

Vers la gestion de l'offre

Réguler les prix et les échanges de matières premières agricoles

Juin 2007

Par Stéphane Parmentier
stephane.parmentier@mdmoxfam.be
Département Actions



AU SUJET D'OXFAM-MAGASINS DU MONDE

Association sans but lucratif, Oxfam-Magasins du monde entend promouvoir une société plus équitable et solidaire, au Nord et au Sud, entre le Nord et le Sud. Pour ce faire, Oxfam-Magasins du monde propose plusieurs moyens d'action :

- Vendre des produits de commerce équitable (produits alimentaires, d'artisanat, vestimentaires et cosmétiques) et des vêtements de seconde main
- Sensibiliser un large public aux enjeux du développement
- Interpeller multinationales et pouvoirs publics en vue de favoriser un développement durable, social et solidaire.

Pour mener ses actions (alternatives de commerce équitable et solidaire, éducation permanente, force de changement), Oxfam-Magasins du monde repose sur un mouvement de près de 3000 bénévoles.

L'organisation compte une centaine de Magasins du monde de commerce équitable (produits équitables) et de commerce solidaire (vêtements de seconde main), une centaine de « J'M » (des « Jeunes Magasins du monde » regroupant au moins 8 jeunes et 2 enseignants dans les écoles secondaires) et quelques groupes d'action (présents dans les écoles supérieures et universités).

Oxfam-Magasins du monde

Rue Provinciale, 285, 1301 Wavre, Belgique

Tél. gén. : +32 (0)10/43.79.50

Fax gén. : +32 (0)10/43.79.69

<http://www.madeindignity.be>

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	7
Chapitre 1 : Un état sain et bien portant. Portrait sommaire d'une agriculture « viable »	11
A. Au fondement des politiques, des responsabilités	11
A.1. Le droit à la satisfaction des besoins essentiels	11
A.2. Le droit à un revenu décent	12
A.3. Le droit à l'alimentation	12
A.4. Le droit à la sécurité alimentaire	13
A.5. Le respect des droits fondamentaux du travail	13
A.6. Le droit à la souveraineté nationale	14
A.7. Le respect de l'environnement	15
B. Implications pour le modèle agricole	16
B.1. des revenus « adaptés » aux coûts de production	16
B.2. Des échanges économiquement, socialement, écologiquement et culturellement « durables »	16
B.3. Le recours à des pratiques culturelles respectueuses de l'environnement et de la santé humaine ..	17
B.4. Le maintien et le renforcement de l'agriculture paysanne familiale	18
a. L'agriculture paysanne familiale	18
b. L'agriculture industrielle	19
c. Une viabilité plutôt paysanne familiale	19
B.5. La priorité aux marchés intérieurs	20
B.6. L'accès des agriculteurs paysans familiaux aux ressources naturelles et à leur contrôle	21
B.7. La libre coexistence d'agricultures géographiquement distinctes	21
B.8. La participation effective des agriculteurs paysans familiaux aux décisions qui les concernent	22
Chapitre 2 : Les symptômes de la maladie. Des prix chaotiques, des échanges internationaux non durables	23
A. L'instabilité extrême des prix mondiaux et ses conséquences	23
A.1. La volatilité des prix internationaux	23
A.2. Les impacts pour les producteurs	24
a. Le lien entre les prix mondiaux et les revenus associés du producteur	24
b. Le rôle joué par la culture d'une denrée agricole dans les revenus globaux de l'exploitant	25
c. L'instabilité, source d'incertitude pour les producteurs	26
A.3. Les impacts à l'échelle des économies nationales	26
a. La dépendance des pays en développement aux cultures d'exportation	27
b. Le prix de la dépendance	27
B. Les baisses de prix de marché et leurs conséquences	29
B.1. Les baisses chroniques des prix mondiaux	29
B.2. La baisse à long terme des prix internationaux	29
B.3. Les baisses de prix sur les marchés intérieurs	30
B.4. Les impacts pour les producteurs	30
a. Dans le monde développé	31
b. Dans le monde en développement	31
B.5. Les répercussions pour les travailleurs agricoles	32
B.6. Les effets sur les économies nationales	33
B.7. Les conséquences écologiques et nutritionnelles	34
C. Des échanges internationaux non durables pour les pays exportateurs	36
C.1. Des échanges non durables pour les travailleurs agricoles	36
C.2. Des échanges non durables sur le plan environnemental	37
C.3. Des échanges économiquement non durables pour de nombreux producteurs	38
a. Des écarts de compétitivité extrêmes	38

b. Des politiques de dumping économique à l'exportation	38
b.1. Les politiques de dumping émanant de pays étrangers	38
b.2. Les politiques de dumping émanant du pays auquel appartiennent les producteurs exportateurs	39
C.4. Des échanges non durables pour les économies nationales tributaires des cultures d'exportation	40
D. Des échanges internationaux non durables pour les pays importateurs	41
D.1. Des échanges économiquement non durables pour les producteurs et travailleurs agricoles locaux	41
D.2. Des économies nationales plongées dans la dépendance, l'endettement et la pauvreté	42

Chapitre 3 : Le diagnostic. L'analyse des causes à l'aune des mécanismes de marché et des politiques agricoles..... 44

A. Pourquoi les prix agricoles internationaux sont-ils instables ?	44
a.1. L'hypothèse exogène	44
A.2. L'hypothèse endogène.....	45
A.3. Le rôle de l'activité spéculative	47
B. Pourquoi les prix agricoles baissent-ils sur les marchés internationaux et sur de nombreux marchés intérieurs ?.....	48
B.1. Les gains de productivité agricole	48
b.2. L'insuffisance chronique de la demande sur les marchés internationaux	49
B.3. Le rôle des politiques agro exportatrices dans la baisse des prix internationaux et de prix intérieurs	49
a. Le cas de la politique agricole des Etats-Unis	50
b. Le cas de la politique agricole de l'Union européenne	52
B.4. Le rôle du FMI et de la Banque mondiale dans la baisse des prix internationaux des cultures d'exportation	54
B.5. La responsabilité des institutions internationales dans l'harmonisation des prix intérieurs sur les prix internationaux	54
a. Le rôle des Programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du FMI	55
b. Le rôle de l'OMC.....	56
C. Pourquoi les échanges internationaux sont-ils l'expression d'écart de compétitivité colossaux entre exploitations ?	60
C.1. Des conditions naturelles diversement favorables ou défavorables aux cultures.....	60
C.2. Un accès historiquement très inégal à la croissance de la productivité agricole	60
c.3. Une répartition manifestement inadéquate des subventions	60
D. D'où vient le dumping économique à l'exportation ?	62
D.1. La libération des capacités productives et la forte croissance des aides compensatoires dans le pays exportateur.....	62
D.2. Le droit commercial international de l'OMC	63
E. D'où viennent le dumping social et le dumping environnemental à l'exportation ?	66
E.1. Les facteurs relevant de la souveraineté du pays exportateur	66
E.2. La faiblesse des prix internationaux	66
E.3. Le régime commercial de l'OMC.....	66
a. La non-reconnaissance des formes sociale et environnementale du dumping à l'exportation...	67
b. La faible marge de manœuvre des PED pour faire valoir des normes sanitaires et environnementales	67
F. D'où viennent les poussées soudaines d'importations ?	68
F.1. Les facteurs dépendant des aléas du marché.....	68
F.2. Les facteurs découlant de décisions gouvernementales.....	68
F.3. La responsabilité de l'OMC, de la Banque mondiale et du FMI	69

Chapitre 4 : Les remèdes standards. Les réponses les plus souvent préconisées aux problèmes de prix et d'échanges 70

A. Les réponses actuelles dominantes à l'instabilité et aux baisses de prix.....	70
A.1. Fusionner les marchés intérieurs en un marché mondial unique	72
a. L'intérêt théorique d'une fusion des marchés intérieurs.....	72
b. La non pertinence de cette stratégie.....	72
A.2. Eliminer les subsides directs et indirects à l'exportation	73
a. La remontée attendue des prix internationaux	73
b. Le faible impact de l'élimination des subsides à l'exportation sur les prix mondiaux	73
A.3. Diversifier la production	74
a. Les avantages supposés des diverses formes de diversification.....	74
b. Les limites de cette stratégie.....	75
A.4. Recourir aux marchés à terme.....	76
a. La protection offerte par le contrat à terme contre les fluctuations de prix.....	77
b. La protection offerte par l'option contre les chutes de prix.....	78
c. Les avantages des marchés à terme.....	79
d. Les limites des marchés à terme	80
A.5. Accroître la production et/ou la productivité.....	80
a. Le bénéfice attendu de l'accroissement de la production et/ou de la productivité.....	80
b. Un avantage individuel hypothéqué à large échelle.....	81
A.6. Améliorer la qualité de la production.....	81
a. Les avantages supposés de l'amélioration de la qualité	81
b. Une stratégie d'un intérêt très timide.....	81
B. Les réponses actuelles dominantes aux échanges internationaux non durables.....	83
B.1. Les réponses de l'OMC.....	83
B.2. L'élimination des subventions qui soutiennent le dumping économique à l'exportation.....	84
a. Une stratégie efficace mais incompatible avec les principes d'une agriculture viable	84
b. Le cas du dumping-économique à l'exportation de coton-fibre	84
c. A l'arrivée, des gagnants et des perdants	85

Chapitre 5 : Soigner le mal à la racine. Les réponses de la gestion de l'offre 86

A. Le concept de « gestion de l'offre »	86
A.1. La définition de la gestion de l'offre et ses objectifs	86
A.2. Les outils de la gestion de l'offre à l'échelle nationale	87
A.3. Les outils de la gestion de l'offre à l'échelle internationale	88
B. Les principaux avantages de la gestion de l'offre	90
B.1. Des prix de marché plus stables et décents au bénéfice de l'ensemble des producteurs.....	90
B.2. Une réponse au dumping économique à l'exportation respectueuse de l'ensemble des filières.....	90
B.3. Une réponse aux poussées soudaines d'importations	91
B.4. La contribution à des pratiques culturelles plus respectueuses de l'environnement, des droits des travailleurs agricoles et de la qualité sanitaire des aliments.....	92
B.5. Le renforcement du pouvoir de marché des organisations agricoles	92
B.6. Une contribution à la diversification des économies	93
C. Des mesures complémentaires à la gestion de l'offre.....	94
D. Deux inconvénients de la gestion de l'offre	96
D.1. La création de situations de rentes	96
D.2. Des hausses de prix problématiques dans certains Pays en développement	96
E. La faisabilité de la gestion de l'offre.....	98
E.1. Quelques difficultés majeures	98
a. La contrainte d'un réajustement constant des programmes de gestion de l'offre	98
b. L'allocation complexe des quotas.....	98
c. Le phénomène des « passagers clandestins ».....	99
d. Le financement problématique des programmes de gestion de l'offre.....	100

e. Le pouvoir des firmes agroalimentaires et des entreprises de distribution	100
E.2. Des propositions pour une gestion de l'offre réaménagée.....	100
a. Une flexibilité accrue.....	101
b. La « carotte » et le « bâton »	101
c. Le financement de la gestion de l'offre à l'échelle internationale par une taxe à l'exportation.	101
d. Des pouvoirs publics qui jouent leur rôle	102
e. Une bonne gouvernance	102
f. Des ponts entre les accords internationaux par produits	102
g. Un ajustement adéquat des objectifs assignés à la gestion de l'offre aux échelles nationale et internationale.....	103
h. L'instauration d'offices de commercialisation performants.....	103
i. La nécessité d'une approche au cas par cas	103
Conclusion.....	105
Annexe : Appel à l'action sur la crise des matières premières agricoles.....	107
Références.....	112

