

L'ouverture des marchés du Nord aux exportations agricoles du Sud peut-elle avoir des effets positifs sur la lutte contre la pauvreté et le développement durable ?

Base de discussion pour l'élaboration d'un document de position de MISEREOR

L'ouverture des marchés agricoles comme moteur de développement

« Le développement par le commerce ». C'est l'un des préceptes clés en matière de stratégies de réduction de la pauvreté qui a cours actuellement. Son objectif est de réduire durablement la faim et la pauvreté, en ne se bornant pas seulement à fournir de l'aide au développement, mais surtout en intégrant les pays pauvres dans le marché mondial. D'où la revendication fondamentale d'ouvrir les marchés du Nord aux produits en provenance du Sud.

L'ouverture des marchés agricoles est censée libérer un formidable potentiel pour le développement économique et la réduction de la pauvreté dans les pays du Sud. Il faudrait par conséquent veiller à ce que les pays en développement fassent un meilleur usage de leurs avantages commerciaux dans ce domaine et accroissent leurs exportations agricoles. Selon les différentes estimations, la réduction unilatérale, par les pays industrialisés, de leurs droits et quotas agricoles générerait à elle seule des revenus pour la réduction de la pauvreté qui se chiffraient en dizaines de milliards de dollars par an. Il faut souligner toutefois que ces calculs partent de conditions qui ne tiennent pas compte de la complexité réelle de la situation. Les théories sur la libéralisation des marchés ignorent par exemple les structures de distribution. Dans les pays en développement, l'accès aux ressources de production agricole et aux infrastructures (terre, eau, capital, informations, transport, etc.) n'est pas le même partout. A l'échelle mondiale, 70% des plus pauvres vivent dans le milieu rural ; dans les pays les plus pauvres de la planète, cette proportion peut même s'élever à 90%. Parmi eux figurent un grand nombre de petits paysans qui travaillent dans des zones marginales : par exemple sur des terres en pente particulièrement menacées par l'érosion, dans des zones sèches sans possibilité d'irriguer ou dans des zones reculées avec un mauvais accès aux débouchés. Il ne leur serait pas de très grande utilité de mieux pouvoir accéder aux marchés internationaux lointains.<0} Quant aux producteurs qui sont dans une situation plus avantageuse - car possédant plus de terres ou disposant de lopins mieux placés -, ils ne profiteraient pas énormément de ces changements car ils sont confrontés à des difficultés supplémentaires : manque de capacités de stockage et de transport, d'informations sur le marché et les prix ou manque de possibilités de traitement adéquat de ces informations. La pauvreté et les crises écologiques qui secouent les milieux ruraux sont généralement provoquées par l'action de l'homme et reflètent d'importants déséquilibres sociaux. La recherche de solutions durables suppose l'implication de tous les acteurs

concernés afin qu'ils puissent définir ensemble les objectifs et les stratégies appropriées. MISEREOR estime que la libéralisation du commerce risque de devenir une fin en soi qui ne contribuera guère à diminuer la pauvreté si on persiste à la séparer du contexte de rapports de force/rapports de répartition existants, ou si on l'isole des problèmes écologiques actuels.

Problèmes de l'agriculture exportatrice dans le Sud

Ouvrir plus largement l'accès des marchés du Nord équivaldrait, dans bien des cas, à renforcer le développement dans le Sud d'une agriculture d'exportation qui n'aurait que peu d'effets sur la réduction de la pauvreté. Forts de l'expérience concrète dont ils ont connaissance, MISEREOR et ses partenaires du Sud savent que, dans les conditions actuelles, loin de réduire la pauvreté, la production agricole pour l'exportation ne ferait que l'accentuer :

