manque un chaînon manquant : les abattoirs. Des abattoirs performants sur le territoire permettraient la vente de poulet en découpe à des prix abordables et correspondraient aux nouvelles habitudes de consommation dans les villes.

Par contre, au Kenya, on peut dire que le maintien, grâce à la protection, d'un marché local informel du lait cru ne s'est pas traduit par une hausse de prix du lait cru. Ceci montre la segmentation des marchés du lait cru et du lait pasteurisé à base de poudre de lait, puisque l'augmentation du prix de ce dernier avec le relèvement des droits de douane, ne s'est pas répercutée sur le prix du lait cru. Il faut aussi signaler que la préférence des consommateurs va clairement au lait cru (excepté à Nairobi) et, en cas de hausse des prix, les consommateurs même pauvres continuent d'acheter du lait cru alors qu'une même hausse des prix du lait pasteurisé se traduit par une diminution de la consommation. En Indonésie, on constate une hausse sensible de la consommation de sucre, à tel point que même si la production augmente, les importations de sucre restent nécessaires pour satisfaire la demande. Il faut noter toutefois que la consommation de sucre par les ménages en insécurité alimentaire est faible. Au Nicaragua, il apparaît que les prix sur le marché domestique sont fortement dictés par les prix FOB ; d'où l'importance de la politique commerciale. On n'observe pas en revanche de tendance significative en termes de renforcement ou de réduction de l'instabilité intra-annuelle des prix (que ce soit au consommateur, au commerce de gros ou au producteur).

Ailleurs, dès lors que les importations sont remplacées par les produits locaux dans l'approvisionnement des marchés, les prix à la consommation ont plutôt tendance à rester stables. Ils peuvent même tendre à diminuer comme c'est le cas en Guinée pour la pomme de terre. Au fur et à mesure que la production locale gagne en compétitivité et que les producteurs sont soutenus pour diminuer leurs coûts de production, les prix de vente diminuent. La pomme de terre guinéenne, qui était considérée comme un produit de luxe, est ainsi devenue en quelques années un produit de consommation de masse. Au Cameroun, les préférences des consommateurs pour les poulets locaux plutôt que pour les découpes de poulet importé permettent de soutenir les débouchés pour la production locale.

V. Les conditions de réussite de la protection

Parce que la protection est mise en place pour aider à construire ou à renforcer la compétitivité d'une production locale, elle n'a d'intérêt et n'est efficace que si elle est accompagnée d'un ensemble de mesures destinées à améliorer cette compétitivité. Elle offre simplement — et c'est déjà beaucoup — un cadre protecteur, mais tout reste à faire pour profiter de ce cadre. L'ensemble des études de cas montre qu'une mesure de protection seule ne suffit pas à déve-

lopper la production locale : si la concurrence des importations peut freiner voire casser le dynamisme de la production, la levée de cette concurrence n'implique pas nécessairement un développement de la production. La levée de contraintes internes, associée à des mesures commerciales, est tout autant nécessaire pour développer la production. Les études de cas ont montré que les facteurs suivants étaient particulièrement déterminants dans l'efficacité des mesures de protection :

- le respect des mesures de protection, et en particulier la maîtrise des contrôles aux frontières dans les flux transfrontaliers informels ;
- le mode de commercialisation et notamment le respect de la contractualisation entre commerçants et producteurs lorsqu'elle existe ;
- l'existence d'un potentiel d'augmentation de la production pour couvrir les besoins de consommation ;
- un avantage comparatif par rapport aux importations (qualité, préférences des consommateurs, coûts de production, prix) ;
- des mesures de soutien à la production : crédits pour les intrants, recherche pour l'amélioration des itinéraires techniques, vulgarisation, information sur les prix...

VI. Conclusion

Il est faux de penser que la protection est toujours mise en œuvre comme une fin en soi et dans une visée de retrait du commerce international. En réalité, elle est le plus souvent utilisée pendant une période de temps donnée comme un outil permettant de construire ou de renforcer une compétitivité pour mieux faire face à la concurrence internationale. Loin de vouloir se retirer du commerce international, certains pays visent au contraire aujourd'hui l'exportation au niveau régional, rendue possible grâce à des outils de protection et une meilleure compétitivité.

La mise en place de mesures de protection apparaît clairement comme une condition nécessaire pour parvenir à développer la production locale et renforcer l'autosuffisance. En mettant les producteurs à l'abri d'une concurrence des importations souvent déloyale, elle permet de disposer d'un environnement favorable.

Mais la protection à elle seule ne suffit pas. Partout où ses effets sont les plus significatifs sur la production locale, elle est en fait associée à des mesures de soutien à la production. Les évolutions positives que l'on peut constater sur la production, les prix et les revenus des producteurs, sont le résultat de cette combinaison de mesures commerciales et de soutien. Dans l'ensemble, les études de cas montrent que les mesures de protection peuvent aussi être favorables aux consommateurs. Il est par ailleurs important de prendre en compte les aspects sociaux et environnementaux dans le système de production que l'on cherche à encourager par la protection ; sinon le développement de la production locale peut avoir des effets pervers et ne pas se révéler favorable en termes de développement durable.

Toutefois, il faut rappeler que les informations contenues dans ce rapport constituent une première appréciation des mesures de protection dans quelques pays. Il est nécessaire d'aller plus loin dans l'analyse des impacts, en particulier sur les revenus des producteurs et la consommation en explorant mieux les modes de commercialisation des produits locaux et importés. Il serait aussi intéressant d'articuler la réflexion sur les mesures de protection des marchés nationaux et régionaux avec celle sur les outils de gestion des marchés internationaux. Dans les deux cas, l'enjeu est bien d'avoir une maîtrise des conditions d'offre et de niveau des prix sur les marchés. ●

2

Des études de cas

Le poulet au Cameroun

Les pommes de terre en Guinée Conakry

Les oignons en Guinée Conakry

Le lait au Kenya

Le sucre en Indonésie

Le riz au Nicaragua

Le riz au Nigeria

La viande bovine dans l'Union européenne

Le **poulet** au Cameroun

La dynamique positive observée sur la filière avicole camerounaise montre que lorsqu'il existe une volonté politique suffisante, il est possible de promouvoir des mesures permettant de protéger et de développer un secteur particulier.

1. La mesure de protection

Le Cameroun applique un taux peu protecteur de 30 % sur les importations de découpes de poulet. Dans le cadre de l'OMC, le Cameroun avait choisi de définir des taux plafonds consolidés à un niveau de 230 %, mais ne l'a pas appliqué en particulier du fait des Plans d'ajustement structurel qui lui ont imposé une baisse des barrières commerciales.

La mesure utilisée par le gouvernement camerounais pour protéger la filière locale de poulet a donc consisté à limiter les importations de découpes de poulet congelés à 5 000 tonnes pour la période de septembre 2004 au 31 mars 2005, avec pour option de les interdire définitivement et totalement si, à cette échéance, les producteurs ont prouvé leur capacité à satisfaire la demande. Cette mesure s'est accompagnée de l'instauration de la TVA (19,25 %) sur le poulet congelé importé, du maintien de la taxe d'inspection sanitaire et vétérinaire de 3 % ainsi que les droits de douane de 30 %, et de la suppression de la TVA sur le poulet produit localement. Dans les faits, ces pratiques permettent d'appliquer une taxe supplémentaire à l'importation par le biais de la TVA.

2. Le rôle d'une ONG camerounaise, le point de vue des autres acteurs

La mise en place de la mesure de protection sur le poulet importé est le résultat d'une campagne de plaidoyer et de lobbying organisée par l'ONG camerounaise ACDIC⁶ pour promouvoir la filière avicole camerounaise et dénoncer les importations massives de découpes de poulet congelé. Cette campagne a alerté les pouvoirs publics et les consommateurs sur les conséquences sanitaires et économiques de la consommation de poulet congelé importé : mauvaise qualité en raison des problèmes de chaîne du froid localement, qui représentent des risques de santé pour les populations locales, et risques économiques pour les producteurs locaux.

Du côté des consommateurs, un boycott du poulet congelé et une préférence croissante pour le poulet produit localement ont été constatés. Toutefois, la mise en place de la mesure de protection pour relancer la production locale de poulet suscite de nombreux débats. L'ensemble de la société civile camerounaise ne soutient pas l'ACDIC aujourd'hui dans son combat pour prolonger la restriction des importations. Les associations de défense de consommateurs critiquent la campagne de l'ACDIC en disant qu'elle vise essentiellement à défendre les intérêts des producteurs, sans tenir compte de ceux des consommateurs. Les lobbies d'importateurs font également pression auprès du gouvernement en dénonçant une pénurie de poulet sur le territoire camerounais. L'enjeu est à présent pour la société civile camerounaise de travailler

⁶ Association citoyenne de défense des intérêts collectifs.

ensemble, associations de défense des consommateurs et des producteurs, afin d'envisager la mise en place de politique d'aide à la commercialisation et à la consommation.

3. La justification de la protection

L'étude menée par l'ACDIC sur la situation de la filière avicole camerounaise, diffusée par la suite au travers de sa campagne de plaidoyer et de lobbying, présente les principaux arguments suivants pour demander une mesure de protection :

- le constat d'une augmentation importante des importations de viandes de volaille, principalement sous forme de découpes de poulet, avec un passage de 60 tonnes en 1994 à 22 154 tonnes en 2003. Entre 1997 et 2000, alors que les importations ne cessaient d'augmenter, la production locale chutait (- 26 %) ;
- des analyses montrant que 83,5 % des découpes importées commercialisées sur les marchés étaient impropres à la consommation humaine ;
- la perte d'une création potentielle de 110 000 emplois, seulement pour l'année 2003 ;
- des pertes en devises estimées à 10,5 milliards de francs CFA pour l'achat du poulet congelé en 2003 ;
- des manques à gagner en termes de production de maïs, de soja, de poulets de chair ;
- le niveau insuffisant de la protection assurée par le TEC de l'UEMOA qui permet la vente des découpes de poulet à un tiers du prix de vente du poulet local.

4. Les impacts

4.1 Importations et production

La mise en place de la mesure de restriction des importations a permis une baisse du volume des importations de viande de poulet : les importations de poulet (à l'exception des importations frauduleuses) sont estimées à 7 705 tonnes de septembre 2004 à juin 2005. L'argument le plus souvent avancé par les pouvoirs publics et les importateurs pour justifier les importations de viande de poulet est le manque de production locale pour couvrir la demande domestique. Or les mesures de restriction des importations ont permis d'encourager les investissements des éleveurs et industriels pour augmenter la production locale. Les opérateurs industriels de la filière avicole ont ainsi réalisé, sur des fonds propres, sans aucune subvention directe de l'État, des investissements de l'ordre de 1,2 milliards de francs CFA en vue de :

- l'acquisition des équipements (incubateurs, écloséries), qui ont porté la capacité de production des poussins d'un jour à 640 000 poussins par semaine, largement au-delà des 500 000 poussins nécessaires pour couvrir la demande du marché camerounais ;
- l'augmentation du cheptel des reproducteurs (qui produisent les œufs à couver d'où proviennent les poussins d'un jour) ;
- la construction de nouveaux bâtiments.

Ainsi, sur la période de septembre 2004 à septembre 2005, il y a eu une augmentation de 53,75 % des œufs à couver (aussi bien les œufs produits localement que les œufs importés), ce qui traduit le potentiel de production nationale en poussins d'un jour. Les poussins d'un jour sont la base de l'activité de l'élevage, la satisfaction de la demande locale de poulet de chair passe donc par une augmentation de la production des poussins d'un jour.