Introduction

En 1996 se réunissaient à Rome les chefs d'Etat et de gouvernement de plus de 180 pays à l'occasion du Sommet mondial de l'alimentation. Ensemble, ces Etats s'engageaient à réduire de moitié, soit d'environ 400 millions, le nombre de personnes sous-alimentées dans le monde d'ici 2015 au plus tard. Cet objectif devait constituer une première étape dans l'éradication de la faim. Aujourd'hui, qu'en est-il ? Des avancées ont-elles été réalisées en ce sens ? Dans l'édition 2006 de son rapport annuel sur l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture - Food and Agriculture Organization of the United Nations-) faisait un constat amer. « *Dix ans plus tard, nous sommes confrontés à une triste réalité : aucun progrès n'a été réellement accompli en la matière* » (FAO, 2006a). De fait, la FAO estimait alors qu'au cours de la période 2001-2003, le nombre de personnes souffrant de la faim était de 854 millions à l'échelle du globe, et de 820 millions dans les seuls Pays En Développement (PED) (FAO, 2006a). Par ailleurs, on estime à un tiers de l'humanité le nombre de personnes victimes de malnutrition, soit plus de deux milliards de personnes (Mazoyer, Roudart, 2005)¹. Et selon l'OMS (Organisation mondiale de la santé), les maladies associées à la faim et à la malnutrition ont coûté davantage de vies que les désastres naturels et les maladies transmissibles mortelles comme le VIH/SIDA, la malaria et la tuberculose (Karinge, 2006). Tout cela alors que d'après la FAO, l'agriculture pourrait produire assez de nourriture pour nourrir convenablement 12 milliards d'êtres humains (ONU, 2001).

Cette situation montre à quel point le droit à l'alimentation et le droit à la sécurité alimentaire sont des concepts vides de sens pour une partie importante de la population mondiale. Mais elle est également très symptomatique de la crise conséquente dans laquelle l'agriculture mondiale est aujourd'hui plongée. Toujours selon la FAO, trois quarts des pauvres vivant avec moins de 1 dollar par jour (près de 1,2 milliard d'individus au total) sont en effet des ruraux, et la majorité des victimes de la faim dans le monde sont des paysans des PED, c'est-à-dire des producteurs et vendeurs de nourriture beaucoup plus que des acheteurs urbains (Mazoyer, Roudart, 2005).

Que celles et ceux à qui l'on doit de nourrir le monde n'aient pas eux-mêmes les moyens de manger à leur faim peut sembler paradoxal. Mais faut-il vraiment s'en étonner alors que partout dans le monde, les revenus agricoles des petites et moyennes exploitations ont accusé de fortes baisses au cours de la seconde moitié du XXème siècle ? Ces baisses ont contribué et contribuent encore largement ici et là à l'appauvrissement et parfois l'exclusion d'un grand nombre d'agriculteurs paysans familiaux.

La faim, la malnutrition et les baisses de revenus du plus grand nombre d'exploitants suffisent à montrer combien l'agriculture mondiale est malade. Une maladie qui, outre la négation des droits à l'alimentation, à la sécurité alimentaire et à un revenu décent, présente encore bien d'autres symptômes. La dégradation de l'environnement, la violation du droit à la souveraineté nationale ou celle des droits fondamentaux du travail en font partie.

Cette crise de l'agriculture mondiale a bien entendu des causes très nombreuses et diverses. Parmi celles-ci figurent la volatilité et les baisses des prix de marché des matières premières agricoles. A titre d'exemple, entre 1980 et 2005, les prix mondiaux annuels du sucre, du coton-fibre, du café et du cacao ont accusé des chutes comprises en termes réels entre 68,5 et 77,6 % (Koning, Robbins, 2005), entraînant une forte dégradation des revenus des producteurs et travailleurs agricoles qui en dépendent. Ces chutes de prix ont aussi des effets dramatiques sur l'ensemble des économies

¹ La « faim » ou la « sous-alimentation » désignent une insuffisance ou l'absence de calories au regard du nombre de calories requises pour le bon fonctionnement de l'organisme. La malnutrition, quant à elle, correspond à l'absence ou l'insuffisance, dans une nourriture suffisante en calories, de micronutriments, essentiellement de vitamines (molécules organiques) et de minéraux (molécules inorganiques) (ONU, 2001).

nationales tributaires de l'exportation de quelques-unes de ces matières premières. Pour les pays concernés comptant parmi les plus pauvres, elles réduisent par exemple les budgets nationaux alloués aux services sociaux essentiels (santé, éducation,...) ou au remboursement de la dette.

En outre, les échanges mondiaux de produits de base agricoles sont le théâtre de rapports de force inégaux entre acteurs, aux conséquences très dommageables pour les plus mal lotis. La mise en concurrence forcée d'agriculteurs aux écarts de compétitivité naturelle très élevés, l'exportation de produits à des prix inférieurs aux coûts de production, ou celle de matières premières cultivées dans des conditions sociales ou environnementales indignes, en fournissent quelques exemples. Avec les conséquences que l'on sait : paupérisation croissante des petites et moyennes exploitations paysannes familiales partout dans le monde, pertes excessives de parts de marché pour les filières agricoles marginalisées, pression sur les conditions de travail, etc.

C'est dire combien trouver des stratégies de réponses permettant aux acteurs, et tout particulièrement aux producteurs, de faire le plus efficacement possible face aux problèmes de prix et d'échanges internationaux de matières premières agricoles est d'une importance cruciale. Mais comment y faire face ? Faut-il attendre de la libéralisation croissante de l'agriculture qu'elle règle tous les problèmes ? A l'inverse, vaut-il mieux considérer que des marchés libéralisés ne résoudraient nullement ces difficultés et qu'en conséquence, il convient de « gérer les risques » spécifiques du marché de sorte que les acteurs en ressentent le moins possibles les effets néfastes ? Mais pour autant, gérer ces risques représente-t-il vraiment la meilleure solution ? N'est-il pas bien plus indiqué de soigner le mal à la racine en intervenant directement sur les marchés pour tenter de stabiliser les prix à des niveaux suffisamment rémunérateurs, et de rendre les échanges internationaux plus durables sur le plan économique, social ou environnemental ? C'est tout le sens de la « gestion de l'offre ». Cette approche vise à équilibrer l'offre à la demande sur un marché donné en utilisant l'ensemble des instruments nécessaires pour ce faire (quotas de production, à l'importation, à l'exportation, stockage des excédents, droits de douane, etc.).

C'est à l'ensemble de ces questions que cette étude se consacre tout particulièrement. Plus précisément, il s'agit d'examiner l'intérêt de recourir prioritairement à la gestion de l'offre pour faire face aux problèmes de prix et d'échanges de matières premières agricoles. Aujourd'hui, la gestion de l'offre est le plus souvent rejetée comme démodée ou irréaliste. À en croire la pensée et les politiques économiques dominantes, elle aurait démontré son inefficacité flagrante et appartiendrait nécessairement à un temps révolu. Est-ce vraiment le cas ?

L'étude est structurée en cinq chapitres.

Chapitre 1. Un état sain et bien portant. Portrait sommaire d'une agriculture viable

Un constat saute aux yeux quant à la manière dont sont adoptées les politiques agricoles aux échelles nationale, régionale et internationale : elles se décident sans réel débat public, démocratique préalable sur ce que l'on attend au juste de l'agriculture. Quelle agriculture voulons-nous ? Une agriculture « viable » ? Sans doute cette réponse fera-t-elle l'unanimité. Mais que veut-on dire par là ? Qu'entendons-nous par « agriculture viable » ? Viable pour qui, pour quoi ? Les questions ne manquent pas à cet égard. Par exemple :

- Est-ce une agriculture plutôt agro-industrielle ou paysanne familiale ?
- Une agriculture rémunérant décentement ses paysans aux quatre coins du globe ou pas nécessairement ?
- S'agit-il d'une agriculture produisant une alimentation absolument saine ou est-ce là une exigence superflue pourvu que l'on produise assez de nourriture pour tout le monde ?
- Une agriculture viable peut-elle surexploiter les ressources naturelles ou attendons-nous d'elle qu'elle respecte à tout prix leur conservation ou leur renouvellement ?

- Doit-elle toujours devenir plus performante, moderne, productive ou convient-il au contraire de ralentir cette course au « progrès » ?
- Etc.

Loin d'être neutres, les réponses que l'on entend apporter à ces questions conditionnent fortement les politiques agricoles à mener. Cela vaut notamment pour les aspects liés aux prix de marché et aux échanges internationaux de matières premières. L'absence de réels débats citoyens sur ce qu'est ou devrait être une agriculture viable vers laquelle tendre conduit ainsi à s'interroger sérieusement sur la légitimité réelle des politiques adoptées. De même, on peut se demander quel intérêt peuvent bien avoir nombre de discussions polémiques sur les mesures à préconiser en la matière dès lors que les parties en présence ne prennent pas la peine de clarifier suffisamment les objectifs à atteindre.

Afin d'alimenter le débat dans des termes aussi cohérents, transparents et constructifs que possible sur les choix de politiques agricoles à même de répondre au mieux aux problèmes de prix de marché et d'échanges de matières premières agricoles, ce premier chapitre se propose d'explicitier les caractéristiques essentielles de l'agriculture viable qu'Oxfam-Magasins du monde entend promouvoir. L'objectif est de poser, à la manière d'un postulat, le cadre de référence sous-jacent aux chapitres qui suivent.

Chapitre 2. Les symptômes de la maladie. Des prix chaotiques, des échanges internationaux non « durables »

L'objectif du deuxième chapitre est de décrire les principaux problèmes rencontrés sur les marchés intérieurs et mondiaux de produits de base agricoles en matière de prix et d'échanges internationaux, et la manière dont ils remettent en question les principes de l'agriculture viable esquissée dans le premier chapitre.

Chapitre 3. Le diagnostic. L'analyse des causes à la lumière des mécanismes de marché et des politiques agricoles

Le troisième chapitre entend analyser les causes principales de l'instabilité et des baisses de prix, ainsi que des échanges internationaux non durables de matières premières agricoles, à la lumière des mécanismes de marché et des politiques agricoles adoptées aux échelles nationale et internationale.