- Les cultures d'exportation privent les cultures vivrières de surfaces cultivables dans des pays où la production alimentaire domestique est déjà insuffisante.
- L'augmentation des exportations de produits agricoles va généralement de pair avec une accentuation des importations de produits alimentaires pour nourrir la population.
- L'agriculture tournée vers l'exportation évince les petits producteurs qui n'ont pas de droits de jouissance foncière sécurisés.
- La production pour les marchés d'exportation favorise généralement les grandes et moyennes exploitations qui disposent de suffisamment de terres et de capital pour pratiquer une agriculture mécanisée à forte intensité de capital.
- Ce sont très souvent les multinationales agricoles qui profitent le plus de l'agriculture d'exportation. Il est très rare en effet que ce soient les petits producteurs qui exportent eux-mêmes. Les familles paysannes vendent à des intermédiaires, ont des contrats de livraison avec les entreprises ou travaillent directement dans les grandes plantations tout en cultivant en parallèle de petites surfaces pour se nourrir.
- En orientant davantage la production agricole vers les marchés et notamment le marché mondial, les exploitations agricoles s'exposent aux aléas du marché, et les risques entrepreneuriaux augmentent. Pour les petites entreprises familiales ne disposant que de peu de capitaux, les risques augmentent de manière disproportionnée.
- Les fluctuations de prix sur le marché mondial provoquent souvent des pertes de revenus pour les petits producteurs agricoles ; elles ont également des incidences néfastes sur l'emploi et les salaires agricoles.
- Si les revenus viennent à manquer et qu'un minimum d'auto-consommation n'est pas assuré, c'est l'insécurité alimentaire et la faim qui s'installent.

- L'agriculture d'exportation accentue bien souvent l'exploitation abusive de la nature : des forêts entières sont détruites pour cultiver le soja ou pour élever des bovins ; la monoculture renforce la dégradation des sols et demande beaucoup d'eau, d'intrants et de produits chimiques de synthèse, etc. L'agriculture d'exportation suit traditionnellement une logique « d'extraction » qui obéit à des impératifs purement économiques ; elle s'en tient au principe de l'exploitation des ressources naturelles et s'accommode des dégradations écologiques et de la décapitalisation des milieux ruraux.

Dans un tel contexte fondé sur l'expérience, MISEREOR considère qu'il est plus important voire prioritaire en matière de lutte contre la pauvreté de favoriser l'auto-ravitaillement des pays en développement et de stabiliser leurs marchés locaux et nationaux plutôt que d'intégrer le marché mondial. Au niveau de la politique commerciale, MISEREOR cherche d'abord à ce que cessent les pratiques massives de dumping agricole en provenance des pays industrialisés, et à ce que les pays en développement adoptent des mesures pour protéger leur production nationale des exportations bon marché. La question de l'accès des marchandises du Sud sur les marchés du Nord ne revêt qu'une importance secondaire.

Signification de l'accès aux marchés internationaux

En dépit de l'importance croissante des marchés locaux pour la lutte contre la pauvreté et des problèmes liés à l'agriculture d'exportation il faut savoir que l'économie nationale de bien des pays en développement repose fortement sur les exportations agricoles ; et que cette situation ne changera pas à court terme. Et nombreuses sont les familles paysannes et les travailleurs ruraux qui dépendent des productions de café, coton, bananes, sucre ou riz à l'exportation – malgré les bas salaires et les faibles prix de vente qu'ils rapportent. Il faut reconnaître enfin qu'il y aura toujours un commerce international de produits agricoles. Un monde qui serait composé de pays vivant en autarcie sur le plan agricole ne serait guère concevable. En termes de développement, il ne s'agit donc pas de supprimer le commerce agricole, mais plutôt de l'organiser de manière judicieuse. Dans un contexte de commerce agricole mondial en expansion avec son cortège de conséquences négatives pour la réduction de la pauvreté, il convient aujourd'hui plus que jamais de définir son organisation pour qu'il n'ait pas de répercussions négatives sur la production des petits paysans ni sur les structures paysannes ou sur la sécurité alimentaire dans les pays du Sud, mais qu'au contraire il ait des effets positifs en termes de développement et de durabilité. Dans ce contexte, la question de l'organisation de l'accès des produits agricoles du Sud aux marchés du Nord revêt une importance capitale. Dans quels domaines et à quelles conditions un accès au marché est-il satisfaisant en termes de développement ?