Selon les données recueillies par l'ACDIC, l'augmentation conséquente des œufs à couver devrait permettre d'atteindre la production de 32 000 tonnes de viande par an, ce qui couvrirait alors effectivement la demande actuelle qui est de 30 000 tonnes (hypothèse que chaque camerounais consomme en moyenne 2 kg de poulet de chair par an).

Ces constats devraient motiver la décision d'interdiction des importations, que les opérateurs attendent pour poursuivre les investissements en vue de la mise en place d'une chaîne d'abattage qui permettrait de fournir du poulet aux consommateurs à un coût abordable.

4.2 Consommation

Les points de vue divergent quant aux impacts de la mesure de restriction des importations de découpes de poulet congelé sur les consommateurs. D'après un sondage effectué par l'ACDIC, les consommateurs, pour avoir été largement sensibilisés par la campagne (68,79 % affirment être au courant de la campagne ACDIC), soutiennent à 73 % l'interdiction des importations de poulets congelés. Ils affirment également préférer le poulet local, même plus cher, au poulet congelé importé, mais connaissent des contraintes liées à la faiblesse du pouvoir d'achat. D'un autre côté, selon la ligue camerounaise des consommateurs, la fédération nationale des consommateurs et l'association pour la défense des consommateurs, la mesure de restriction des importations a contribué à l'augmentation des prix du poulet sur le territoire et a engendré une baisse de la consommation du poulet au Cameroun.

L'ACDIC reconnaît qu'il existe un problème d'adéquation entre l'offre et la demande, en matière de prix mais aussi d'habitudes alimentaires. Pour que la restriction des importations puisse être bénéfique aux producteurs et aux consommateurs, l'ACDIC estime qu'il est nécessaire de développer des abattoirs performants qui permettraient de vendre le poulet local en découpe à des prix abordables et de satisfaire les nouvelles habitudes de consommation.

5. Des contraintes subsistent

Malgré la mise en œuvre de restrictions temporaires des importations et de mesures en vue de l'amélioration de la compétitivité du secteur avicole, les besoins des producteurs et consommateurs, en termes de quantité, de qualité et de prix ne sont pas satisfaits :

- le maïs reste indisponible, et son prix élevé, alors qu'il participe à 70 % dans la fabrication de l'aliment du poulet ;
- le prix du poussin d'un jour est également élevé, car il dépend fortement de la disponibilité et du prix du maïs ;
- les commerçants revendeurs de poulet de chair sur pattes dans les marchés profitent de la préférence accordée aux poulets sur pattes par les consommateurs, et s'attribuent des marges anormalement élevées au détriment des producteurs et des consommateurs.

Sources

- > ACDIC, État des lieux de la filière avicole du Cameroun, Rapport d'étude, août 2005.
- > « Exportations de poulets : l'Europe plume l'Afrique ! », campagne pour le droit à la protection des marchés agricoles, octobre 2004.
- > Informations fournies par Pierre Rouquet, Conseiller technique au cabinet du Ministre ; ministère de l'Élevage, des Pêches et des Industries animales.

Les **pommes de terre** en Guinée

La production de pommes de terre a connu un développement extrêmement rapide dans les années 1990 en Guinée Conakry. D'une production marginale, à la qualité médiocre et d'un produit de consommation de luxe, entièrement importé de Hollande, les acteurs de la filière ont réussi à atteindre l'autosuffisance et à faire de la pomme de terre un produit de consommation de masse. Le blocage saisonnier des importations, associé à un ensemble de mesures de soutien de la production, a incontestablement contribué à cette réussite.

1. Le blocage saisonnier des importations

Avant 1990, la production est insignifiante et elle atteint entre 150 et 200 tonnes en 1991. Elle est de plus d'une qualité médiocre car réalisée à partir de semences locales non améliorées et à des coûts de production élevés qui ne lui permettent pas de faire face à la concurrence. Le marché local est donc essentiellement approvisionné par les importations de pommes de terre en provenance de Hollande. Cependant, les producteurs du Fouta Djallon ont l'ambition de développer leur production afin qu'elle puisse couvrir les besoins nationaux pendant cinq mois de l'année.

À la demande des producteurs, l'État a instauré un blocage des importations de pommes de terre à partir de 1992, sur les cinq mois de la période de commercialisation de la pomme de terre locale (du 1^{er} février au 30 juin). Ce blocage est resté en vigueur de 1992 à 1998, en dépit de sa non-conformité avec les contraintes de l'ajustement structurel – ce qui avait d'ailleurs amené l'État à refuser dans un premier temps ce blocage.

2. Le rôle des producteurs

Les producteurs du Fouta Djallon ont véritablement été les initiateurs du blocage des importations. Ce sont des producteurs de plusieurs groupements qui sont allés à la rencontre du gouvernement en juillet 1991 pour demander le blocage des importations. C'est sous leur pression, en étant organisés au niveau de la FPF⁷ et avec le relais de la presse, que le gouvernement a finalement cédé. C'est aussi à la demande de la FPF que ce dernier met fin au blocage en 1998, la production étant devenue suffisamment compétitive et les importations quasi nulles. Les producteurs ont su utiliser les médias pour communiquer sur leur démarche et recueillir le soutien de l'ensemble de la population guinéenne.

⁷ Fédération des Paysans du Fouta Djallon.

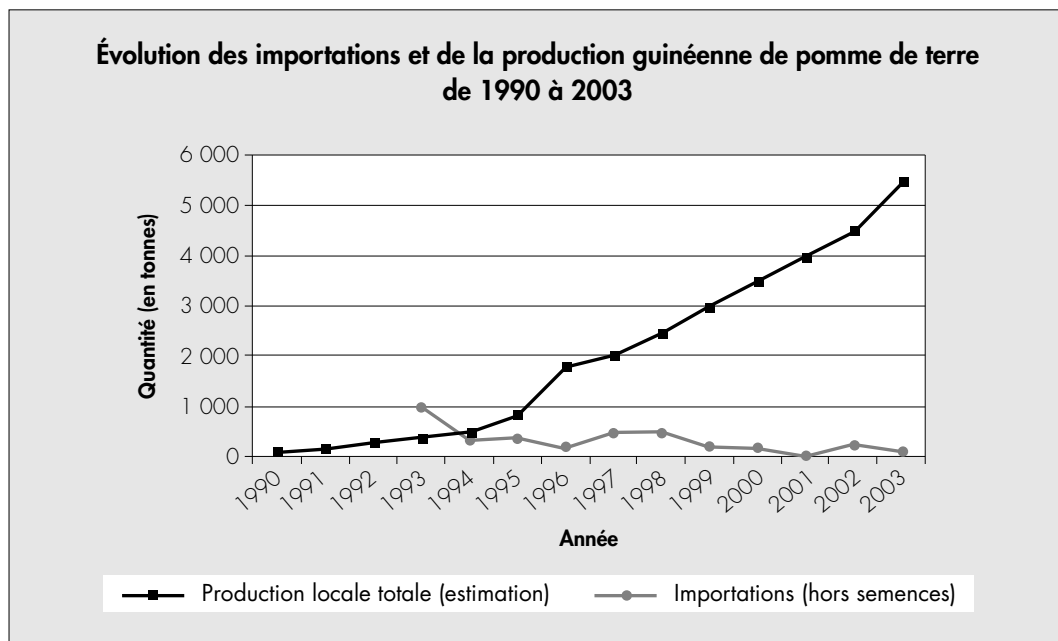
3. La justification de la protection

Les producteurs justifient leur démarche auprès du gouvernement en mettant en avant le potentiel de production existant et leur volonté pour parvenir à l'autosuffisance. Les importations de pommes de terre à bas prix venant concurrencer les produits locaux sont dénoncées comme un obstacle à la réalisation de ce potentiel.

4. Les impacts

4.1 Importations et production

Le blocage ponctuel des importations a indéniablement été une réussite au regard des évolutions des importations et de la production locale : les importations ont considérablement diminué jusqu'à devenir marginales et la production a, à l'inverse, été décuplée. Devenue compétitive, la pomme de terre guinéenne a presque intégralement supplanté la pomme de terre importée sur le marché guinéen.



Source : Importations : Port Autonome de Conakry, repris dans le bulletin n° 49 du quatrième trimestre 2001 du PASAL (Programme d'appui à la sécurité alimentaire en Guinée) ; production locale : rapports FPF.

4.2 Revenus des producteurs

Le blocage des importations, en évitant une pression à la baisse des prix sur les marchés locaux, a aussi permis d'éviter une diminution des revenus des producteurs. Outre le blocage, la contractualisation avec les commerçants qui s'est mise en place parallèlement, a aussi permis de vendre la pomme de terre locale à un prix inférieur à celui de la pomme de terre importée et d'offrir des prix rémunérateurs aux producteurs, grâce une maîtrise des marges. Enfin, l'existence de débouchés au niveau intérieur et dans la sous-région a évité une suroffre et une baisse des prix. Le tableau suivant montre que les prix aux producteurs ont été main-

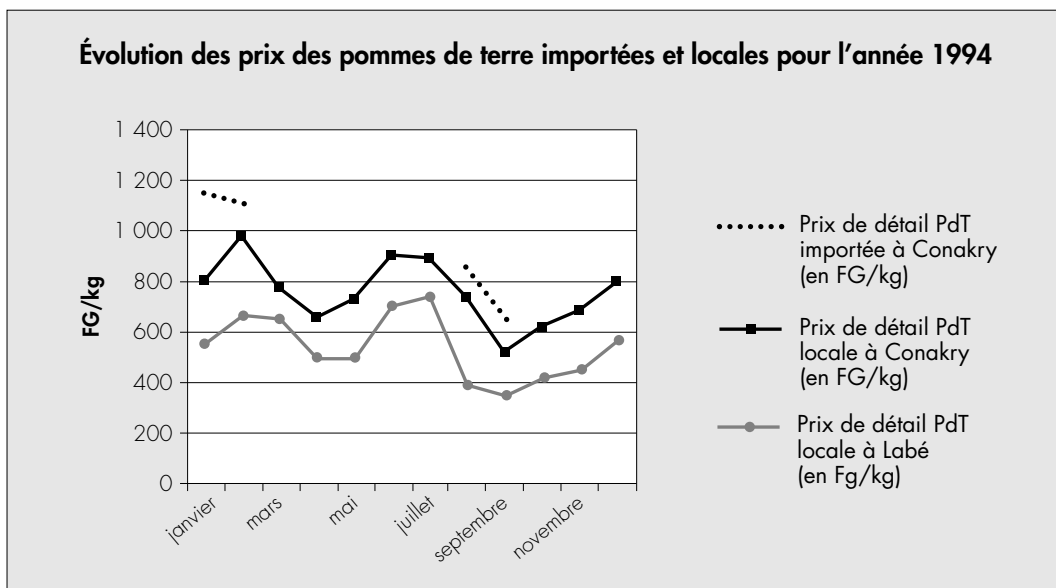
tenus à un niveau jugé suffisamment rémunérateur, le véritable engouement des producteurs pour la pomme de terre en témoigne également.

	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95 à 1996-97
Prix payé au producteur à Timbi Madina (en FG/kg)	350	309	314	Entre prix plancher à 300 FG/kg et prix plafond à 400 FG/kg

Source : Veaux H. (2003)

4.3 Consommation

Grâce au développement de la production, capable d'approvisionner le marché, le blocage des importations n'a pas conduit à une situation de pénurie et n'a pas entraîné d'augmentation du prix à la consommation. La maîtrise des marges des intermédiaires a contribué à maintenir des prix à la consommation relativement bas.