Chapitre 4. Les remèdes standards. Les réponses dominantes aux problèmes de prix et d'échanges de produits de base agricoles

Le quatrième chapitre présente un premier ensemble de stratégies de réponse aux problèmes de prix et d'échanges internationaux de produits de base agricoles. L'accent est mis sur leurs avantages et limites respectifs. Aujourd'hui massivement dominantes en tant qu'elles constituent les réponses les plus souvent préconisées, ces stratégies pourraient dans une certaine mesure être qualifiées de « pro-libéralisatrices ». En effet, elles partagent toutes d'une façon ou d'une autre une même conviction : la libéralisation croissante de l'agriculture serait qu'on le veuille ou non une réalité incontournable, un simple état de fait avec lequel il s'agirait de composer en permanence. Que l'on s'en réjouisse ou qu'on le regrette n'a pas ici franchement d'importance. L'important, c'est que tous les remèdes ainsi proposés aux problèmes de prix et d'échanges entendent respecter à leur niveau le déploiement effectif des lois naturelles du marché. Des lois sensées être impénétrables.

Chapitre 5. Soigner le mal à la racine. Les réponses de la gestion de l'offre

Le cinquième et dernier chapitre analyse la stratégie de la gestion de l'offre, incluant ses objectifs, ses principaux avantages, ses difficultés propres, ainsi que la délicate question de sa faisabilité. Cette

stratégie se distingue radicalement des précédentes en ce qu'elle entend intervenir de manière directe sur le marché afin d'en corriger les imperfections propres.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, une dernière remarque préalable s'impose et qui concerne la principale limite de cette étude. En l'occurrence, en raison des délais impartis à sa réalisation, l'étude ne comporte aucune explication des principales causes présidant aux problèmes de prix et d'échanges internationaux de matières premières agricoles à partir des logiques d'acteurs de filières. Pourtant, analyser ces causes à la lumière des orientations de chaque acteur, et parallèlement de son influence respective dans le processus d'adoption des politiques agricoles décidées aux échelles nationale, régionale ou internationale, est essentiel. Car loin de tomber du ciel, les politiques agricoles adoptées sont le résultat des rapports de forces entre acteurs de filières. À cet égard, il convient de souligner le rôle-clef joué par les firmes agroalimentaires et entreprises de distribution aux différentes échelles.

Cela étant, par la présente étude, Oxfam-Magasins du monde espère contribuer de manière constructive au débat sur les questions traitées².

Bonne lecture,

Stéphane Parmentier,
Département Action

² Les commentaires sont les bienvenus, et sont à adresser à Stéphane Parmentier à l'adresse suivante : stephane.parmentier@mdmoxfam.be.

Chapitre 1 : Un état sain et bien portant. Portrait sommaire d'une agriculture « viable »

A. Au fondement des politiques, des responsabilités

Qu'attendons-nous de l'agriculture ? Quelles finalités voulons-nous lui assigner ? Cette étude se réfère à la concrétisation d'un certain nombre de droits humains fondamentaux, et de responsabilités en matière de protection de l'environnement, comme à l'objectif central auquel une agriculture viable devrait souscrire. Cette conviction a deux raisons d'être. La première est l'importance cruciale que revêtent ces droits et responsabilités. Cette importance apparaît clairement lorsque l'on songe aux conséquences humaines et environnementales dramatiques qu'entraîne leur transgression. La seconde est le fait que ces droits et responsabilités ne sont pas seulement des exigences morales ou éthiques, mais constituent autant d'engagements inscrits dans des textes faisant précisément référence en matière de droit international. Il s'agit entre autres de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (1948), du Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (1966), de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992) et du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation (1996). Quelles qu'en soient le domaine et l'échelle, toute politique émise par les Etats ayant ratifié ces textes doit en respecter les dispositions³.

Aussi est-il possible d'énumérer comme suit, à partir de ces textes internationaux et sans prétendre à l'exhaustivité, les principes élémentaires sur lesquels devrait être fondée une agriculture viable : le droit à la satisfaction des besoins essentiels, le droit à un revenu décent, le droit à l'alimentation, le droit à la sécurité alimentaire, le respect des droits fondamentaux du travail, le droit à la souveraineté nationale, le respect de l'environnement. Les développements qui suivent s'attachent à décrire ces principes, souvent étroitement liés les uns aux autres.

A.1. LE DROIT À LA SATISFACTION DES BESOINS ESSENTIELS

L'article 25 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) stipule que « *toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires* » (ONU, 1948).

³ Ce n'est pas là la moindre des choses lorsque l'on sait que la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, le Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation engagent respectivement 192 Etats en mars 2007 (ONU, 2007), 153 Etats au 10 janvier 2003 (HCNUDH, 2003), 190 Etats en février 2007 (Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, 2007) et plus de 180 Etats en 1996 (FAO, 1996).

Le Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (PIDESC) affirme lui aussi le droit à la satisfaction de besoins essentiels, déclarant en son article 11, alinéa 1 : « *les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence* » (HCNUDH, 1966).

L'accès à l'éducation étant considéré comme l'une de ces exigences essentielles dont doit pouvoir jouir tout individu, le droit à l'éducation est également affirmé dans la DUDH et le PIDESC. L'article 13 de ce dernier déclare entre autres que « *les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation* ». Le droit à la santé est lui aussi reconnu par le PIDESC, qui énonce en son article 12, alinéa 1 : « *les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre* » (HCNUDH, 1966).

A.2. LE DROIT À UN REVENU DÉCENT

Fort logiquement et comme l'indiquent assez clairement les articles 25 de la DUDH et 11 du PIDESC, la satisfaction des besoins essentiels énumérés nécessite l'accès à un revenu décent (« un niveau de vie suffisant »). Le droit à ce revenu est proclamé par l'article 23 de la DUDH : « *Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale*» (ONU, 1948). En son article 7, le PIDESC va dans le même sens : « *Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables, qui assurent notamment la rémunération qui procure, au minimum, à tous les travailleurs [...] une existence décente pour eux et leur famille conformément aux dispositions du présent Pacte* » (HCNUDH, 1966)⁴.

L'accès à un revenu décent doit notamment permettre d'éviter que les enfants ne travaillent pour combler les insuffisances pécuniaires du ménage. D'ailleurs, le PIDESC comprend en son article 10 certaines dispositions visant la protection et l'assistance des enfants et adolescents : « *les enfants et adolescents doivent être protégés contre l'exploitation économique et sociale. Le fait de les employer à des travaux de nature à compromettre leur moralité ou leur santé, à mettre leur vie en danger ou à nuire à leur développement normal doit être sanctionné par la loi. Les Etats doivent aussi fixer des limites d'âge au-dessous desquelles l'emploi salarié de la main-d'œuvre enfantine sera interdit et sanctionné par la loi* » (HCNUDH, 1966).

A.3. LE DROIT À L'ALIMENTATION

Parmi les besoins essentiels à satisfaire, l'alimentation fait l'objet d'une insistance spécifique. L'article 11, alinéa 2 du PIDESC déclare : « *Les Etats parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires* » (HCNUDH, 1966).

⁴ L'article 7 insiste aussi sur l'absence de discrimination salariale entre hommes et femmes, les conditions de travail « justes et favorables » comprenant l'exigence d'une rémunération procurant notamment à tous les travailleurs « un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune; en particulier, les femmes doivent avoir la garantie que les conditions de travail qui leur sont accordées ne sont pas inférieures à celles dont bénéficient les hommes et recevoir la même rémunération qu'eux pour un même travail » (HCNUDH, 1966).

Dans l'article 6 de son Observation générale 12, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels⁵ précise ce qu'il faut entendre par « être à l'abri de la faim » : « *le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer* » (CDESC, 1999). Jean Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation auprès de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, explique ce qu'est une nourriture « suffisante » : « *au moment de la naissance, le nourrisson a besoin de 300 calories par jour ; de l'âge de un à deux ans, de 1 000 calories par jour ; à cinq ans, de 1 600 calories par jour. Pour reproduire quotidiennement sa force vitale, l'adulte nécessite entre 2 000 et 2 700 calories, selon la région où il habite et le travail qu'il exécute* » (ONU, 2001).

Mais l'enjeu n'est pas seulement de disposer d'une nourriture en suffisance. Aussi Jean Ziegler définit-il plus largement le droit à l'alimentation comme « *le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement, soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, et qui assure une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'anxiété, satisfaisante et digne* » (ONU, 2001).

A.4. LE DROIT À LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Corollaire du droit à l'alimentation, le droit à la sécurité alimentaire est également reconnu à l'échelle internationale. La définition de référence la plus couramment utilisée de ce droit est issue du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation de la FAO de 1996, lequel stipule en son article 1: « *la sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active* » (FAO, 1996).

A.5. LE RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX DU TRAVAIL

Rattachée aux Nations Unies, l'Organisation Internationale du Travail (OIT) est l'instance internationale de référence en matière de droits fondamentaux du travail. Parmi les 185 conventions définies par cette organisation (OIT, 2006), huit d'entre elles, fondamentales et en voie d'être reconnues par tous les Etats-membres (180 en février 2007) (OIT, 2007), proclament quatre droits fondamentaux : la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit à la négociation collective, l'élimination de toute forme de travail forcée ou obligatoire, l'abolition effective du travail des enfants, et l'élimination des discriminations en matière d'emploi et de profession⁶.

Condition de possibilité sine qua non à l'amélioration constante des conditions de travail, le droit à la liberté syndicale est également affirmé par la DUDH en son article 23, alinéa 4 : « *toute personne a le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts* » (ONU, 1948).

⁵ Cet organe est chargé de surveiller l'application effective du PIDESC.

⁶ Les informations reprises dans ce paragraphe sont synthétisées à partir du site Internet de l'OIT : <http://www.ilo.org>. Les normes de l'OIT sont contraignantes une fois ratifiées par les gouvernements les conventions qui s'y réfèrent. Qui plus est, en 1998, dans le cadre de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et aux droits fondamentaux au travail, les Etats-membres de l'OIT ont réaffirmé leur engagement à « respecter, promouvoir et réaliser de bonne foi » les quatre droits fondamentaux mentionnés plus haut, qu'ils aient été ou non ratifiés par les conventions correspondantes (Parmentier, Bailly, 2005).

A.6. LE DROIT À LA SOUVERAINETÉ NATIONALE

Pour qu'une politique donnée réponde adéquatement aux attentes spécifiques des populations locales, il est évidemment primordial que ces populations puissent exprimer leurs attentes auprès des décideurs. Dès lors, le premier et essentiel niveau de décision doit nécessairement demeurer national, comme l'indique par exemple Alex Danau, du Collectif Stratégies Alimentaires (CSA) : « *l'enjeu se pose résolument en termes de souveraineté, dès lors que les processus démocratiques, les instruments de régulation et la responsabilité politique face aux populations demeurent nationales* ». Des populations qui « *n'ont pas rang de citoyenneté au-delà de la sphère étatique* » (Danau, 2006).