L'accès aux marchés du Nord : un impératif de responsabilité et de justice

Les politiques et les modèles reçus du Nord ont entraîné l'expansion des cultures d'exportation dans les pays du Sud et contribué largement à la dépendance de ces pays de l'exportation des produits agricoles. Que l'on songe aux structures économiques mercantiles ou commerciales héritées de la période coloniale, ou à la propagation des techniques de production modernes comme celles mises en place par la Révolution verte qui font un large appel aux moyens de production externes, ou plus récemment aux programmes d'ajustement structurels qui favorisent l'orientation vers les exportations, le Nord n'a pas cessé d'exercer une influence importante sur le développement des secteurs agricoles dans les pays en développement. De plus, le service de la dette contraint de nombreux pays à accroître leurs productions d'exportation pour obtenir des devises. Et alors que le Nord a fortement imprimé son empreinte sur l'agriculture d'exportation du Sud, il met souvent en avant des modes de production peu compatibles avec l'environnement et le non-respect des normes sociales dans le Sud pour défendre son protectionnisme à l'égard des pays en développement. Pourtant, dans le même temps, le Nord pratique lui-même un modèle d'agriculture qui n'est pas sans poser de problèmes sur le plan écologique car il favorise les grandes exploitations intensives et de plus conduit à l'écoulement d'importants excédents sur le marché mondial (orientation vers l'exportation). Dans ce contexte, il n'est pas justifié que les pays développés protègent fortement leur marché et que, dans le même temps, ils demandent aux pays en développement d'ouvrir les leurs. Pour instaurer des relations commerciales plus équitables entre le Nord et le Sud, le Nord devrait ouvrir plus largement ses marchés aux produits agricoles en provenance du Sud.

Equité face à durabilité

Au total, la libéralisation du commerce agricole favorise un modèle d'agriculture qui repose sur de grandes exploitations et un mode de production peu durable. En d'autres termes, ouvrir les marchés agricoles du Nord sans restriction aucune reviendrait à favoriser l'expansion de l'agriculture d'exportation dans les pays du Sud – avec toutes les conséquences sociales et écologiques négatives que cela comporte.

L'amélioration de l'accès aux marchés aurait aussi des conséquences pour l'agriculture des pays industrialisés. Les agriculteurs dans le Nord seraient confrontés à une plus grande concurrence. Un tel mouvement accentuerait la concentration et l'intensification de l'agriculture et entraînerait l'abandon de la production dans certaines branches. Il irait à l'encontre des efforts déployés dans le domaine politique pour mettre en place une agriculture multifonctionnelle qui réponde à des aspirations économiques, écologiques, sociales et culturelles.

Pour des raisons d'équité, les demandes en faveur d'une plus grande ouverture des marchés sont justifiées. L'expansion du commerce agricole risque néanmoins de se faire au détriment des pauvres et de l'environnement.

Comment sortir de ce dilemme ?

MISEREOR estime que l'ouverture des marchés du Nord aux produits agricoles du Sud devrait être conduite de manière mesurée et différenciée. Accroître le commerce agricole n'est pas en soi une mesure favorable au développement. L'orientation vers l'exportation renferme un potentiel en termes de développement et de lutte contre la pauvreté qui est variable en fonction du produit et du pays concerné.

L'exportation des produits agricoles en provenance du Sud n'est à encourager que si elle garantit, par le biais de règles définies ensemble, des conditions justes et une production durable. Pour que le commerce agricole contribue utilement à la lutte contre la pauvreté dans le monde, il est impératif de l'organiser non seulement en fonction de critères économiques, mais aussi de critères sociaux et écologiques. Cette façon de faire est possible comme le démontre par exemple le « commerce équitable » qui s'articule autour de l'homme et de ses droits. Il contribue à ouvrir l'accès des marchés internationaux aux petits paysans et à les intéresser de manière adéquate aux bénéfices de l'exportation de leurs marchandises. Le commerce équitable offre aux petits paysans et à leur famille des revenus plus élevés, des conditions de travail plus humaines ainsi que des conditions de production plus écologiques.

En ce qui concerne l'accès des produits du Sud sur les marchés du Nord, la réforme des règles multilatérales du commerce agricole mondial devrait s'attaquer d'abord au problème de prix, c'est-à-dire fixer des prix plus élevés et plus stables qui profitent aux petits producteurs dans les pays en développement. Dans un deuxième temps, ces règles devraient établir que la production à l'exportation respecte des normes sociales et écologiques minimales. Les propositions suivantes pourraient contribuer à associer ces objectifs et l'accès aux marchés du Nord.

- Générer et installer des systèmes de gestion de l'offre : Mise en place de mécanismes pour gérer l'offre sur les marchés agricoles mondiaux. Une mesure qui conduirait à des prix de production justes et stables.
- Abolir la progression des tarifs douaniers : Remise à plat de la politique douanière qui prélève des droits de douane plus élevés pour les produits transformés que pour les matières premières¹. Cela permettrait l'émergence d'une industrie alimentaire dans les pays du Sud et favoriserait l'équilibre de la balance commerciale entre matières premières et produits transformés.