Source : In Veaux H. (2003). Prix de détail : système d'information du PNASA (Projet national d'appui à la sécurité alimentaire). Données reprises dans le rapport 1994 du PNASA de novembre 1995.

5. Les facteurs de réussite

Le blocage des importations a semble-t-il été une condition nécessaire mais pas suffisante de l'inversion des tendances d'importation et de production. Les éléments suivants ont également contribué à cette inversion et ont permis le succès de la mesure de protection :

- la faiblesse des volumes importés et donc des enjeux économiques pour les importateurs a sans doute facilité le respect du blocage des importations ;
- la contractualisation avec les commerçants et leur comportement favorable a permis une maîtrise des marges. Des accords commerciaux ont d'abord été signés avec de gros im-

portateurs de pommes de terre (campagnes 1991-92 à 1993-94), puis avec des commerçants régionaux⁸ dans le but qu'ils commercialisent la pomme de terre guinéenne au lieu de celle importée de février à juin ;

- la capacité de développer et d'améliorer la production locale pour couvrir les besoins nationaux et être compétitif face à la pomme de terre importée. Les producteurs de la FPPD ont toujours eu comme objectif de rendre leur produit compétitif. Des améliorations ont été apportées au niveau de la quantité, de la qualité et de la productivité grâce en particulier à : l'importation de semences de qualité et de bon engrais en provenance de l'UE ; la mise en place de crédits de campagne par la FPPD pour l'achat des intrants ; l'amélioration de l'itinéraire technique grâce à un partenariat avec la recherche et les services publics de vulgarisation⁹ ; l'immatriculation de la marque commerciale « Belle de Guinée » en 2004 ;
- l'organisation et le dynamisme des producteurs du Fouta Djallon au sein de la filière ;
- l'existence de débouchés au niveau intérieur et dans la sous-région.

6. Les enjeux actuels

La filière pomme de terre est aujourd'hui bien développée et organisée, mais elle reste fragile au vu des enjeux au niveau des contraintes internes et au niveau commercial. Parmi les contraintes, les insuffisances en matière de stockage et de conservation (magasins non climatisés par exemple) pour maintenir la qualité des pommes de terre et éviter les attaques d'insectes (la teigne) constituent une menace importante pour la filière.

Un autre enjeu concerne la protection désormais au niveau régional. L'ambition de la FPPD de développer ses exportations de pommes de terre dans la sous-région – en raison notamment des risques de saturation du marché intérieur – pourrait bien être contrecarrée par la concurrence des importations hollandaises sur les marchés d'exportation de la Guinée. Le Tarif extérieur commun de l'UEMOA¹⁰ est bien peu protecteur et vient d'être étendu à la zone CEDEAO¹¹.

⁸ Suite à des dysfonctionnements comme le non-respect des prix, le refus de payer comptant à la livraison, le refus de commercialiser.

⁹ Les rendements ont ainsi augmenté de 8 à 10 t/ha en 1990 à 15 à 20 t/ha en 2003.

¹⁰ Union économique et monétaire ouest-africaine.

¹¹ Communauté économique et douanière d'Afrique de l'Ouest.

Sources

- > Veaux H. (2003), Impact du blocage des importations de pommes de terre et de la taxation de l'oignon importé sur le développement de ces deux filières en Guinée, in Diallo K. et al. (2006).
- > Diallo K., Barry M., Beauval V. (2006), Activités de commercialisation de la FPPD : capitalisation du vécu et perspectives, Fédération des Producteurs du Fouta Djallon (FPPD), Rapport définitif 2, 13 octobre 2006.

Les **oignons** en Guinée

Sur le modèle de ce qui a été fait dans la filière pommes de terre, la mesure de protection prend d'abord la forme, sur une campagne, d'un blocage des importations. Une surtaxation des importations est mise en place pour les campagnes suivantes. Cependant, contrairement à la filière pommes de terre, l'efficacité de la protection est bien plus mitigée. Les dysfonctionnements au niveau des modes de commercialisation utilisés semblent y être pour beaucoup.

1. Les mesures de protection

En 1993, l'Union régionale des producteurs d'oignon et un commerçant souhaitant développer la commercialisation de l'oignon local, négocient avec le gouvernement un blocage des importations d'oignons, comme pour la pomme de terre. Pour les années 1994 à 1997, une surtaxation est négociée d'avril à août, pendant la période de production des oignons locaux, sachant que les importations d'oignons étaient faiblement taxées à 17 %. Cette surtaxation prend la forme d'un minimum de perception de droit de porte sur l'oignon (300 F guinéens/kg FOB). À partir de 1998, face aux difficultés d'application de la mesure et à son peu d'efficacité à maîtriser les importations et développer la production locale, les producteurs cessent de demander la surtaxation et celle-ci est supprimée.

Les deux mesures de protection se heurtent aux contraintes des programmes d'ajustement structurel mis en place par le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque mondiale, qui visent au contraire à baisser les taxations aux frontières en vue de faciliter les échanges.

Parallèlement aux mesures de protection, des formes de contractualisation – écrites aussi bien qu'informelles – sont établies entre les producteurs et les commerçants afin de négocier des prix planchers aux producteurs et garantir le ramassage de la production. Elles ont d'abord concerné les commerçants-importateurs de Conakry, puis des commerçants régionaux. La surtaxation n'est plus en vigueur mais la contractualisation informelle reste.

2. Le rôle des producteurs

Les producteurs, organisés au sein de la Fédération des Paysans du Fouta Djallon (FPFD), sont les artisans de la mise en place des mesures de protection : ils sont force de proposition et sont à l'origine à la fois du blocage et de la surtaxation des importations.

3. La justification de la protection

Les oignons importés, majoritairement de Hollande, arrivent sur les marchés locaux à des niveaux de prix compétitifs par rapport aux oignons locaux. Or l'oignon est une culture traditionnelle à divers endroits du Fouta Djallon. Sa production est loin de couvrir les besoins de consom-

mation du pays (elle tourne autour de 5 000 tonnes par an et représente environ le cinquième de la consommation nationale, le reste étant importé), mais elle apparaît dynamique.

Par ailleurs, la filière oignon représente un enjeu social important pour la Guinée : l'oignon est produit principalement par des femmes, dans les zones déshéritées du Nord du Fouta Djallon et constitue une production économiquement importante pour ces zones. Les revenus tirés de la culture de l'oignon sont considérés comme relativement faibles par rapport à d'autres spéculations, mais ils représentent une source de revenu importante, surtout pour les femmes dont les sources de revenus sont très réduites dans ces régions.

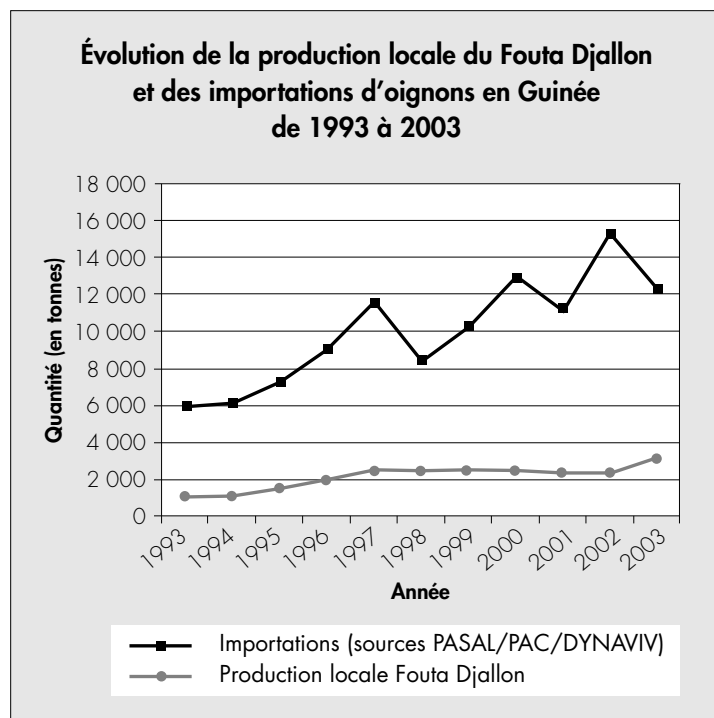
4. Les impacts

4.1 Importations et production

La surtaxation décidée par le gouvernement n'a pas eu les effets escomptés en matière de réduction des importations, en premier lieu parce qu'elle n'a pas été respectée. Lors de la campagne 1995-96, les commerçants en contrat avec la FPFD se heurtent à un dumping des importations d'oignons de Hollande qui exerce une concurrence déloyale sur les oignons locaux.

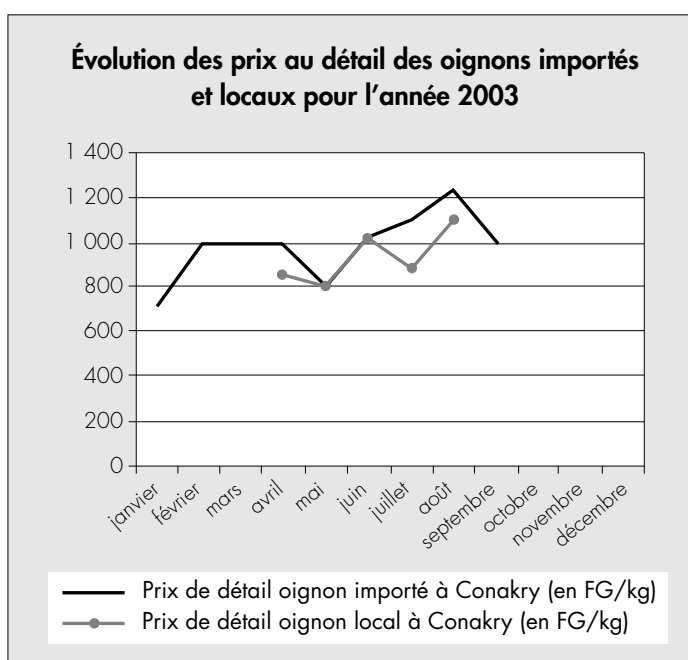
Le comportement des importateurs est mis en cause. Leur pouvoir est important et des alliances existeraient avec des exportateurs hollandais pour organiser ce dumping¹². En plus de la non-application de la taxation des oignons importés, les opérateurs hollandais auraient bradé leurs oignons. Par la suite (campagnes 1996-97 et 1997-98), la filière rencontre encore des difficultés de commercialisation importantes, liées en particulier à des problèmes de récupération des prélèvements sur la commercialisation par la FPFD auprès de certains groupements.

Du coup, les marchés locaux restent essentiellement approvisionnés par les oignons importés, la surtaxation et la contractualisation avec les commerçants ne permettant pas à la FPFD de mieux alimenter les marchés. On constate que les importations d'oignons augmentent sensiblement. La surtaxation des importations d'oignons est ainsi généralement présentée comme une mauvaise expérience.



¹² Des commerçants partenaires de la FPFD dénoncent les commerçants basés à Conakry qui vendraient les oignons à un prix inférieur à leur prix de revient pour empêcher la filière locale de se développer.

Concernant les effets sur la production, la mauvaise application de la mesure de protection ne permet pas à la filière locale de décoller et de se substituer aux importations. Pendant la période de protection, l'oignon local n'est pas pour autant plus compétitif que l'oignon hollandais. Au-delà du prix, la qualité de l'oignon local est moins bonne du fait de problèmes, non pas gustatifs, mais de séchage et de conservation. L'amélioration des itinéraires techniques et du stockage sont des enjeux majeurs pour la compétitivité et le développement de la filière. L'insuffisance et les problèmes de qualité des infrastructures (pistes, aménagements des bas-fonds, magasins) grèvent aussi la compétitivité. Toutefois, les données récentes disponibles (2003) sur les prix au détail des oignons importés et locaux montrent que ces derniers soutiennent aujourd'hui la concurrence.