Dans ces conditions, on comprend pourquoi le PIDESC insiste longuement sur le respect d'une forme de souveraineté nationale. Son article premier stipule : « *1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. 2. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance. 3. Les Etats parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle, sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies* ». Et l'article 25 du même texte d'enfoncer encore un peu plus le clou : « *Aucune disposition du présent Pacte ne sera interprétée comme portant atteinte au droit inhérent de tous les peuples à profiter et à user pleinement et librement de leurs richesses et ressources naturelles* » (HCNUDH, 1966).

Le principe 2 de la Déclaration de Rio proclame également la souveraineté nationale des Etats : « *Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement* » (CNUED, 1992). En outre, les principes 10, 20, 21 et 22 conditionnent la réalisation du développement durable à la participation effective des groupes sociaux, et en particulier des femmes, des jeunes, des communautés locales et autochtones, aux prises de décisions qui les concernent⁷ (CNUED, 1992 ; INPACT, 2004).

Pour autant, le droit à la souveraineté nationale n'est pas le réquisit d'une sorte de repli sur soi qui consisterait pour un pays à prendre les décisions voulues sans aucune prise en compte de leurs impacts sur d'autres pays. En matière environnementale, par exemple, le principe 2 de la Déclaration de Rio conditionne ainsi la reconnaissance de la souveraineté nationale des Etats : « *et ils [les Etats] ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale* » (CNUED, 1992). Une forme de solidarité internationale est donc requise pour que les décisions prises par un pays ne conduisent pas à violer les droits et intérêts légitimes des populations d'autres pays⁸.

⁷ Le droit à la souveraineté nationale peut être considéré comme le fondement même du principe de la « souveraineté alimentaire », pour la première fois utilisé en 1996 par Via Campesina. Ce principe essentiel connaît aujourd'hui des développements et un succès croissants. Dans la mesure où quelles qu'en soient les variantes, ce principe va plus loin que ne l'autorisent les seuls contours de la notion d'agriculture viable que cette partie de l'étude se limite à ébaucher, nous ne nous y attarderons davantage que bien plus loin.

⁸ Dans cette optique, il est clair que des formes de coordination régionales et internationales des politiques nationales sont nécessaires.

A.7. LE RESPECT DE L'ENVIRONNEMENT

Au même titre qu'un ensemble de dispositions économiques, sociales et culturelles, le respect de l'environnement fait partie intégrante de la notion de développement durable définie par la Déclaration de Rio. Ainsi, le principe 4 déclare : « *Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément* ». Le principe 8, quant à lui, stipule notamment : « *Afin de parvenir à un développement durable et à une meilleure qualité de vie pour tous les peuples, les Etats devraient réduire et éliminer les modes de production et de consommation non viables* ». Et le principe 15 de proclamer le principe de précaution, bien connu en matière environnementale : « *pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement* » (CNUED, 1992).

B. Implications pour le modèle agricole

À partir de textes internationaux de référence engageant la responsabilité des gouvernements, la section précédente a proposé une ébauche des principes élémentaires qu'une agriculture viable est tenue de respecter en matière de droits humains fondamentaux et d'environnement. Les développements qui suivent se proposent d'aller un cran plus loin. Ils doivent aider à se faire une idée un peu plus concrète de ce à quoi ressemblerait un modèle agricole conforme à ces exigences. En l'occurrence, ces principes élémentaires semblent induire un modèle agricole présentant les caractéristiques majeures suivantes : des revenus adaptés aux coûts de production ; des échanges économiquement, socialement, écologiquement et culturellement « durables » ; le recours à des pratiques culturelles respectueuses de l'environnement et de la santé humaine ; le maintien et le renforcement de l'agriculture paysanne familiale ; la priorité aux marchés intérieurs ; l'accès des agriculteurs paysans familiaux aux ressources naturelles et à leur contrôle ; la libre coexistence d'agricultures géographiquement distinctes et, enfin, la participation effective des agriculteurs paysans familiaux aux décisions qui les concernent.

B.1. DES REVENUS « ADAPTÉS » AUX COÛTS DE PRODUCTION

Pour qu'un revenu agricole assure une vie digne et décente aux agriculteurs et à leurs familles, ce revenu doit être adapté aux coûts de production. Par « adapté », on entend ici qu'il doit non seulement couvrir ces coûts, mais permettre en outre de dégager une marge bénéficiaire minimale suffisante pour satisfaire confortablement les besoins essentiels de l'agriculteur et de sa famille. Ce revenu doit par ailleurs permettre de procurer ces mêmes avantages, le cas échéant, aux travailleurs agricoles engagés par l'exploitant.

A ce stade, il n'importe pas encore, à l'échelle de l'exploitation agricole, de savoir si l'exigence d'un revenu adapté aux coûts de production doit davantage s'appuyer sur des prix de marché « décents » pour les produits commercialisés, sur des subventions compensant au contraire de faibles prix de marché, ou sur des stratégies de limitation des coûts de production dans des proportions raisonnables⁹. Toutefois, remarquons déjà que dans leur immense majorité et où qu'ils produisent, les agriculteurs préfèrent nettement bénéficier de prix de vente suffisamment rémunérateurs que de dépendre de subventions. Par ailleurs, dans les pays où la faiblesse des budgets nationaux rend impossible l'octroi de subventions conséquentes, l'adaptation des revenus aux coûts de production passe nécessairement par un niveau de prix suffisamment rémunérateur.

B.2. DES ÉCHANGES ÉCONOMIQUEMENT, SOCIALEMENT, ÉCOLOGIQUEMENT ET CULTURELLEMENT « DURABLES »

Sur les différents marchés, les échanges de produits agricoles mobilisent des producteurs aux écarts de compétitivité très élevés. Ces écarts procèdent d'une part de facteurs naturels, comme des conditions climatiques plus ou moins favorables à la production ici ou là, par exemple. D'autre part, ils procèdent de différences « artificielles », socialement construites, instituées entre exploitations agricoles sur le court, moyen ou long terme. De telles différences reposent par exemple sur des écarts de productivité considérables résultant d'un accès historiquement très inégal à une mécanisation croissante des méthodes de production. Elles peuvent également reposer sur un recours aux exportations à des prix inférieurs aux coûts de production (dumping économique à l'exportation), ou sur des standards de

⁹ Ces stratégies ne doivent en aucun cas impliquer la transgression des droits fondamentaux des travailleurs, ni la dégradation de l'environnement. En revanche, elles peuvent par exemple consister à empêcher une croissance excessive du prix des intrants agricoles utilisés pour les besoins de la production.

production très variables d'un bout à l'autre du monde sur le plan environnemental ou en matière de conditions de travail des ouvrières et ouvriers agricoles, par exemple¹⁰.

Conformément aux exigences qui précèdent, une agriculture viable implique une organisation des échanges garantissant qu'aucun écart de compétitivité, quelles qu'en soient la nature et l'ampleur, n'aboutisse à la négation des droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux d'agriculteurs et travailleurs agricoles d'une région ou de l'autre du monde, ni à la dégradation de l'environnement dans lequel évoluent ces acteurs. Dans le cadre de cette étude, nous appelons « échanges durables » des échanges qui remplissent ces conditions. Ces droits fondamentaux sont niés, par exemple, quand sous l'effet d'une concurrence insoutenable exercée par des importations à très bas prix, des agriculteurs sont subitement privés de débouchés locaux au point de ne plus pouvoir vivre décemment des fruits de leur travail. Et cela que les avantages concurrentiels dont disposent les importations à bas prix soient ou non naturels¹¹.

B.3. LE RECOURS À DES PRATIQUES CULTURALES RESPECTUEUSES DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA SANTÉ HUMAINE

Le respect de l'environnement et de la santé humaine implique des pratiques culturelles adaptées. Ces pratiques englobent notamment une utilisation des pesticides et intrants de synthèse à tout le moins limitée et qui s'accompagne de toutes les mesures de prudence nécessaires quant à leur manipulation. Car s'il est parfois difficile d'évaluer avec précision les effets de ces substances sur l'environnement, on sait avec certitude combien ces impacts peuvent être très néfastes. Pollutions de cours d'eau, morts d'insectes non nuisibles aux cultures ou d'animaux font partie des dégâts environnementaux fréquemment observés. Quant à la santé humaine, dont en premier lieu celle des agriculteurs et travailleurs agricoles, elle est également touchée. Lorsque ces produits intrinsèquement nocifs sont utilisés sans équipements de protection appropriés ni autres précautions d'usage élémentaires, ou sont stockés dans des conditions de sécurité insuffisantes, leur usage favorise l'apparition de nombreux problèmes de santé. Pertes de poids, faiblesse, maux de tête, tremblements, affections des voies respiratoires, des reins, affections du système nerveux, du fœtus en développement, immunodéficience du foie, cancers de la prostate, du sein ou du cerveau en sont quelques-uns¹². Pour éviter totalement ou presque le recours aux pesticides et intrants de synthèse, l'agriculture biologique et la « lutte intégrée » constituent les modes de culture les plus appropriés (Parmentier, 2006a)¹³.

Du point de vue environnemental, une agriculture viable suppose également une gestion durable des ressources en eau lorsque les cultures nécessitent le recours à l'irrigation pour pallier à des précipitations insuffisantes. Elle implique aussi d'éviter toute exploitation trop intensive des sols afin

10 Corollairement, le « dumping environnemental » et le « dumping social » à l'exportation peuvent être respectivement définis comme le fait d'exporter un bien donné produit dans des conditions environnementales et de travail moins exigeantes que celles dans lesquelles est/ont produit le(s) bien(s) qu'il concurrence sur un marché étranger.

11 Il convient ici de clairement dissocier deux choses. D'une part, la question de savoir si des échanges sont ou ne sont pas socialement, économiquement, écologiquement et culturellement durables. D'autre part, celle de savoir si ces mêmes échanges constituent une forme de concurrence « loyale » ou « déloyale ». Supposons par exemple que l'on définisse des échanges loyaux comme des échanges sans dumping économique, social ni environnemental sur un marché donné. Outre que cette définition n'aille pas de soi, elle n'exclut pas en son sein tous les échanges non durables. Autrement dit, des échanges ainsi définis comme relevant d'une forme de concurrence loyale peuvent fort bien entraîner ici ou là la négation de droits humains fondamentaux ou la dégradation de l'environnement.

12 A noter que si les pesticides chimiques, c'est-à-dire de synthèse, sont en règle général plus nocifs pour l'environnement ou la santé humaine que les « bio-pesticides » (pesticides biologiques), ces derniers peuvent parfois s'avérer eux aussi très toxiques. Leur utilisation doit donc également faire l'objet de toutes les attentions et précautions d'usage (Kooistra et al., 2006).