¹ A titre d'exemple, les droits de douane sont plus élevés pour la poudre de cacao ou le chocolat que pour le cacao brut, de sorte que l'importation de produits transformés est moins rentable.

- Lier protection et politiques d'exportation : Les quotas d'importation² sont autorisés tant que la production domestique/l'offre sur le marché national est contrôlée de manière que la production protégée ne soit pas exportée. Les importations des pays en développement qui se situent à l'intérieur de ces quotas d'importation devraient se voir accorder un accès préférentiel aux prix pratiqués sur le marché intérieur. Ainsi les producteurs nationaux seraient protégés sans déformer les prix sur le marché mondial. Les producteurs des produits autorisés pourraient bénéficier d'un prix plus élevé³
- Instaurer un « accès qualitatif au marché » : Des quotas d'importations seraient accordés en fonction de critères de développement et de durabilité fixés par le pays d'importation en concertation avec les pays en développement exportateurs, avec la participation de la société civile de ces pays (par exemple les organisations paysannes, les syndicats). Ces critères reposeraient sur des normes minimales internationales en matière de travail, d'environnement et de protection des consommateurs. Des droits de douane plus élevés seraient prélevés pour les importations qui ne répondraient pas à ces critères. Les pays industrialisés devraient aider les pays en développement à répondre à ces normes.
- Limiter la concentration des entreprises multinationales : Mise en place et, si nécessaire, renforcement des règles de la concurrence pour réduire le haut degré de concentration verticale et horizontale sur le marché agricole mondial. Ce qui permettrait à d'autres acteurs de profiter aussi du commerce agricole et de l'accès aux marchés du Nord. Les producteurs pourraient négocier des prix plus raisonnables.

Conclusion

Il faut aborder cette question de l'ouverture des marchés du Nord aux produits agricoles du Sud de manière très nuancée et lui apporter une réponse mesurée. Si l'on veut que le commerce agricole apporte sa contribution à la lutte contre la pauvreté dans le monde, il est nécessaire de l'organiser non pas seulement en fonction de critères économiques, mais aussi de critères sociaux et écologiques. En même temps, il faut relativiser l'importance, en termes de réduction de la pauvreté globale, d'une plus grande ouverture des marchés agricoles. En termes de politique commerciale, ce qui est prioritaire pour réduire la pauvreté, c'est que les pays en développement puissent protéger leurs propres marchés des importations alimentaires à bas prix et qu'il soit mis fin aux pratiques de dumping agricole des pays industrialisés. Il faut donner la priorité à la création et à la consolidation des

² Les quotas d'importation permettent d'importer une quantité limitée d'un produit protégé. Mais une fois atteint le seuil autorisé, il n'est plus possible d'importer ce type de produit.

³ Les accords du GATT pour les produits agricoles ont jadis inclus une réglementation de ce type. (Cf. Sophia Murphy: Agricultural Trade: Time for a new Framework, contribution à la conférence "Breaking the Deadlock in Agricultural Trade Reform and Development: How could a Leaders' Level G20 make a difference?" Oxford, 8-9 Juin, 2004).

marchés locaux avant l'accès au marché mondial. Il faut que l'aide au développement et les aides gouvernementales soient affectées en premier lieu au renforcement de la production paysanne, de la commercialisation locale et de l'agriculture durable.

Questions pour la consultation des partenaires choisis :

- Comment voyez-vous le problème des exportations agricoles d'une manière générale et dans le contexte de votre pays ?
- Dans le contexte de la lutte contre la pauvreté, quels atouts et quels potentiels renferment, selon vous, les exportations agricoles pour votre pays ?
- Quel contexte et quelles conditions minimales seraient requises pour que les exportations profitent aux pauvres ?
- En quoi cette problématique vous touche-t-elle ainsi que les groupes avec lesquels vous travaillez directement ?
- Veuillez décrire l'approche et les méthodes de commercialisation des groupes avec lesquels vous êtes en contact ? Quelle est l'importance des marchés et du développement des marchés dans votre contexte de travail ?
- Quel rôle devrait jouer MISEREOR ? Quelle position devrait-elle adopter ? Comment MISEREOR devrait-elle expliquer et présenter sa position ?

Alicia Kolmans

en liaison avec le groupe thématique « alimentation, usage de la terre, environnement »

Aix-la-Chapelle mai 2005