Source : In Veaux H. (2003). Prix de détail : système d'information du PNASA (Projet national d'appui à la sécurité alimentaire). Données reprises dans le rapport 1994 du PNASA de novembre 1995.

4.2 Prix et revenus des producteurs

Nous ne disposons pas de données sur les revenus des producteurs, mais le tableau ci-dessous montre bien le décalage entre les quantités et prix prévus par les accords de commercialisation et la réalité de la mise en œuvre, en particulier pour les prix payés aux producteurs. En outre, au vu des évolutions croisées de production et d'importation, on peut penser que les revenus se sont, au mieux, maintenus, mais aussi que des baisses de revenus sont vraisemblables.

	1992-1993	1993-1994	1995	1996	1997
Accords avec...	1 importateur	4 importateurs	Commerçants locaux	Commerçants locaux	
Quantité prévue dans les accords (en t)	3 000	400 du 1 ^{er} avril au 30 juin			
Quantité réellement livrée (en t)	192	201,8 que les commerçants n'ont pas entièrement pris pour des raisons de qualité	301	36	
Prix payé aux producteurs bord-champ (en FG/kg)	200	330	315	260 (285 au point de collecte)	210
Prix prévu par les accords rendu Conakry (en FG/kg)		460	450		

Source : In Veaux H. (2003).

4.3 Consommation

Les mesures de protection ont plutôt eu des impacts négatifs sur les prix à la consommation et donc sur les ménages les plus vulnérables. En 1993 en particulier, le blocage des importations a entraîné une flambée des cours.

5. Raisons de l'échec

Du côté des producteurs, le dynamisme est insuffisant dans les unions et il manque de sens du collectif : une grande partie des oignons sont commercialisés en direct sur les marchés hors du point de collecte, ce qui du coup rend les accords avec les commerçants caducs. Les oignons peuvent ainsi être vendus en urgence avant même la fin du séchage par les plus démunis à des prix en dessous du prix plancher négocié ou au contraire à des prix plus intéressants lorsque les prix grimpent.

Du côté des commerçants, eux non plus ne jouent pas toujours le jeu, ne respectant pas les prix planchers, ne se rendant pas sur les points de collecte en invoquant l'enclavement des lieux. La relation entre producteurs et commerçants est ainsi déterminante dans les raisons de l'échec. Le premier dispositif de commercialisation (1992-93) est une mauvaise expérience : les volumes que les producteurs s'étaient engagés à fournir ne sont pas atteints, le prix n'est pas assez rémunérateur, les commerçants traditionnels – exclus du dispositif – commercialisent davantage d'oignon importé. Le deuxième dispositif (1993-94) est un accord cadre avec des grossistes de Conakry et n'est pas complètement satisfaisant également car il n'est pas respecté, même si le prix bord champs est plus élevé et la commercialisation fait intervenir les commerçants traditionnels. Le troisième dispositif (1994-95) implique des commerçants régionaux et non pas seulement importateurs mais des dysfonctionnements apparaissent dans les points de collecte. Lorsque la FPFd décide de s'impliquer directement dans la commercialisation (1995-96), elle essuie des pertes importantes, en raison notamment du comportement des opérateurs hollandais.

Globalement le faible poids de la production par rapport aux importations et la qualité souvent insuffisante du séchage et de la conservation des oignons rend difficile la possibilité de peser sur l'offre.

Sources

- > Diallo K., Barry M., Beauval V. (2006), Activités de commercialisation de la FPFd : capitalisation du vécu et perspectives, Fédération des Producteurs du Fouta Djallon (FPFD), Rapport définitif 2, 13 octobre 2006 (réalisée avec le soutien du CCFD, partenaire de la FPFd sur les activités de commercialisation).
- > Laborde-Debat Olivier O. (1999), Analyse technico-économique des systèmes de production des adhérents à la Fédération des Paysans du Fouta Djallon, CNEARC, novembre 1999, in Diallo K. et al. (2006).
- > Veaux H. (2003), Impact du blocage des importations de pommes de terre et de la taxation de l'oignon importé sur le développement de ces deux filières en Guinée, in Diallo K. et al. (2006).

Le lait au Kenya

La mise en œuvre d'une mesure de protection contre les importations de produits laitiers rompt avec le processus de privatisation et de libéralisation des échanges qui était en cours. Mais cette mesure intervient en réaction à un renversement de tendance également dans les évolutions de la production et des importations, puisque le pays était passé avec la libéralisation de la quasi-autosuffisance à une situation d'importateur net.

1. Un relèvement des tarifs douaniers

Jusqu'en 1992, l'industrie laitière demeure un monopole d'État, celui des Laiteries coopératives du Kenya (Kenya Cooperative Creamies – KCC), créées par le ministère du Développement des coopératives. Il s'agit du seul organisme autorisé à acheter du lait des producteurs, et à vendre des produits transformés, à établir des prix à la production et à la consommation et à transformer les produits. Les coopératives jouent un rôle crucial dans l'approvisionnement et le regroupement du lait des petites exploitations laitières afin d'en faciliter la collecte.

Par ailleurs, le Gouvernement kenyan a mis en place une importante politique de soutien à la filière avec :

- l'établissement d'un organe de régulation, le Kenya Dairy Board (KDB), dont la mission principale est d'organiser, de réguler et de développer la filière laitière nationale. Les laiteries doivent être enregistrées auprès de cet organe ;
- des politiques d'aide et de formation pour les éleveurs (soutien aux investissements, amélioration de l'hygiène, formation sur la conduite d'élevage, établissement de normes et de standards de qualité, etc.).

En 1990, le Kenya disposait ainsi d'une des industries laitières les plus modernes de l'Afrique¹³. À partir de 1991, la libéralisation du secteur se met en place dans le cadre des Plans d'Ajustements Structurels (PAS) puis de l'OMC suivant deux voies :

- une privatisation de l'industrie laitière, avec la perte du monopole de la compagnie d'État KCC, un assouplissement de la réglementation des ventes de lait cru et une participation croissante du secteur privé. On compte aujourd'hui une quarantaine de sociétés privées autorisées qui rivalisent avec les KCC. Cependant, celles-ci dominent toujours le pays car leur réseau de commercialisation s'étend dans tout le pays. Elles continuent de fixer le prix à la production du lait¹⁴ ;
- une ouverture des frontières liée en partie à la mise en œuvre des PAS et à l'adhésion du Kenya à l'OMC. Les réformes commerciales entreprises en 1993 conduisent à l'abolition de la plupart des restrictions quantitatives à l'importation. Les droits de douanes, devenus le principal instrument de la politique commerciale, sont considérablement réduits : le nombre de fourchettes de taux ad valorem est ramené de huit à cinq, et les taux ad valorem maximaux sont réduits de 60 % en 1992 à 25 % en 1999.

¹³ IFAP website.

¹⁴ Notification des pratiques commerciales du Kenya à l'OMC.

La libéralisation du marché intérieur a permis aux producteurs laitiers d'avoir accès à un plus grand nombre d'acheteurs car les marchands de lait traditionnels et les laiteries commerciales se sont concurrencés pour les approvisionnements. Les prix sont devenus plus favorables, atteignant dans la région de 0,20 à 0,25 US\$/kg, ce qui devait encourager le développement de la production de lait¹⁵.

Cependant, on constate peu de temps après l'ouverture, à partir de 1998, une augmentation rapide des importations. De surcroît, de plus en plus de fabriques de produits laitiers locales s'alimentent principalement en produits laitiers importés à bas prix, notamment la poudre de lait en provenance de l'Europe. S'il y a toujours eu des importations de lait au Kenya, en raison notamment des déficits de production en saison sèche, ce phénomène fut largement accentué jusqu'en 2001. Le Kenya qui était autosuffisant en produits laitiers est devenu, en 2001, un pays importateur net et l'industrie, qui avait connu une croissance rapide, stagne.

Suite à l'augmentation du niveau des importations, et à la demande des producteurs locaux, le gouvernement convient de doubler les droits d'importation des produits laitiers afin de protéger les producteurs locaux, grâce à un tarif douanier de 60 %. Ce relèvement tarifaire apparaît toutefois conforme aux engagements du pays à l'OMC. En effet, en plus des droits de douanes, le pays peut imposer des droits « suspendus » (droits d'appoints) allant jusqu'à 70 % dans le cas notamment du lait, sur quelques 17 % des lignes tarifaires.

2. Le rôle des producteurs

Face à la hausse des importations, les producteurs locaux se sont mobilisés et sont à l'initiative de l'introduction de la mesure de protection. Ils se sont regroupés en 2000 au sein d'un consortium pour lancer un appel au gouvernement. Une campagne de lobbying a été coordonnée par la Kenya Dairy Board (KDB organe de régulation).

3. La justification de la protection

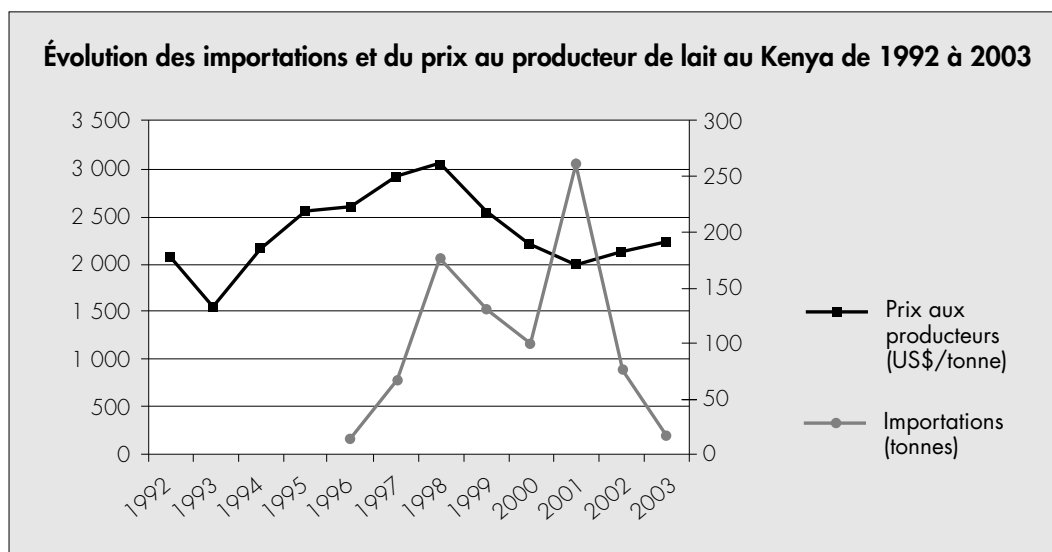
La demande des producteurs est de sécuriser le marché des produits laitiers, en assurant notamment que les importations ne pénètrent plus le marché local aussi aisément. Ce qui est également mis en avant dans la justification de cette demande est le fait que la production locale est suffisamment dynamique ; le pays est loin de partir de rien.

4. Les impacts

4.1 Importations et production

Après l'augmentation des droits de douane sur les importations de produits laitiers, les importations de poudre de lait reviennent à un niveau faible, à l'exception des périodes de la saison sèche (voir graphique suivant).

¹⁵ SMIAR, Perspectives de l'alimentation n° 2, mai 2002.