13 Alors que l'agriculture biologique interdit catégoriquement le recours aux pesticides chimiques, la lutte intégrée l'autorise, mais uniquement en dernier recours et dans des proportions les plus limitées possibles. Pour des définitions de l'agriculture biologique et de la lutte intégrée, voire par exemple Parmentier, Bailly, 2005.

de ne pas les épuiser. Dans cette perspective, des cultures mixtes ou en alternance doivent être préférées aux monocultures lorsque c'est possible¹⁴.

Une agriculture viable suppose par ailleurs de proscrire les cultures de denrées génétiquement modifiées aussi longtemps que les effets environnementaux et sanitaires de ces cultures sont mal connus, et qu'elles risquent ainsi de porter atteinte à l'environnement et à la santé humaine. Dans la mesure où ces risques existent aujourd'hui, les Etats devraient interdire les OGM au sein de leur territoire. Cette interdiction constitue d'ailleurs la mesure de précaution la plus conséquente que puissent prendre les Etats pour empêcher tout risque environnemental ou sanitaire en la matière. Or, pour rappel, le principe de précaution proclamé par la Déclaration de Rio contraint les Etats à appliquer largement des mesures de précaution pour protéger l'environnement.

B.4. LE MAINTIEN ET LE RENFORCEMENT DE L'AGRICULTURE PAYSANNE FAMILIALE

Si la plus grande partie de la production agricole mondiale provient aujourd'hui encore et toujours d'une agriculture dite « familiale » ou « paysanne familiale », cette forme d'agriculture est de plus en plus mise sous pression par l'émergence ou le développement ici ou là d'une agriculture dite « industrielle ». Cette évolution conduit à s'interroger. Quel est l'avenir de l'agriculture paysanne familiale et quelles seraient les répercussions économiques, sociales, environnementales et culturelles de sa possible disparition à long terme ? Corollairement, se pose plus frontalement la question de savoir dans quelle mesure l'agriculture familiale et l'agriculture industrielle peuvent ou non respectivement prétendre être viables. Avant d'y apporter quelques éléments de réponse, définir sommairement ces deux formes d'agriculture est nécessaire.

a. L'agriculture paysanne familiale

L'agriculture familiale peut être définie comme une organisation des modes de vie et de la production agricole caractérisée par l'existence de liens étroits entre les activités sociales et économiques, les structures de la famille et les conditions locales. Influençant le processus de décision, cette relation influe sur le choix des activités, l'organisation du travail familial, la distribution des responsabilités et des revenus, la gestion des facteurs de production (terre, eau, semences, matières premières, équipements, crédits, ...) et la transmission du patrimoine familial. La mobilisation de la force de travail domestique y est centrale. Spécifique à un « pays » entendu au sens d'une « petite région homogène par le paysage et le genre de vie », l'agriculture familiale est également qualifiée de « paysanne » (Devèze, 2004 ; Kesteloot, Vannoppen, 2005 ; Courade, Devèze, 2006).

A vrai dire, parler d'agriculture paysanne familiale requiert l'emploi du pluriel, tant lui correspond une multiplicité de systèmes agraires. Cette multiplicité résulte d'une grande diversité quant aux associations ou dissociations d'activités (agriculture au sens strict, sylviculture, élevage), aux modalités d'adaptation aux contraintes naturelles (recours à la jachère, par exemple, là où la terre est encore en abondance), aux modes d'organisation sociale, aux sources de revenus (cultures spécialisées comme le coton, le riz, le café ou le cacao, mais aussi autres cultures, élevage, artisanat, commerce ou travail salarié), etc. (Courade, Devèze, 2006).

¹⁴ La monoculture consiste à cultiver une seule denrée (à l'exclusion d'autres plantes) sur un terrain de manière répétée d'une année à l'autre. Elle va le plus souvent de pair avec l'agriculture « conventionnelle », en particulier lorsqu'elle est très intensive, mais peut être éventuellement pratiquée en agriculture biologique ou en lutte intégrée. Appliquée au secteur du coton, une étude de l'Université de Wageningen montre que contrairement à ce que l'on pourrait imaginer de prime abord, les différents modes de culture ne sont pas toujours nécessairement si distincts du point de vue de leurs impacts environnementaux et humains. Evaluer la durabilité d'un mode de culture implique en premier lieu la définition claire d'indicateurs à même de mesurer ces impacts. Or si l'un de ces indicateurs, à savoir le recours ou non aux pesticides de synthèse, donne clairement l'avantage au bio et à la lutte intégrée sur le conventionnel, les choses ne sont pas toujours aussi nettes avec d'autres indicateurs. Par exemple, une surexploitation des ressources en eau peut éventuellement survenir dans des exploitations biologiques (Kooistra et al., 2006).

Sur la base de leur plus ou moins grande intégration aux marchés, les agricultures paysannes familiales peuvent être schématiquement regroupées en quatre grandes catégories. Des plus intégrées au moins intégrées aux marchés, il y a en premier lieu les exploitations agricoles familiales essentiellement orientées vers les marchés à l'exportation, et de ce fait organisées autour d'une ou de plusieurs culture(s) d'exportation comme le coton, le café ou le cacao, par exemple. Ensuite, viennent les exploitations agricoles où les cultures d'exportation sont largement équilibrées par les cultures vivrières comme le mil ou le sorgho. En troisième lieu, figurent les exploitations agricoles exclusivement destinées à la production de cultures vivrières, dont une partie est destinée à être directement consommée par le ménage et l'autre à être vendue, essentiellement sur les marchés locaux¹⁵. Enfin, globalement de moins en moins répandue, l'agriculture dite « de subsistance » n'entretient pas ou entretient peu de liens avec le marché et produit donc presque exclusivement pour sa propre consommation (Kesteloot, Vannoppen, 2005).

b. L'agriculture industrielle

De son côté, parfois également qualifiée de « commerciale » ou d'« agriculture d'entreprise », regroupant une petite minorité d'exploitations agricoles, l'agriculture industrielle réduit essentiellement l'activité agricole à la production de biens destinés à être vendus. Elle vise avant tout une rentabilité financière maximale. Cette visée l'incite notamment à produire en masse, sur de grandes surfaces et en monoculture intensive, en vue de réaliser toujours plus d'économies d'échelle. Elle la conduit aussi à mettre l'accent sur la recherche constante d'une augmentation de la productivité. Une recherche qui s'appuie sur la modernisation permanente de la production en recourant à toutes les technologies susceptibles d'effectivement accroître la productivité : mécanisation croissante et utilisation de machines toujours plus performantes, recours aux semences « améliorées » (hybrides et/ou transgéniques) et aux pesticides chimiques supposés garantir un rendement maximal des champs, etc. (UCS, 2001 ; UCS, 2001 ; Bélières *et al.*, 2002).

c. Une viabilité plutôt paysanne familiale

A l'autopsie, les agricultures paysannes familiales s'avèrent bien mieux placées que l'agriculture industrielle pour satisfaire aux exigences propres d'une agriculture viable, au minimum pour trois raisons essentielles.

Premièrement, compte tenu de l'importance cruciale jouée à ce jour par les agricultures paysannes familiales quant à l'emploi rural dans les PED (y compris là où la main d'œuvre est d'abord familiale), et des centaines de millions de personnes dépendant directement ou indirectement de ces agricultures pour leur existence quotidienne à travers le monde, préférer le développement de l'agriculture industrielle au maintien d'agricultures paysannes familiales engendrerait une extrême pauvreté, dans les campagnes comme dans les villes. Cela pour une multitude de raisons, dont la très forte mécanisation de l'agriculture industrielle, synonyme d'une main d'œuvre agricole réduite au minimum là où les plantes cultivées ne nécessitent pas de soins manuels particuliers.

Deuxièmement, les agricultures paysannes familiales sont bien mieux placées que l'agriculture industrielle pour garantir la sécurité alimentaire. En effet, dans ces formes d'agricultures, la famille représente le lieu central où l'on décide en fonction des besoins ce qui est produit, pour qui et comment. De ce fait, les agricultures paysannes familiales sont de manière naturelle bien plus en phase avec les besoins alimentaires des populations. L'agriculture industrielle, quant à elle, ne vise pas à satisfaire des besoins alimentaires mais à dégager des bénéfices résultant de la vente de biens de consommation. Les décisions n'y sont pas l'expression des besoins du ménage mais d'un calcul de rentabilité, deux choses très différentes dans leur principe.

¹⁵ Alors que les cultures vouées à l'exportation sont des cultures dites « de rente », à savoir principalement destinées à générer des revenus monétaires, les cultures « vivrières » ont essentiellement pour vocation d'être consommées localement.

Troisièmement, les agricultures paysannes familiales se montrent globalement bien plus respectueuses de l'environnement que l'agriculture industrielle. D'une part, dans la mesure où leur objectif premier n'est pas la rentabilité financière maximale de l'exploitation agricole, elles sont nettement moins enclines que l'agriculture industrielle à adopter un ensemble de pratiques a priori garantes de cette rentabilité mais non durables sur le plan environnemental (utilisation massive de pesticides de synthèse, monoculture intensive, ...). D'autre part, reflétant les stratégies d'adaptation propres de communautés en proie aux défis particuliers de leur milieu naturel, elles sont spontanément plus en phase avec les besoins et rythmes propres des écosystèmes locaux, et gèrent les ressources naturelles de manière plus durable. D'autant plus qu'elles y ont intérêt, puisque leurs conditions de vie quotidienne dépendent de la bonne santé de ces écosystèmes et de la durabilité de ces ressources naturelles locales¹⁶.

B.5. LA PRIORITÉ AUX MARCHÉS INTÉRIEURS

Une agriculture viable est-elle prioritairement destinée aux marchés à l'exportation ou aux marchés domestiques ? Au moins trois raisons conduisent à donner la priorité à l'approvisionnement des marchés intérieurs.

Premièrement, privilégier les marchés à l'exportation comme le préconisent les politiques décidées au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), du Fonds Monétaire International (FMI) ou de la Banque mondiale, revient à encourager partout dans le monde le développement de l'agriculture industrielle au détriment des agricultures paysannes familiales. En effet, orienter la production vers les marchés à l'exportation a pour effet d'exacerber la concurrence entre exploitations agricoles, ce qui favorise l'agriculture industrielle dans la mesure où globalement, les agricultures paysannes familiales ont beaucoup de mal à rivaliser avec les bas prix de grandes exploitations fortement capitalisées et mécanisées et qui disposent de liens privilégiés avec les transformateurs et les distributeurs (Vorley, 2003). Or, nous venons de le voir, une agriculture viable met au contraire l'accent sur le maintien et le renforcement des agricultures paysannes familiales.

Deuxièmement, si les agriculteurs souhaitent orienter principalement la production agricole vers les marchés à l'exportation ou si les consommateurs entendaient importer la majeure partie de leur alimentation, les marchés internationaux verraient s'échanger depuis longtemps l'essentiel de ce qui est produit et consommé à l'échelle mondiale. Or c'est justement au phénomène inverse que l'on assiste : les marchés internationaux de produits agricoles sont des marchés dits « résiduels », au sens où à l'exception de quelques produits tels que le coton ou les matières premières exclusivement tropicales, ce qui est produit est essentiellement consommé localement. Par exemple, durant les quatre années 2000-2003, la part du volume de la production mondiale exportée a été de 12,5 % pour les céréales, de 7,4 % pour les viandes, de 7,1 % pour les produits laitiers et d'environ 10 % pour

16 Décrivant les agricultures paysannes africaines, Georges Courade, de l'Université de Paris 1, et Jean-Claude Devèze, de l'Agence Française de Développement, montrent bien en quel sens ces agricultures évoluent en quelque sorte en symbiose avec leur milieu naturel : « *La réduction des risques est obtenue de plusieurs façons. [...] Au plan agronomique, les paysans recourent à des associations culturales nombreuses, à la gestion des arbres et arbustes utiles apportant ombrage ou maintenant le potentiel hydrique et nutritif du sol, à diverses astuces pour produire en contre-saison ou faire des cultures « dérobées ». Et pour restituer les éléments nutritifs qu'on lui a pris, de très nombreuses techniques sont mobilisées en zone dense (hauts plateaux bamiléké, plateau amhara en Ethiopie, collines du Burundi) qui relèvent d'un savoir agronomique certain. La connaissance des qualités des sols et des pâturages, l'association des cultures, la sélection des arbres d'ombrage ou de rapport, l'usage optimal des variétés de semences traditionnelles rustiques, l'amélioration des jachères, les techniques de conservation des sols et d'amélioration de la fertilité [...] montrent que ces paysans disposent de savoirs et de savoir-faire multiples. [...] Si l'Acacia Albida, les semis en poquet, les cultures en terrasse ou le sorgho mouskouari ont été de longue date célébrés, ces « découvertes techniques » africaines, fort utiles dans une perspective durable, n'ont pas toujours été assez prises en compte. Ces savoir-faire en phase avec chaque situation peuvent expliquer des résistances ou réticences aux innovations mal adaptées aux conditions écologiques locales, comme la culture pure et continue ou le « paquet technologique » d'intensification porteur de risque monétaire » (Courade, Devèze, 2006.)*

l'ensemble des aliments de base (Berthelot, 2006)¹⁷. Il faut donc en déduire que ni les agriculteurs ni les consommateurs ne souhaitent destiner la production agricole et alimentaire aux échanges internationaux. Dans ces conditions, décider d'orienter néanmoins cette production vers les marchés à l'exportation reviendrait à violer le droit à la souveraineté nationale des populations locales.

Troisièmement, à l'heure où la lutte contre le réchauffement climatique s'impose plus que jamais comme un défi majeur pour nos sociétés, il convient de réduire au maximum les émissions de gaz à effets de serre (GES). Or, même si la principale contribution de l'agriculture aux émissions de GES ne réside pas dans le transport¹⁸, privilégier les marchés à l'exportation est pour le moins peu défendable sous cet angle. De ce point de vue aussi, transformer et consommer d'abord localement ce que l'on produit, et cantonner ainsi les marchés internationaux à ce qu'ils ont toujours été (des marchés accueillant les surplus des productions nationales), a bien plus de sens.

B.6. L'ACCÈS DES AGRICULTEURS PAYSANS FAMILIAUX AUX RESSOURCES NATURELLES ET À LEUR CONTRÔLE

Le mode de vie et de production agricole paysan familial ne peut exister, et répondre ainsi aux fonctions propres qui sont les siennes, que si les paysans locaux disposent librement des ressources naturelles de leur milieu : la terre, l'eau, les semences, etc. Impossible pour les agriculteurs familiaux de satisfaire aux besoins des populations locales, et de mettre leur savoir indigène au service d'une gestion durable de leur environnement, s'ils ne sont pas en mesure de décider, dans le cadre de l'activité agricole, ce qui doit être utilisé et comment il convient de l'utiliser. Une agriculture viable implique donc nécessairement que les agriculteurs familiaux puissent avoir accès aux ressources naturelles de leur milieu et les contrôler. A l'heure où les agricultures paysannes familiales subissent la pression croissante du développement de l'agriculture industrielle et où le brevetage des ressources du vivant gagne du terrain, ces enjeux sont d'une importance cruciale.

B.7. LA LIBRE COEXISTENCE D'AGRICULTURES GÉOGRAPHIQUEMENT DISTINCTES

Aujourd'hui, de plus en plus de voix dénoncent avec force l'existence d'un « deux poids deux mesures » dans le commerce international des produits de base agricoles. D'une part, l'Union européenne et les Etats-Unis plaident constamment pour la libéralisation du commerce international que l'OMC s'est donnée pour tâche de mener à bien. D'autre part, ces mêmes acteurs pratiquent le dumping économique à l'exportation sur les marchés agricoles internationaux. Dénonçant vivement cette forme de « concurrence déloyale », nombreuses et nombreux sont celles et ceux à revendiquer la forte réduction ou même la suppression pure et simple des subventions agricoles dans ces pays développés, interprétées comme étant la cause de ces pratiques de dumping. De sorte qu'il est permis de se poser la question suivante : l'Europe et les Etats-Unis doivent-ils renoncer pour l'essentiel à leur agriculture ? Car c'est bien cela qui est en jeu dès lors que l'on prétend supprimer ou réduire à peau de chagrin les aides agricoles états-uniennes et européennes : au vu des coûts de production élevés des exploitations agricoles dans ces régions du monde, pareille réforme entraînerait certainement la faillite de la plupart d'entre elles.

De prime abord, on pourrait être tenté d'oser franchement revendiquer cette disparition totale ou partielle de l'agriculture au sein de l'Union européenne et des Etats-Unis, en se disant que de toute manière, les subventions agricoles y sont inégalement réparties entre exploitations ou entre régions,

¹⁷ Le coton est l'un des principaux produits agricoles commercialisés à l'échelle internationale. Depuis les années 1960, environ un tiers de sa production mondiale est annuellement exportée (CNUCED, 2007).

¹⁸ Selon la FAO, le secteur de l'élevage émettrait à lui seul 18 % de tous les GES alors que selon des sources diverses, le transport représenterait dans son ensemble un peu plus de 12 % de ces émissions (Steinfeld et al., 2006).

que ces aides pèsent lourdement dans les budgets US et européen, et que les économies nationales des PED sont bien plus dépendantes du secteur agricole que ne le sont celles des pays européens et des Etats-Unis. Mais à la réflexion et sans préjuger de la pertinence ou non de tels arguments, provoquer la faillite partielle ou complète du secteur agricole dans quelque pays que ce soit est-il vraiment défendable ? Pouvons-nous imposer aux agriculteurs européens ou états-uniens leur propre disparition ?

A cette dernière question, la réponse du droit international est parfaitement claire : non. Et pour cause : loin de ne valoir que pour certains peuples et non pour d'autres, l'ensemble des droits humains fondamentaux sur lesquels nous entendons fonder une agriculture viable vaut en effet pour tout le monde. L'article 5, alinéa 2 du PIDESC ne laisse d'ailleurs planer aucun doute sur le caractère universel des droits conférés : « *il ne peut être admis aucune restriction ou dérogation aux droits fondamentaux de l'homme reconnus ou en vigueur dans tout pays en vertu de lois, de conventions, de règlements ou de coutumes, sous prétexte que le présent Pacte ne les reconnaît pas ou les reconnaît à un moindre degré* ». Une agriculture viable implique donc la libre coexistence des agricultures paysannes familiales issues des quatre coins du monde. Autrement dit, n'importe quel agriculteur, qu'il produise en Afrique, aux Etats-Unis, en Chine, en Europe, au Canada, en Argentine ou ailleurs, doit pouvoir vivre décemment des fruits de son travail.

Pour autant, dans la mesure où les pratiques de dumping économique à l'exportation des Etats-Unis et de l'Union européenne constituent manifestement des formes d'échanges non durables¹⁹, y mettre un terme est évidemment indispensable. Reste à savoir comment y parvenir en respectant dans le même temps le droit des agricultures paysannes familiales des pays développés à vivre dignement de leur activité. Concilier ces deux impératifs est non seulement requis par le droit international, mais en outre tout-à-fait possible. Nous y reviendrons.

B.8. LA PARTICIPATION EFFECTIVE DES AGRICULTEURS PAYSANS FAMILIAUX AUX DÉCISIONS QUI LES CONCERNENT

Nous l'avons vu, une agriculture viable implique le respect du droit à la souveraineté nationale, et à ce titre la participation effective des populations locales aux décisions qui les concernent. Cette participation effective apparaît en effet comme la meilleure garantie possible de l'adéquation des politiques aux attentes locales. Dans ce cadre, une attention particulière mérite d'être portée à la participation effective des agriculteurs familiaux aux prises de décisions dont ils sont aujourd'hui le plus souvent exclus. Cette participation devrait permettre à ces agriculteurs de contribuer activement à une réévaluation périodique des politiques au regard de leurs effets et de leur adéquation ou non aux attentes locales, ainsi qu'à leur réorientation lorsqu'elles ne garantissent plus le respect des droits humains fondamentaux ou de l'environnement.

19 « Non durables » conformément à la définition précédemment donnée, à contrario, d'échanges « durables ».

Chapitre 2 : Les symptômes de la maladie. Des prix chaotiques, des échanges internationaux non durables

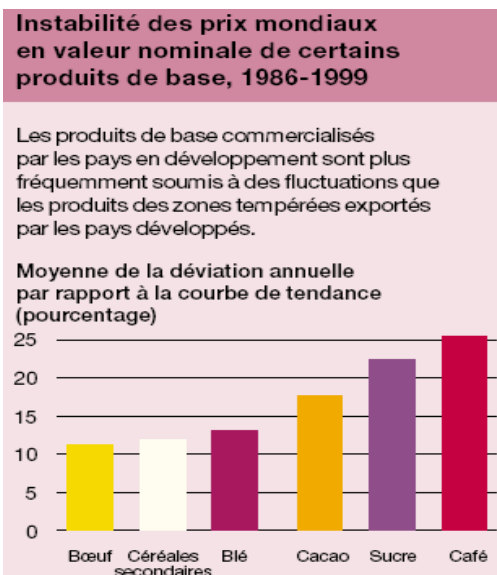
A. L'instabilité extrême des prix mondiaux et ses conséquences

On le sait de longue date. Sur les marchés internationaux, les prix des matières premières agricoles témoignent d'une instabilité extrême. Cette instabilité pose problème à plus d'un titre pour les producteurs et les économies nationales.

A.1. LA VOLATILITÉ DES PRIX INTERNATIONAUX

Les prix internationaux des produits de base agricoles fluctuent de manière considérable non seulement d'une année à l'autre, mais aussi à court terme, d'un mois ou d'une semaine à l'autre au cours d'une même année. L'instabilité est particulièrement élevée pour les produits exclusivement tropicaux tels que le café ou le cacao, par exemple, comparativement à ce que l'on peut observer pour les produits issus des zones tempérées (FAO, 2004).