Source : FAOSTAT / © OAA Division de la Statistique, 2006.

Pendant la période de libéralisation, la production locale n'a que faiblement réagi à l'augmentation des importations à coûts plus faibles. Mais les entreprises de transformation laitière ont abaissé les prix qu'elles proposaient aux producteurs locaux de lait, en dessous du niveau des coûts de production intérieure. Ceci a donc engendré une baisse des revenus pour les producteurs locaux¹⁶. Aujourd'hui, la production annuelle moyenne du Kenya est de plus de 2,9 millions de tonnes. Le pays conserve sa capacité de production et reste donc auto-suffisant ; l'industrie laitière kenyane est une des plus développées d'Afrique subsaharienne.

Les mesures de restriction des importations ont en fait permis de conserver la coexistence de deux industries laitières : un secteur officiel, qui vend des produits laitiers pasteurisés, le plus souvent à base de poudre de lait importée ; le secteur du lait cru, vendu par les petits fermiers, qui a connu un essor important même en zone urbaine, car les produits sont à bas prix et accessibles par les consommateurs. Ce secteur du lait cru, mis en danger en 2001 par la hausse des importations, continue donc aujourd'hui d'assurer une large partie de la production et de l'approvisionnement en lait du pays. Il s'agit essentiellement d'un marché informel, avec 86 % du lait vendu cru par des petits vendeurs ambulants, des « dépôts de lait » et des petits restaurants. Plus de 42 % du lait est vendu directement du producteur au consommateur, et un quart du lait passe par des coopératives laitières, dont une partie est vendue sous forme crue¹⁷.

5. Emplois et prix à la production

Le maintien de la production locale et le contrôle du niveau des importations ont permis de maintenir les petits producteurs engagés dans le secteur du lait cru ainsi que les emplois importants générés par sa commercialisation. Le secteur laitier au Kenya emploie aujourd'hui plus de 600 000 petits exploitants, avec entre une et trois vaches, produisant la grande majorité du lait au Kenya. Comme le montre le graphique ci-dessus, cela a permis également de limiter la baisse des prix aux producteurs qui avait commencé dès 1999, un an après la hausse des importations de poudre de lait de 1998, et d'entraîner une hausse des revenus.

¹⁶ Milking the cap, Oxfam, 2001.

¹⁷ International Livestock Research Institute (juin 2006).

6. Consommation et sécurité alimentaire

La consommation de lait au Kenya est parmi les plus élevées au monde, même si la consommation par habitant est encore inférieure à celle recommandée par la FAO. La préférence des consommateurs va au lait cru, même dans les centres urbains, à l'exception de Nairobi où les consommateurs boivent surtout du lait pasteurisé. La mise en place des mesures de protection a permis aux populations les plus pauvres de continuer à s'approvisionner en lait sur le marché informel du lait cru et à accéder à cette source de protéines animales. Des études montrent par ailleurs qu'une augmentation du prix du lait cru est peu susceptible d'entraîner une baisse de la consommation, même chez les consommateurs pauvres, alors qu'une hausse du prix du lait pasteurisé pourrait impliquer une moindre consommation avec des conséquences négatives en matière de nutrition. L'accès des populations pauvres au lait cru est un facteur de lutte contre l'insécurité alimentaire car il permet de diminuer les risques de malnutrition notamment chez l'enfant. De plus, les risques sur la santé avancés par certains sont assez faibles étant donné que la plupart des ménages font bouillir le lait avant de le consommer.

Sources

- > OMC, Notification des politiques commerciales du Kenya.
- > FIPA, L'actualité laitière volume 2, Aperçu des enjeux au Kenya, décembre 2001, <http://www.ifap.org/news/nldar1201fr.html>.
- > FAO/SMIAR, Perspectives alimentaires n° 2, Lait et produits laitiers, mai 2002.
- > Oxfam, Milking the cap, Document de position, 2001.
- > International Livestock Research Institute, Dispositifs de partenariats et promotion de nouvelles politiques laitières : l'expérience du Smallholder Dairy Project au Kenya, juin 2006.
- > Econews Africa, A collapsing economy? Effects of liberalisation in Kenya, mars 2006.
- > New agriculturist on line, Kenya's dairy sector: the potential for policy change?, juin 2004, <http://www.new-agri.co.uk/04-4/develop/dev01.html>.

Le **sucre** en Indonésie

Les mesures de protection aux frontières réinstaurées par l'État dans le secteur du sucre s'inscrivent après une phase de libéralisation des importations. Elles conduisent à une diminution sensible des importations et une remontée de la production locale.

1. La mesure de protection

En 2002, le gouvernement indonésien prend le contre-pied des mesures commerciales prises quelques années auparavant en relevant le droit de douane sur les importations de sucre de 25 à 60 %¹⁸. Trois étapes peuvent ainsi être distinguées en matière de politique commerciale :

1. Une phase de soutien et de stabilisation de la production (1971-1996) : elle se traduit par la mise en place d'un système de guichet unique à l'importation, assuré par un organisme public, le Bulog. Celui-ci est également le seul organisme habilité à acheter du sucre sur les marchés locaux à un prix d'achat minimum.
2. Une phase de libéralisation (1997-2001) caractérisée par la cessation des prérogatives attribuées aux Bulog, en tant que guichet unique à l'importation et qu'acheteur unique sur le marché domestique. En conséquence, le contrôle public des prix intérieurs (prix d'achat minimum garanti et régulation des prix au détail) est aboli.
3. Une phase d'importations contrôlées et régulées (à partir de 2002) : outre le relèvement des barrières tarifaires, cette phase se traduit en amont, dès 1999, par une limitation du nombre d'importateurs aux seuls « producteurs importateurs », à savoir les producteurs qui utilisent le sucre comme matière première pour la fabrication de produits transformés (biscuits, confiseries, boissons, médicaments). En 2002, un décret encore plus restrictif limite les quantités importées aux besoins propres de ces « producteurs importateurs ». Il crée aussi une seconde catégorie d'importateurs autorisés, les « importateurs listés », qui sont les entreprises transformatrices de sucre dont la matière première (sucre de canne) provient à hauteur de 75 % minimum de petits producteurs. Pour les deux catégories, les importations ne sont possibles que si le prix bord champ ne tombe pas en dessous d'un prix minimum établi par le gouvernement.

Il faut noter que l'Indonésie est en conformité avec ses engagements à l'OMC concernant le relèvement du droit de douane, qui reste en deçà du niveau consolidé à 95 %. Elle n'a en revanche pas notifié les décrets de 1999 et de 2002 limitant aux seuls transformateurs nationaux le droit d'importer du sucre.

2. La justification de la production

Le revirement de la politique commerciale est principalement motivé par le constat des conséquences néfastes de la libéralisation économique et des échanges. La libéralisation et l'entrée de sucre à bas prix sur le marché national ont été identifiées par le gouvernement comme

¹⁸ Le droit de douane était de 10 % en 1994, puis il est passé à 0 en 1995-96, puis 25 % en 2000-01 (Indonesian custom tariff book).

l'une des causes de la crise qu'a connue le secteur sucrier indonésien à partir du milieu des années 1990. L'industrie sucrière nationale a souffert sur la période 1998-2002, avec en particulier la fermeture de huit usines de transformation. La baisse de la production est en partie liée au signal « prix bas » qui n'a pas incité les producteurs à produire, à côté d'autres facteurs entraînant un manque de compétitivité de la filière.

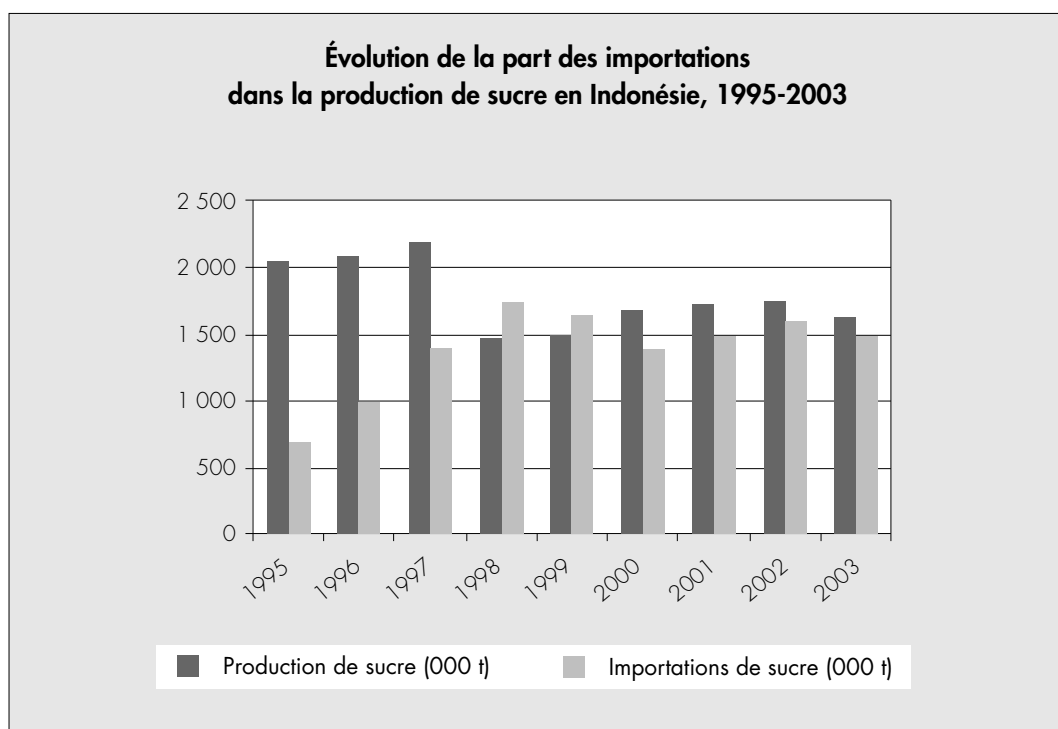
C'est donc le constat de cette concurrence qui a mené au changement d'orientation de la politique commerciale pour le sucre à partir de 2002. Aujourd'hui, le plan d'action du gouvernement vise à redynamiser le secteur du sucre en jouant à la fois sur les volets de la politique commerciale et de l'aide à l'amélioration de la compétitivité de la production nationale.

3. Les impacts

3.1 Importations et production

On observe que les importations augmentent au milieu des années 1990, avant la phase de libéralisation. Les volumes importés atteignent cependant sous cette période des niveaux record, notamment en 1998 où, avec 1,73 millions de tonnes, ils représentent plus de 60 % de la production domestique. La phase de réinstauration de mesures de contrôle des importations, dès 1999, s'est traduite par un renversement de tendance.

Concernant la production, on n'observe pas de remontée immédiate et sensible après la mise en œuvre des mesures de protection. La tendance est néanmoins à la hausse alors qu'elle avait chuté en 1998. Les informations dont on dispose pour 2004 et 2005 indiquent également que le niveau de production augmente jusqu'à atteindre celui de 1994.



Source : CNUCED (importations) et Stakeholder Gula Indonesia (production).

3.2 Emplois et revenus

Le sucre est majoritairement produit par des petits producteurs qui cultivent moins de deux hectares par tête (72 % de la production nationale). Ils correspondent à une frange de la population particulièrement vulnérable. La diminution de la production nationale de sucre pendant la phase de libéralisation, suite à la concurrence des importations entrant à bas prix, avait certainement impliqué pour ces petits producteurs une perte de revenu. À l'inverse, on peut supposer que la reprise de la production offre des conditions plus favorables en termes d'emplois et de revenus.