A titre d'illustration, entre 1983 et 1997, les prix mondiaux du cacao et du café robusta ont connu des fluctuations allant respectivement, en valeur nominale (hors inflation), de 60 % à 170 % et de 40 % à 195 % de leur moyenne au cours de cette période (ECA, 2003). Au cours des années 80 et 90, il n'est pas rare que les prix des matières premières agricoles aient fluctué de moins 50% à plus 150% au cours d'une seule année (Oxfam International, 2002).



Source : FAO, 2004

A.2. LES IMPACTS POUR LES PRODUCTEURS

L'instabilité des prix internationaux des matières premières agricoles a clairement une incidence sur les producteurs. Pour comprendre cette incidence, il faut essentiellement comprendre la façon dont l'évolution des prix internationaux se répercute sur les revenus globaux de l'agriculteur et de sa famille. A ce niveau, deux choses sont principalement à prendre en compte. En premier lieu, la mesure dans laquelle, pour une matière première donnée, l'évolution des prix mondiaux affecte les revenus du producteur spécifiquement liés à ce produit. Ces revenus spécifiques proviennent d'abord du prix de vente perçu localement par le producteur, mais ils découlent aussi de subventions diverses²⁰. En second lieu, il convient de s'intéresser à la place que les revenus spécifiquement associés à cette matière première occupent dans les revenus globaux de l'agriculteur et de sa famille. Est-ce là l'unique source de revenus du ménage ou y en a-t-il d'autres ? Quelles sont les contributions respectives des diverses activités au budget familial ?

a. Le lien entre les prix mondiaux et les revenus associés du producteur

Pour une denrée donnée, la manière dont les prix internationaux se répercutent sur les revenus du producteur spécifiquement liés au produit n'est pas directe. Elle fait au contraire intervenir de nombreux facteurs, parmi lesquels figurent notamment les suivants :

- Le marché auquel la production est prioritairement destinée : intérieur ou à l'exportation. De manière générale, il est évident que le fait d'orienter la production vers les marchés à l'exportation tend à renforcer considérablement l'incidence des prix internationaux sur les prix reçus localement par les agriculteurs. Autrement dit, distinguer entre les prix établis sur les marchés intérieurs et ceux négociés sur les marchés internationaux reste nécessaire et pertinent. Cela même si la libéralisation croissante des marchés agricoles tend à harmoniser progressivement les premiers sur les seconds de sorte qu'à terme la distinction ne soit plus possible.
- Le processus de formation des prix locaux aux agriculteurs. Ce processus est tel que destiner la production à l'exportation n'implique pas nécessairement une répercussion directe des prix mondiaux sur les prix payés localement aux producteurs. Les prix s'établissent-ils « librement » par le seul jeu de la négociation entre acteurs sur le marché ? Si tel est le cas, l'incidence des prix internationaux n'en sera que plus forte. Mais ceci n'est pas un passage obligé. Les prix peuvent tout autant découler d'un mécanisme de fixation d'un prix d'achat minimum au producteur, visant à protéger dans une certaine mesure ce dernier de l'instabilité des prix mondiaux. Lorsqu'un tel mécanisme existe, il s'agit entre autres de savoir de quelle manière il fonctionne et comment sa mise en œuvre est financée, s'il est efficace et jusqu'à quel point il entend isoler les prix locaux versés aux producteurs des prix internationaux. Les questions posées à ce niveau sont diverses. Par exemple :
 - qui détermine le prix d'achat ? Est-ce unilatéralement l'Etat ou ce dernier intervient-il plutôt comme arbitre dans le cadre d'une négociation entre les divers opérateurs de la filière ?
 - Si le mécanisme contraint l'Etat à verser aux producteurs des prix particulièrement élevés au regard de prix mondiaux durablement déprimés, sera-t-il financièrement capable d'assumer ce rôle ?
 - Quels sont les critères retenus pour fixer le prix au producteur ? L'évolution du cours mondial en fait-elle partie et joue-t-elle un rôle décisif sur ce plan ?

²⁰ Ceci est valable que ces subventions soient liées à la production effective de la matière première considérée ou soient allouées dans le cadre d'aides découplées de la production. Le principe du « découplage » des aides signifie globalement que sur base d'une période historique de référence au cours de laquelle l'exploitant cultivait une denrée, il perçoit un paiement forfaitaire qu'il décide ou non de produire à nouveau cette denrée.

- Les variations du taux de change entre la monnaie nationale et la monnaie utilisée dans les échanges internationaux (en général le dollar US). Ces variations conditionnent parfois considérablement la manière dont l'évolution des prix internationaux d'une matière première se répercute sur les revenus du producteur spécifiquement liés à ce produit. Supposons une perte de valeur de la monnaie des échanges internationaux par rapport à la monnaie nationale. Dans ce cas, un même prix de vente obtenu sur le marché mondial génèrera un revenu moindre une fois libellé dans la monnaie nationale. L'inverse se produit dans le cas contraire. Cet impact du taux de change affecte davantage le producteur lorsque celui-ci est en prise plus directe avec le marché international, mais il vaut également pour les agriculteurs bénéficiant d'une organisation de filière les isolant au contraire davantage de la dynamique des prix mondiaux. Le coton-fibre en fournit une bonne illustration. Alors que le taux de change entre le Franc CFA²¹ et l'euro est fixe, celui entre l'euro et le dollar fluctue librement. Libellés en dollars, un même prix de vente obtenu par les pays africains sur les marchés mondiaux chute quand le dollar se déprécie par rapport à l'euro : le revenu issu de la vente du coton est moindre une fois converti en FCFA. On estime ainsi qu'au cours de la campagne 2004/2005, la seule appréciation de l'euro par rapport au dollar a entraîné une chute de 25 à 30% des revenus globaux des filières cotonnières d'AOC (Afrique de l'Ouest et du Centre) (IDEAS Centre, 2005). Or, il est clair que pour un produit donné, une baisse des revenus globaux des filières incite à diminuer les prix d'achat aux producteurs dans les pays concernés.
- L'existence ou non d'outils permettant de « gérer » les risques liés à l'instabilité des prix de marché à l'échelle des producteurs. Ces outils visent à stabiliser autant que possible le revenu agricole de l'exploitant dans un contexte d'instabilité permanente des prix. Par exemple :
 - L'organisation de la filière prévoit-elle des caisses de stabilisation (également appelées fonds de compensation) ²² ?
 - Quel est le régime de subventions en vigueur dans le pays, s'il y en a un ? Des aides sont-elles allouées à la production ? Sont-elles importantes ? En fonction de quels critères sont-elles allouées ? Etc.
- L'évolution propre des coûts totaux de production. De manière générale, la qualité de revenus des agriculteurs dépend autant de l'ampleur de ces coûts que de celle des prix de vente obtenus sur les marchés et de subventions éventuels allouées aux agriculteurs sous une forme ou une autre.

b. Le rôle joué par la culture d'une denrée agricole dans les revenus globaux de l'exploitant

Une fois répercutée l'évolution des prix internationaux d'une matière première donnée sur les prix locaux payés à l'agriculteur, une chose demeure à considérer pour évaluer l'incidence de cette évolution sur les revenus globaux de ce producteur et de sa famille. Comme mentionné plus haut, reste encore à examiner la place qu'occupent les revenus spécifiquement liés à cette culture au sein de ces revenus globaux. Il est clair que plus cette place est faible, moins cette incidence sera importante et inversement. Supposons, par exemple, que l'instabilité des prix mondiaux du cacao ait de fortes répercussions sur le revenu respectivement dégagé par deux producteurs d'un même pays pour la production et la vente de ce produit. Supposons encore que pour l'un, les revenus du ménage dépendent presque exclusivement de la culture du cacao et que pour l'autre, l'ensemble de la famille gagne non seulement sa vie grâce à une activité agricole plus diversifiée, mais aussi par des activités non agricoles (artisanat rural, travail en ville, ...). Dans ces conditions, il est évident que le premier

²¹ Le Franc CFA est la monnaie nationale de 14 pays africains.

²² Le principe de ces caisses de stabilisation est globalement de verser à l'agriculteur, pour une denrée considérée, un complément de revenu lorsque les prix du marché sont trop bas. Cela en puisant dans un fonds financé par des prélèvements auprès des acteurs de la filière lorsque les prix de marché sont au contraire élevés.

subira bien davantage les effets de l'instabilité des prix mondiaux du cacao que le second (Solagral, 2003).

c. L'instabilité, source d'incertitude pour les producteurs

Si mesurer l'incidence de l'évolution des prix internationaux sur les revenus globaux des agriculteurs et de leur famille suppose une approche au cas par cas, un constat général est néanmoins de mise. Globalement, un peu partout dans le monde mais à des rythmes différents selon les pays et avec quelques exceptions notoires, la libéralisation progressive des marchés confronte de manière croissante les agriculteurs à la dure réalité des prix internationaux. Ce processus nuit particulièrement aux petites et moyennes exploitations, bien moins armées pour affronter les risques découlant de l'instabilité des prix que ne le sont les plus grandes. Par ailleurs, en règle générale, les conséquences de la volatilité des prix mondiaux affectent plus directement les producteurs des PED que ceux des pays développés, même si les agriculteurs des quatre coins du globe sont concernés (Brown, Gibson, 2006). De manière générale et tout spécialement lorsque les revenus globaux des agriculteurs y sont plus directement exposés, l'instabilité des prix internationaux est synonyme d'incertitude pour les producteurs. Cette incertitude est particulièrement problématique pour les producteurs pauvres :

- Elle les incite le plus souvent à constituer coûte que coûte une épargne de précaution, malgré leurs maigres ressources. Autant mettre aujourd'hui tout ce que l'on peut de côté lorsque l'on ignore ce que l'on gagnera demain, et que l'on craint de ne pouvoir faire face à d'éventuels coups durs s'ils devaient arriver à l'avenir. La constitution de cette épargne de précaution, qui peut être assimilée à une véritable stratégie de survie face à un avenir incertain, est lourde de conséquences :
 - Elle réduit à néant toute perspective d'investissement dans le développement de l'exploitation, et donc toute perspective de croissance de la productivité de celle-ci, fut-elle mince. Or, privée d'investissement, l'exploitation risque de voir sa compétitivité stagner par rapport à d'autres exploitations qui s'en sortent mieux et d'être ainsi de plus en plus marginalisée sur le marché.
 - Elle réduit parfois certaines dépenses essentielles comme celles consacrées à la scolarité des enfants, aux soins de santé ou à l'alimentation, par exemple.
- Quand bien même les agriculteurs se risqueraient à investir dans leur exploitation, l'incertitude qui plane sur leur revenu futur leur rend l'accès au crédit plus coûteux : les prêteurs exigent davantage vu les risques accrus de ne pas être remboursés ultérieurement.