3.3 Consommation et sécurité alimentaire

La consommation de sucre connaît une tendance à la hausse, à tel point qu'en 2004 et 2005, même si la production continue d'augmenter, les importations de sucre s'avèrent nécessaires pour satisfaire la demande de consommation. Il faut noter qu'en ce qui concerne les ménages en insécurité alimentaire, la consommation de sucre par tête est faible ; elle a diminué aussi bien en termes de dépenses que d'apports énergétiques.

Source

- > GRET, CIRAD (2006), L'impact des mesures de soutiens à l'exportation et de l'aide alimentaire dans les pays en développement, Étude pour la Commission européenne (DG Agriculture).

Le riz au Nicaragua

1. La mesure de protection

La période 1990-92 se caractérise par une réduction progressive et une simplification des droits de douane, suite à l'approfondissement du processus d'intégration régionale avec les pays d'Amérique centrale (Nicaragua, Guatemala, Salvador, Honduras et Costa Rica). C'est dans ce contexte qu'intervient en avril 1992 la mise en place du système de bandes de prix. Il sera appliqué jusqu'en juillet 1997 pour le maïs et le sorgho, le riz en sortant quelques mois plus tôt, en septembre 1996. Des contingents sur les importations de riz seront également établis tout au long de la période. Ce mécanisme permet de faire varier le droit de douane frappant les importations des trois produits concernés originaires des pays non-membres du Marché commun centraméricain (MCCA). Les bandes de prix sont calculées à partir d'une série chronologique des prix internationaux de la marchandise considérée au cours des 60 mois précédents. Les 15 prix les plus élevés et les 15 prix les plus bas sont retirés de ces 60 mesures et on obtient un prix plafond et un prix plancher qui délimitent la bande de prix.

À l'intérieur de la bande de prix, le droit de douane est fixe. Au-dessus de la bande, les droits de douane sont variables et plus faibles que celui de la bande. En dessous de la bande, les droits de douane variables sont plus élevés. Autrement dit, plus le prix s'écarte de la limite supérieure de la bande, plus le droit de douane est faible ; plus le prix s'écarte de la limite inférieure de la bande, plus le droit de douane est élevé. Ces droits de douane variables ne peuvent en aucun cas être inférieurs à 5 % ni supérieurs à 45 % de la valeur CAF¹⁹ des produits importés.

En 1997, il est mis fin au système de bande de prix et les droits de douane sont de nouveau fixes. Les droits de douanes moyens qui ont été appliqués pendant le système de bande de prix, puis les droits de douane fixes qui sont appliqués à partir de 1997 sont repris ci-contre.

On constate qu'après le système de bande de prix, les droits de douane fixes ont été établis à un niveau relativement plus élevé que ceux appliqués dans le cadre du système de bande de prix. Les droits de douane sont différenciés pour le riz blanc et le riz paddy, avec une protection supérieure pour ce dernier, mais ils ont tout deux été relevés fin 1999.

Droits de douane moyens du système de bande de prix pour le riz (1993-1995)

Année	Droit de douane moyen
1993	32,4 %
1994	12,9 %
1995	20,2 %

Droits de douane fixes de la période 1997-1999 pour le riz

	Riz blanc	Riz paddy
Mi-1997-début 1999	30	20
1999	30	20
Fin 1999-début 2000	45	35

¹⁹ Coût assurance frêt compris.

Par rapport aux règles de l'OMC, il apparaît que les droits de douane variables mis en place pendant la période du système de bande de prix sont restés inférieurs aux niveaux consolidés. Par contre, le système de bande de prix en tant que tel a été condamné par l'OMC, à l'occasion d'un contentieux portant sur le système de bande de prix du Chili dont la configuration était similaire. Le 23 septembre 2002, l'Organe d'appel de l'OMC a confirmé le fait que le système de bande de prix était une mesure similaire aux prélèvements variables ou aux prix minimum à l'importation, qui sont interdits, et a ainsi condamné le Chili.

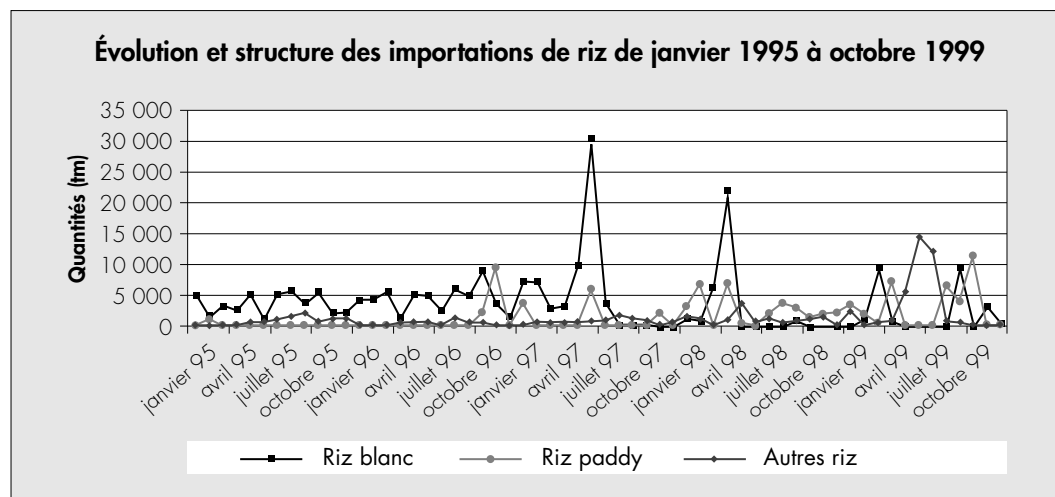
2. La justification de la protection

Le système de bande prix vise à protéger les marchés nationaux de l'instabilité des prix internationaux. Il s'agit à la fois de protéger les producteurs des fortes baisses de prix, et les consommateurs de fortes hausses de prix sur le marché mondial. Ainsi, lorsque le prix mondial est particulièrement haut par rapport à une moyenne de référence, le droit de douane diminue pour éviter une trop forte augmentation des prix qui serait néfaste pour les consommateurs. Inversement, lorsque le prix mondial est particulièrement bas, le droit de douane s'ajuste à la hausse pour éviter une trop forte baisse des prix néfaste pour les producteurs. Ce mécanisme permet aussi de réduire les variations saisonnières, c'est-à-dire intra-annuelles, de prix.

3. Les impacts

3.1 Importations de riz

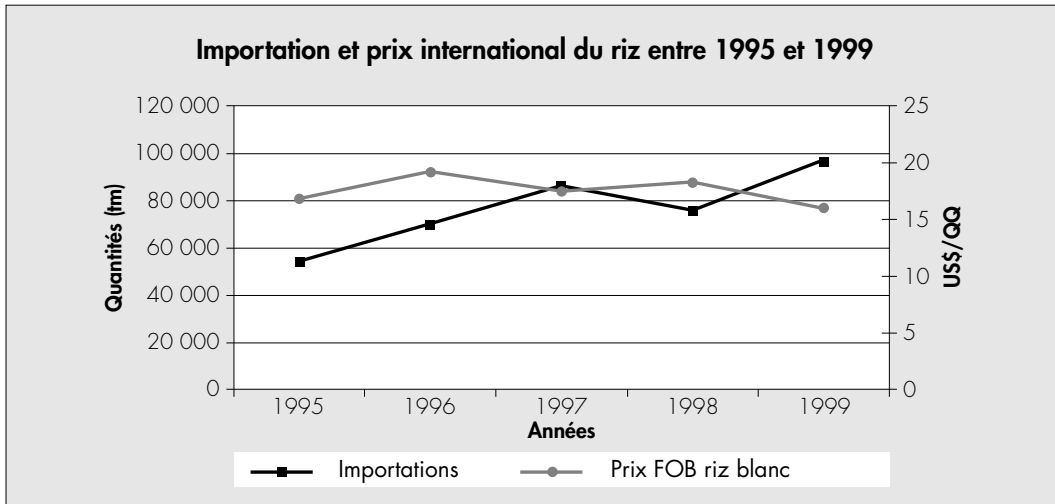
On constate une forte corrélation entre les modifications de la politique commerciale et l'évolution des importations de riz. Les importations de riz paddy commencent en 1996, lorsque ce produit est sorti de la bande de prix, pour se régulariser en 1997 après le retour à des droits de douane fixes. Les importations de riz blanc, elles, sont régulières jusqu'en juillet 1997, date à laquelle les droits de douane entre riz blanc et riz paddy sont différenciés. À partir de cette date, elles connaissent quelques pics : le premier entre la fin du système de bande de prix (septembre 1996) et juillet 1997 ; le second début 1998, avant que les droits de douane pour le riz en provenance des pays asiatiques non-membres de l'OMC ne soit remonté ; le troisième débute en 1999 avant la remontée des droits de douane sur le riz blanc et le riz paddy.



Sources : Données douanières, in Deram C. (2000).

3.2 Facture alimentaire

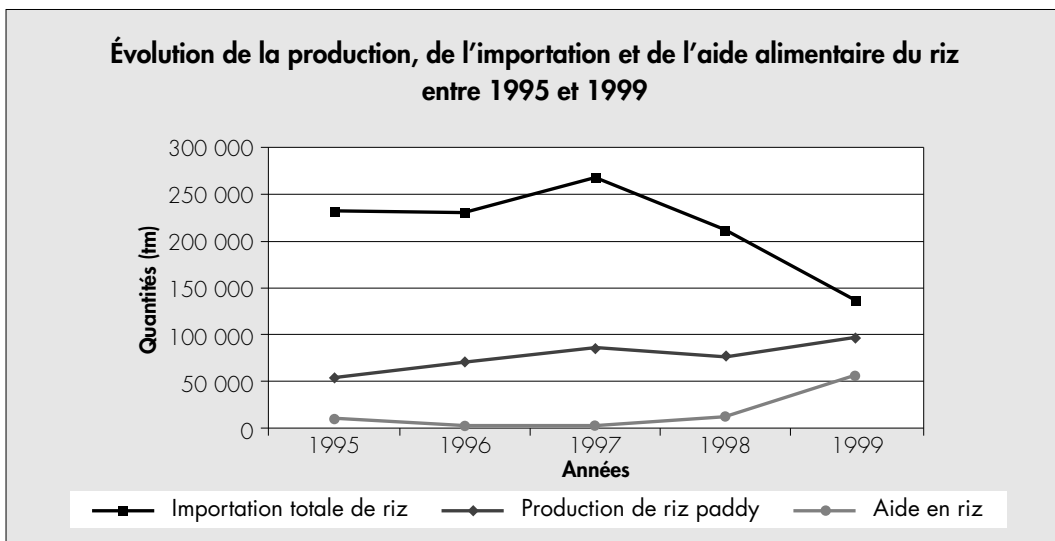
Contrairement aux autres céréales, comme le blé, le prix FOB (Free On Board) du riz connaît une tendance à la hausse, ce qui se traduit par une augmentation de la facture alimentaire en riz. Toutefois, s'agissant de la facture céréalière globale, si elle connaît une augmentation sur la période 1990-1999, elle a tendance à baisser entre 1996 et 1998. Ceci s'explique par la baisse du prix du blé, en parallèle d'une augmentation importante des volumes importés.



Sources : Données douanières et MAGFOR, in Deram C. (2000).

3.3 Production

Les données du graphique ci-dessous ne nous permettent pas d'affirmer que la production de riz a augmenté grâce à la mise en place du système de bande de prix. En revanche, elles montrent clairement qu'à partir de la fin du système en 1997, la production diminue fortement, en même temps que l'augmentation des importations et de l'aide alimentaire. Au début de la période, les importations représentent entre 19 et 26 % de la production. Cette proportion remonte à 41 % en 1999, du fait surtout de l'aide accordée pour compenser les effets du cyclone Mitch.



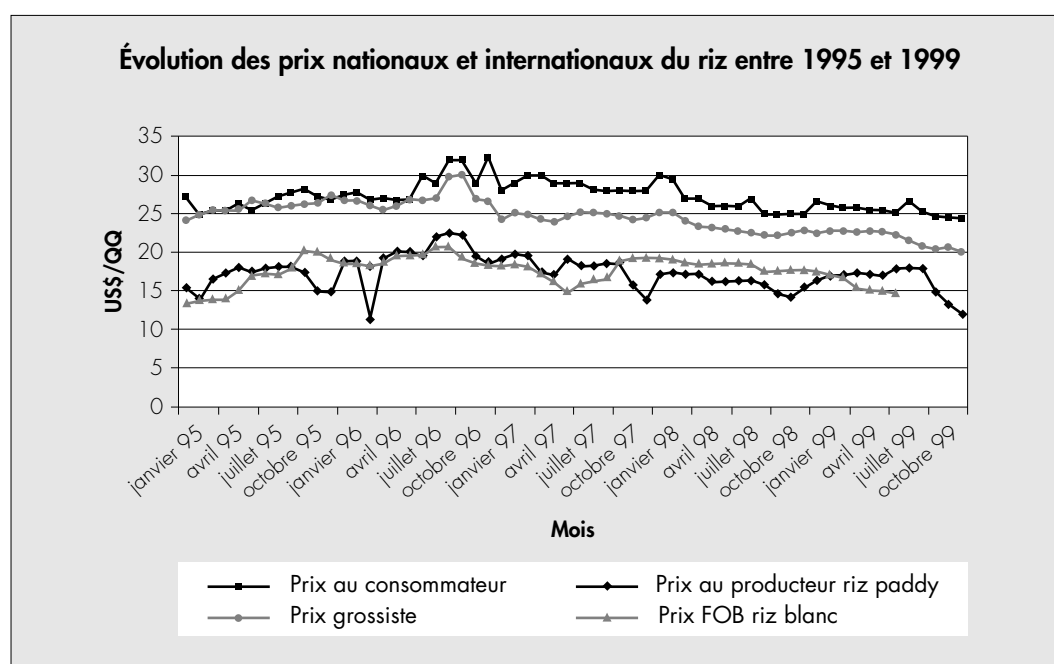
Sources : Données douanières, FAO et PAM.

Le riz local semble être compétitif par rapport au riz importé en termes de prix. On observe toutefois dans le graphique suivant une forte corrélation entre le prix FOB du riz blanc et le prix au grossiste, indiquant la forte réactivité des opérateurs à cet indicateur, et donc à l'évolution de la politique commerciale. Par contre, on n'observe pas vraiment de corrélation entre le prix FOB et le prix aux producteurs.

Il semble ainsi que la concurrence des importations sur la production locale ne porte pas tant sur les prix, en raison notamment de l'augmentation du prix FOB à partir de 1995-96 et du retour à des droits de douane relativement élevés en 1997. La concurrence se fait davantage en termes de qualité, les décortiqueurs étant obligés d'importer une partie de leur riz paddy pour pallier le manque de qualité de la production locale.

3.4 Consommation

Il apparaît que les prix sur le marché domestique du Nicaragua sont fortement dictés par le prix FOB, bien plus que les prix aux producteurs. D'où l'importance de la politique commerciale. On n'observe pas en revanche de tendance significative en termes de renforcement ou de réduction de l'instabilité intra-annuelle des prix (que ce soit au consommateur, de gros ou au producteur).



Source : Données MAGFOR, in Deral C. (2000).

Source

- > Deral C. (2000), Libéralisation des échanges et sécurité alimentaire des pays en développement, Étude au Nicaragua, IRAM - AEDES.

Le riz au Nigeria

1. La mesure de protection

En octobre 1985, le Nigeria instaure une mesure d'interdiction des importations de riz (et de maïs). Cette mesure est maintenue dans le cadre du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) mis en place en 1986 et elle durera jusqu'en 1995. Après 1995, et afin de continuer à stimuler la production nationale, les barrières tarifaires passent de 50 % en 1996 à 85 % en 2001, 100 % en 2002 puis 150 % en 2003. De nouveaux programmes de subventions agricoles (crédits à taux réduits), qui avaient été supprimés lors de la mise en place du PAS, sont par ailleurs introduits. Par rapport aux engagements du pays, si la mesure d'interdiction sur les importations de riz reste dans le cadre du PAS, elle fait l'objet d'une « plainte formelle » de la part des États-Unis auprès du GATT.

Cette mesure d'interdiction des importations de riz est le résultat d'une évolution de la politique commerciale sur le riz de plus en plus restrictive :

- dans les années 1960 et dans la première moitié des années 1970, la priorité politique n'était pas de promouvoir la production locale vivrière, mais de développer des industries de substitution aux importations. Les importations de riz sont encouragées²⁰ pour maintenir bas le coût de l'alimentation et donc les salaires ;
- entre 1974 et 1979, les droits de douane sur le riz oscillent entre 10 % et 20 %, et protègent faiblement les productions locales de riz de celles importées. De plus, l'État, dans le souci de garantir un prix bas, notamment pour les consommateurs urbains, couvre les coûts de distribution associés au riz importé, contribuant ainsi à rendre le riz local moins compétitif ;
- de 1980 à 1985, les importations de riz sont soumises à diverses restrictions quantitatives ;
- à partir d'octobre 1985 intervient l'interdiction sur les importations de riz.

L'évolution de la politique commerciale sur le riz s'articule avec celle de la politique de soutien à la production vivrière locale et de riz en particulier. Depuis le milieu des années 1970, face au manque récurrent de denrées alimentaires, et jusqu'en 1986, une politique de soutien interne aux producteurs est mise en place au travers de plusieurs programmes²¹. À partir du PAS de 1986, un plan de développement du secteur du riz est mis en place. Cependant, les mesures diffèrent de celles appliquées précédemment, dans le sens où les incitations à la production agricole ne sont plus le fait de subventions ou de la construction d'infrastructures, mais doivent résulter des différentes dérégulations – à l'exception notable du maintien de l'interdic-

²⁰ Au tout début des années 1970, les conséquences de la guerre du Biafra, combinées avec la sécheresse de 1972-1974 touchant le nord du pays, affectent gravement la capacité de production du pays en cultures traditionnelles. Les autorités importent alors les denrées disponibles sur les marchés internationaux, principalement le maïs et le riz. Le boom pétrolier de 1973-1974 (le Nigeria est un des principaux producteurs de pétrole), de même qu'un taux de change fixe surévalué, facilitent ces importations de riz qui décollent à partir de 1976.

²¹ Le programme « Operation Feed the Nation » lancé en 1976, vise à augmenter la production locale et réduire la dépendance à l'égard des importations. Il permet la distribution (gratuite ou à bas coûts) de fertilisants, de variétés améliorées, et le prêt d'outils et de machines agricoles. Le programme « Green Revolution », lancé en 1980, vise l'autosuffisance d'ici cinq ans en développant les zones rurales : construction de routes, d'industries de transformation, de centres de santé et d'éducation, etc. La politique agricole est en outre plus volontariste, ce secteur bénéficiant de la plus grande partie du budget national (13,5 %).

tion des importations. Les mesures visent à restreindre la concurrence du riz importé, atteindre un niveau d'autosuffisance alimentaire en riz, réduire la pauvreté et accroître les revenus des producteurs, créer des emplois en encourageant notamment les personnes non qualifiées à entrer dans le secteur de production de riz, et réduire la facture alimentaire en riz.

D'autres mesures décidées dans le cadre du PAS et ayant un impact direct sur le secteur agricole dont celui du riz, sont à prendre en compte :

- la dévaluation de la monnaie nationale, qui rend la production locale de riz relativement plus compétitive face aux produits importés ; même si elle contribue aussi à renchérir le prix des inputs importés et est un facteur déterminant dans la hausse de l'inflation du pays (de 5,3 % en 1986 à 33,4 % en 1992) ;
- des réductions dans les subventions agricoles précédemment accordées : à titre d'exemple, le taux de subventionnement des fertilisants passe de 75 % à 60 % ;
- la promotion de l'exportation de la production par la suppression des taxes et licences d'exportation.

2. La justification de la protection

Jusqu'au début des années 1970, la culture et la consommation de riz occupent une place marginale. Par la suite, pour des raisons à la fois historiques, agro-écologiques et socio-économiques²², le riz est massivement cultivé et consommé. La consommation passe de 3 kg/tête dans les années 1960 (le plus faible taux de la région ouest-africaine) à 18 kg pendant les années 1980. À la fin des années 1990, le riz occupe une place aussi importante que le manioc, l'igname, le sorgho, le maïs ou le mil, dans le panier de consommation nigérian.

3. Les impacts

3.1 Importations et production

Entre 1975 et 1980, avant la mise en place de mesures restrictives sur les importations, celles-ci croissent d'une quantité négligeable à 450 000 tonnes. Malgré l'interdiction officielle sur les importations de riz, les statistiques montrent que celles-ci diminuent fortement, en passant de 356 000 tonnes en 1985 à 210 000 en 1991, mais ne disparaissent pas totalement²³. Elles proviennent en partie du Bénin voisin. Outre les raisons liées à la fiabilité des données, ainsi qu'à une estimation des importations informelles, l'existence de ces importations peut aussi s'expliquer par la moindre qualité de certains riz produits localement (processus de transformation déficients). Le taux d'autosuffisance passe toutefois d'une moyenne de 54 % sur la période 1976-1983 à 77 % sur la période 1984-1995.

L'évolution de la production est ainsi l'effet le plus visible d'une période à l'autre, aussi bien en termes de superficies que de volumes. Pendant la période 1975-1980, la production de riz est passée de 504 000 à 1 090 000 tonnes. Entre 1980 et 1985, la superficie dédiée à la culture du riz augmente de 22 % (de 550 000 à 670 000 hectares) et la production lo-

²² Le riz est cultivable quasiment partout dans le pays, il jouit d'une certaine facilité de préparation et d'un apport calorifique relativement important.

²³ Elles atteignent même 411 000 tonnes en 1994 alors que l'interdiction est encore en place.

Période	Surface (hectares)	Volume (tonnes)	Rendement (tonnes/hectare)
1961	149 000	133 000	0,893
1965	188 000	231 000	1,229
1970	255 000	343 000	1,345
1975	261 000	504 000	1,931
1980	550 000	1 090 000	1,982
1985	670 000	1 430 000	2,134
1990	1 208 000	2 500 000	2,070
1995	1 796 000	2 920 000	1,626
2000	1 594 840	2 960 280	1,856

Source : PCU, FMARD, Nigeria.

cale augmente de 31 % (de 1 090 000 à 1 430 000 tonnes). Entre 1985 et 1991, la superficie en riz est multipliée par 2,45 et la production augmente de 122 % (de 1 430 000 à 3 185 000 tonnes).

Toutefois, on peut s'interroger sur le caractère durable de la baisse des importations observée depuis le milieu des années 1980. En effet, à la suite de la suppression de l'interdiction sur les importations en 1995, celles-ci ont progressivement re-augmenté pour atteindre presque deux millions de tonnes en 2001. Le Nigeria pâtit toujours d'une insuffisance de la production locale ainsi que d'une moindre qualité de son riz en comparaison de celui importé. En 2002, les importations de riz constituent 20 % des importations, et représentent la moitié de la consommation nationale.

3.2 Emplois et revenus

L'interdiction des importations, en étant associée aux mesures de soutien à la production et la hausse de la production qu'il en est résulté, s'est traduite par une augmentation des emplois en milieu rural. Un mouvement de migration inverse, des villes vers les campagnes, peut même être observé. Il est le fait notamment de jeunes (qualifiés ou non) trouvant un emploi dans les champs ainsi que dans les industries de traitement et de transport du riz. L'enquête de l'UNEP (2005) menée sur trois zones de culture révèle que le nombre moyen d'employés par minoterie est passé de 7 à 19 avant et après l'instauration du PAS. L'étude mentionne également la baisse du taux de chômage en zone rurale : de 3,2 % en 1992 à 1,6 % en 1995. Il faut noter que celui-ci augmente à nouveau à 2,8 % en 1996, après la fin de l'interdiction sur les importations de riz. Par ailleurs, la forte croissance de la superficie en riz peut sans doute être associée à une augmentation significative du nombre de producteurs.

Concernant l'impact sur les revenus des producteurs, plusieurs données peuvent être rapprochées entre avant et après le PAS : les coûts agrégés d'une exploitation d'un hectare augmentent de 626 %, passant de 7 452 Naira (N) à 54 125 N ; les fruits de la vente de 10 840 N à 73 590 N (+ 578 %) ; la marge des producteurs augmente de 3 388 N à 19 465 N (+ 474 %). Cependant, l'ensemble de ces données est en monnaie nominale. L'illusion d'une hausse du prix (nominal) du riz qui passe de 5 333 N/tonne à 33 000 N/tonne a été un facteur déterminant dans le choix des producteurs d'augmenter la production et dans l'attractivité

de la culture du riz. Une fois déflaté, il apparaît que le revenu réel diminue en fait de 27,7 %. La dépréciation de la monnaie nationale par rapport au dollar provoque en effet une forte inflation et une certaine diminution du pouvoir d'achat. Il reste que le niveau de vie des habitants ruraux s'améliore relativement à celui des urbains après le PAS ce qui contribue aussi, outre les opportunités d'emplois, à l'émigration urbaine. Avant le PAS, le faible coût du riz importé, combiné à la couverture par l'État des coûts d'acheminement du riz importé, contribuaient en effet à garantir aux habitants urbains des denrées à un prix relativement faible.

Les revenus des personnes travaillant dans le secteur de la commercialisation du riz voient leur revenu fortement augmenté, ce qui traduit la tendance à la commercialisation croissante du riz. Le revenu au niveau national passe ainsi de 46 800 N à 204 866 N (+ 338 %).

Sources

- > Shimada S., A Study of Increased Food Production in Nigeria : the Effect of the Structural Adjustment Program on the Local Level, African Study Monographs, 20(4) : 175-227, décembre 1999.
- > UNEP, Integrated Assessment of the Impact of Trade Liberalization, A Country Study on the Nigerian Rice Sector, 2005.
- > FAS USDA Worldwide, septembre 2006.
- > Warda Strategic Plan 2003-2012.
- > Oyejide A., Ogunkola A., Bankole A., Import Prohibition as a Trade Policy Instrument: The Nigerian Experience, 2005.

La **viande bovine** dans l'Union européenne

Dans le cadre de la construction de la politique agricole commune (PAC) de la Communauté économique européenne (CEE), la viande bovine a bénéficié d'une protection contre les importations concurrentielles qui, associée à un système de soutien à la production, a conduit l'Europe à passer d'une situation structurellement déficitaire à d'importants excédents structurels.

1. Une protection variable suivant la situation du marché intérieur

D'une manière générale, il faut rappeler que l'objectif de la PAC au moment de la construction de la CEE est d'accroître la production et la productivité agricole pour, d'une part, combler le déficit alimentaire de la CEE, d'autre part soutenir la croissance industrielle par l'augmentation des achats d'intrants de l'agriculture et de la libération de la main-d'œuvre agricole (article 39 du Traité de Rome). La protection du marché européen se fait dans ce but, pour pouvoir écouler la production agricole européenne et stabiliser les prix à des niveaux supérieurs aux cours internationaux. Une seule exception à ce protectionnisme : pour faire accepter la PAC au GATT (ancêtre de l'OMC), l'Union européenne accède à la demande des États-Unis d'accorder un libre accès à son marché aux exportations de soja, qui peut se combiner aux céréales comme aliment du bétail²⁴.

Le système de protection mis en place en 1964, puis maintenu dans le cadre de la création de l'organisation commune de marché (OCM) pour la viande bovine en 1967, repose sur un système dit semi-ouvert : le marché intérieur est approvisionné en partie par l'extérieur quand l'offre interne est insuffisante, mais la protection joue quand le marché intérieur est autosuffisant.

Deux types de régimes, un régime normal et des régimes spéciaux, régissent les importations de viande bovine. Le régime normal est fondé à la fois sur des droits de douane applicables à l'ensemble des produits bovins régis par l'OCM et sur un prélèvement pour la plupart de ces produits. Les droits de douane ad valorem sont de 20 % pour les viandes et 16 % pour les animaux vivants. Le prélèvement de base est calculé suivant une formule complexe intégrant des données relatives au bétail vivant, des coefficients de dérivation pour l'étendre aux carcasses et autres morceaux, un coefficient qui est fonction du prix représentatif hebdomadaire de marché communautaire et du prix d'orientation. L'objectif est d'établir une relation mathématique entre la situation du marché intérieur et les facilités d'importations, afin d'assurer un approvisionnement continu de la Communauté en viande bovine.

²⁴ Delorme H., sous la direction de (2004), La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation. Paris, Presses de Sciences Po.

Les régimes spéciaux constituent des concessions d'une durée déterminée en faveur de pays tiers qui, à l'exception des concessions en faveur des pays Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP), représentent la contrepartie d'avantages obtenus de ces pays²⁵. Dans le cadre des concessions découlant des négociations du GATT, les droits de douane vont de 0 à 26 % suivant les catégories de viande, les prélèvements sont nuls pour la quasi-totalité des catégories. Ces droits et prélèvements concernent des quantités limitées de tonnes ou de têtes, ou sont sans limite. Parmi les concessions autonomes, outre celles octroyées aux pays ACP, un quota autonome et exceptionnel d'un an est mis en place pour la viande de haute qualité (Hilton Beef) dans le cadre du GATT.

Ce premier contingent Hilton Beef datant de 1980 a en fait ouvert la voie à des exportations de muscles réfrigérés et congelés de la part des pays du Mercosur²⁶ qui exportaient jusqu'alors surtout des préparations, des abats voire de la viande séchée (GEB, 2004). Le contingent a progressivement augmenté en 1995 suite à la décision du panel de l'Organe de Règlement des Différends sur le soja, puis en 2002 suite à celui de l'Uruguay.

Il faut souligner que le système de protection mis en place n'a pas de sens seul. Il est conçu comme un des éléments de l'OCM viande bovine, aux côtés d'un prix de soutien fondé sur un prix plafond (le prix d'orientation) et d'un système d'intervention.

2. La justification de la protection

En 1967, la Communauté à six était déficitaire en viande bovine : son taux d'approvisionnement était de 88 % et son déficit net de 538 000 tonnes. La création de l'OCM bœuf visait donc à concilier l'approvisionnement des consommateurs directs et de l'industrie de transformation, sans augmenter fortement la production communautaire de viande bovine pour ne pas aggraver la situation du marché laitier, déjà excédentaire. Ce sont donc des veaux et des jeunes bovins qui sont importés et non pas des vaches. L'objectif n'était pas tant l'autosuffisance car les décideurs de l'époque pensaient que le marché devait être approvisionné en partie par les importations compte tenu des déficits structurels. Il s'agissait plutôt de garantir un approvisionnement satisfaisant des industries de transformation tout en maintenant la préférence pour la viande communautaire.

3. Les impacts

3.1 Importations et production

La protection normale aux frontières s'est avérée très efficace. À partir des années 1980, la quasi-totalité des importations est ainsi effectuée dans le cadre des régimes spéciaux.

À la pénurie des années 1972-73, succède en 1974 et 1975 un accroissement de la production dû, non pas seulement à la protection mais aussi à une intervention permanente sur le marché intérieur qui a fortement encouragé la production. Cette évolution, avec l'élargissement de la Communauté, conduit à ce que pour la première fois en 1975, la Communauté est autosuffisante en viande bovine. Elle devient ensuite structurellement excédentaire à partir de

²⁵ Ils sont à distinguer des régimes d'exception tels que la clause de pénurie (possibilité de limiter ou supprimer le prélèvement et même le droit de douane) et la clause de sauvegarde (fermeture immédiate des frontières).

²⁶ Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay et Venezuela.

1980. La production de viande bovine est très répandue dans la Communauté. Il faut noter que la contrainte du sol est faible, voire inexistante dans le cas des productions « hors sol ».

L'accroissement de la production dans la Communauté à 10 États membres est surtout sensible pour les gros bovins sur la période 1973 et 1991 : elle passe de moins de 5 millions de tonnes en 1973 à près de 7 millions en 1991. La production de veaux passe elle de moins de 700 000 tonnes en 1973 à plus de 900 000 tonnes, puis elle redescend à environ 800 000 tonnes en 1991.

Il faut rappeler qu'aujourd'hui, après les réformes successives de la PAC, la production européenne est de nouveau dans une situation de déficit structurel (GEB 2004). Ainsi, l'Union européenne est à la fois parmi les principaux importateurs mondiaux mais aussi les principaux exportateurs.

3.2 Les effets pervers du système de production

Dans le système de production de viande bovine mis en place, l'alimentation des jeunes bovins et des veaux repose sur un mélange de maïs produit sur l'exploitation, et de soja importé du Brésil, des États-Unis et d'Argentine. Au fur et à mesure du développement de la production de viande bovine, la dépendance de la Communauté européenne à l'égard des importations de soja s'est accrue ; même si elle reste bien moins forte que la dépendance existant dans les filières volaille et porc où l'élevage industriel hors sol, et les impacts environnementaux et sur la santé animale qui l'ont accompagné, se sont considérablement développés.

Il faut également savoir que le marché mondial, du fait de barrières sanitaires, est divisé en deux zones distinctes : le marché pacifique et le marché atlantique. Le premier réunit l'Amérique du Nord, l'Océanie et l'Extrême Orient. Les pays de cette zone sont indemnes de fièvre aphteuse. Le marché atlantique regroupe les pays exclus du marché pacifique, à savoir essentiellement l'Union européenne, l'Amérique du Sud et la Russie.

Sources

- > CCFD (2006), « Le soja contre la vie », Rapport de la campagne du même titre, lancée en février 2006 par le CCFD, Cohérence, la Confédération paysanne, le GRET et le Réseau agriculture durable.
- > Delorme H., sous la direction de (2004), La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation, Paris, Presses de Sciences Po.
- > Institut d'élevage, Département Économie (GEB) (2004), La viande bovine du Mercosur dans l'Union européenne. Des restaurants aux linéaires ?, juillet 2004, n° 337.
- > GRET, CIRAD (2006), L'impact des mesures de soutiens à l'exportation et de l'aide alimentaire dans les pays en développement, Étude pour la Commission européenne (DG Agriculture).
- > Baudin P. (1993), L'Europe face à ses marchés agricoles. De la naissance de la politique agricole commune à sa réforme, Economica, Collection Économie agricole et agroalimentaire.