Au bout du compte, les fortes fluctuations des prix mondiaux peuvent avoir des conséquences dramatiques pour les familles qui en dépendent le plus, entravant la satisfaction des besoins essentiels.

A.3. LES IMPACTS À L'ÉCHELLE DES ÉCONOMIES NATIONALES

La volatilité des prix internationaux des matières premières agricoles ne touche pas seulement les producteurs. Elle peut aussi avoir d'importantes répercussions sur l'économie nationale d'un pays dans son ensemble. La mesure dans laquelle cela arrive est essentiellement fonction du degré de dépendance de cette économie à l'exportation d'un nombre restreint de produits de base agricoles. Il n'est dès lors pas étonnant qu'en règle générale, l'instabilité des prix mondiaux de ces produits affecte bien davantage les PED (dont les plus pauvres) que les pays développés, même si tous les pays sont concernés.

a. La dépendance des pays en développement aux cultures d'exportation

Contrairement à ce que l'on constate dans les pays développés, nombre d'économies nationales des PED sont en effet fortement tributaires de l'exportation d'un petit nombre de matières premières agricoles. En 2004, la FAO recensait 43 PED dépendant d'un seul de ces produits pour plus de 20 % de leurs recettes totales à l'exportation de marchandises. Ces pays sont principalement situés en Afrique subsaharienne, en Amérique latine ou dans les Caraïbes. Ils dépendent de culture d'exportation telles que le cacao, le café, le coton-fibre, la banane ou le sucre (FAO, 2004). Au Bénin, au Burkina Faso, au Mali et au Tchad, par exemple, la production de coton, presque exclusivement destinée à l'exportation, représente 5 à 10 % du PIB (produit intérieur brut), plus de 60 % des recettes d'exportations agricoles et plus de 30% des recettes totales à l'exportation (Parmentier, Bailly, 2005).

Parmi les PED largement tributaires des marchés internationaux de matières premières agricoles, une grande majorité est très pauvre. Ainsi la FAO constatait-elle en 2004 que plus des trois quarts des 43 pays mentionnés sont classés au rang des Pays les Moins Avancés (PMA) dans la mesure où leur PIB par habitant est inférieur à 900 dollars US par an²³. Elle soulignait en outre que sur les 42 pays identifiés à l'époque par le FMI (Fonds monétaire international) et la Banque mondiale comme des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE)²⁴, 37 dépendent pour plus de la moitié de leurs recettes totales à l'exportation des produits de base agricoles. Et d'ajouter que plus de la moitié du cacao et plus d'un quart du café produits à l'échelle mondiale le sont dans des pays classés PPTE (FAO, 2004).

b. Le prix de la dépendance

Les voies par lesquelles la volatilité des prix mondiaux affecte globalement les économies nationales des PED fortement tributaires des cultures d'exportation sont multiples. Outre que cette instabilité se répercute sur les producteurs et les autres acteurs locaux des filières d'exportation (Solagral, 2003), elle se répercute aussi sur les gouvernements, les entreprises privées ou publiques et les consommateurs. En dernière instance, ce sont les populations locales dans leur ensemble qui en subissent les effets.

Une première conséquence de la volatilité des prix internationaux des matières premières agricoles sur les économies des PED qui en dépendent est évidente. En l'occurrence, elle engendre de fortes fluctuations des revenus à l'exportation de ces pays (Solagral, 2003). Mais l'instabilité des prix entraîne encore bien d'autres effets qui, au bout du compte, peuvent aboutir à un ralentissement de la croissance économique, avec toutes les conséquences que cela entraîne.

Dans le monde en développement, nombreux sont les gouvernements ayant pour sources de revenus essentielles l'argent provenant des taxes sur les importations et les exportations. C'est tout spécialement le cas des pays africains (Parimal, 2006). Dès lors, les fluctuations des prix mondiaux de produits de base agricoles entraînent une forte instabilité dans les recettes publiques, et découragent ainsi les dépenses budgétaires : difficile de s'engager budgétairement lorsque l'on ignore quels seront les revenus à venir (Oxfam International, 2002). Résultat, la marge de manœuvre des politiques publiques est réduite, qu'il s'agisse d'investir dans le développement rural, la gestion des services collectifs essentiels (santé, éducation,...), la diversification du secteur agricole ou de l'activité économique dans son ensemble, etc.

²³ Les PMA, considérés comme « handicapés » dans leur développement, répondent aux critères suivants : faible revenu par habitant, faiblesse des ressources humaines et économie peu diversifiée. La liste de ces pays est consultable sur le site Internet de la CNUCED (Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement) : <http://www.unctad.org>.

²⁴ Le FMI et la Banque mondiale désignent comme éligibles à « l'initiative PPTE », inaugurée en 1996 et destinée à faire bénéficier les PPTE de mesures d'allègements de dette conséquents, les pays qui satisfont à une série de critères ou conditionnalités. Ces pays, actuellement doivent notamment faire face à une « charge de la dette insupportable, hors du champ des mécanismes d'allègement de la dette traditionnellement disponibles ». Plus d'informations sur le site Internet du FMI : <http://www.imf.org>.

Mais il arrive que les gouvernements décident malgré tout d'investir. Malheureusement, ces investissements très risqués se révèlent parfois très mal placés, et créent alors à terme plus de problèmes qu'ils n'apportent d'avancées pour l'ensemble de l'économie nationale. Les Etats de nombreux PED comme l'Algérie, la Côte d'Ivoire, le Nigéria ou le Venezuela ont ainsi fait preuve d'un optimisme excessif. Ils ont profité de conjonctures économiques favorables pour se lancer dans de grands programmes d'assistance sociale au bénéfice des populations locales, qui étaient financièrement non durables sur le long terme. En clair, ils n'ont pas tenu compte du coût croissant que ces programmes ne manqueraient pas d'engendrer en cas de fortes baisses des prix mondiaux des matières premières (agricoles et non agricoles). Car les dépenses publiques effectuées dans le cadre de ces politiques tendent à augmenter lorsque ces prix internationaux chutent : en cas de baisses de prix, les conditions de vies des citoyens des PED fortement tributaires des cultures d'exportation tendent à se dégrader fortement. Dès lors, ces citoyens sont de plus en plus nombreux à solliciter l'aide de ces programmes d'assistance. Du coup, les dépenses allouées à ces politiques croissent alors que dans le même temps, les recettes publiques diminuent. Cela contraint l'Etat à emprunter pour couvrir les déficits budgétaires et aboutit à endetter toujours plus le pays (Brown, Gibson, 2006).

Un autre impact de l'instabilité des prix mondiaux des produits de base agricoles sur certaines économies nationales a trait aux investissements privés. Le climat ambiant d'incertitude économique découlant de cette volatilité peut freiner ces investissements (Parimal, 2006).

Quant aux consommateurs locaux des PED, ils peuvent aussi souffrir de l'instabilité des prix internationaux des denrées de base agricoles. En effet, cette volatilité implique de temps à autres des hausses locales de prix très élevées. Il arrive parfois qu'en quelques semaines, ces prix soient multipliés par trois ou quatre. Lorsque de telles hausses surviennent, cela fait l'affaire des paysans pauvres de ces pays qui étaient jusque là parvenu, tant bien que mal, à subsister. Ils ont là l'occasion de respirer et de se remettre à flot. Mais dans le même temps, les consommateurs-acheteurs pauvres voient leur pouvoir d'achat diminuer fortement, et ils ne parviennent plus à satisfaire leurs besoins essentiels (Mazoyer, 2005).

Le Burundi, un bon exemple de l'impact des fluctuations des prix internationaux sur l'évolution des revenus à l'exportation

Le cas du Burundi illustre bien combien l'instabilité des prix mondiaux des produits de base agricoles entraîne une forte variation des revenus à l'exportation des PED fortement tributaires des cultures d'exportation. 87 % des revenus à l'exportation de ce pays d'Afrique centrale proviennent du café et du thé. Entre 1986 et 1987, les prix mondiaux du thé et du café ont respectivement chuté de 20 et 37 %. Résultat, les exportations annuelles du Burundi sont passées de 154 à seulement 90 millions de dollar US, accusant ainsi une baisse de près de 40 %. En 1988, la combinaison d'une hausse de 7 % des prix du café et d'une croissance du volume des exportations s'est traduite par une augmentation des revenus à l'exportation, qui ont été cette année-là de 132 millions de dollars US. Mais l'année suivante, une chute de 20 % des prix du café a eu à nouveau pour effet de réduire très fortement les revenus à l'exportation du Burundi, qui ne valaient plus alors au total que 78 millions de dollars US. En 2003, les revenus à l'exportation du pays n'atteignaient plus que 37 millions de dollars US (Parimal, 2006).

B. Les baisses de prix de marché et leurs conséquences

Si l'instabilité des prix suppose leurs variations à la hausse comme à la baisse, les prix internationaux des matières premières agricoles sont le plus souvent déprimés, et se caractérisent par une baisse à long terme. Sur les marchés intérieurs, diversement selon les pays ou espaces communautaires du monde en développement et du monde développé, très souvent des baisses de prix sont également de mise. Les baisses de prix ont de graves répercussions sur les producteurs, les travailleurs agricoles et sur certaines économies nationales, remettant à plus d'un titre en cause les principes de l'agriculture viable ébauchée précédemment.

B.1. LES BAISSES CHRONIQUES DES PRIX MONDIAUX

Sur les marchés internationaux, les prix des produits de base agricoles accusent plus souvent une baisse qu'une hausse d'une année à l'autre. L'évolution du cours mondial du coton-fibre (indice Cotlook A) au cours de ces dernières années illustre bien les baisses chroniques des prix internationaux de matières premières agricoles. Sur l'ensemble de la saison 1994-95, ce cours mondial était de 91.10 cents US la livre. Ensuite, durant les cinq années qui ont suivi, sa moyenne annuelle n'a cessé de chuter. En 1999-2000, elle n'était plus que de 52.80 cents US la livre. Après une légère remontée à 57.20 en 2000-01, elle retombait à 41.80 en 2001-02. Ensuite, après une belle embellie mais passagère, le cours mondial était de nouveau en baisse. De la saison 2003-04 à la campagne 2004-05, sa moyenne annuelle passait de 69.19 à 53.52 cents US la livre (Parmentier, Bailly, 2005).

B.2. LA BAISSÉ À LONG TERME DES PRIX INTERNATIONAUX

En plus d'être extrêmement volatiles et de baisser chroniquement, les prix mondiaux des matières premières agricoles se caractérisent par une baisse à long terme. Par exemple, entre 1980 et 2005, les prix mondiaux annuels du sucre, du coton-fibre, du café et du cacao ont respectivement baissé en valeur nominale (sans prise en compte de l'inflation) de 25.2 %, 28.8 %, 43.6 % et 46.8 % (Koning, Robbins, 2005).

Mais à elle seule, l'évolution du prix d'un bien, quelle qu'elle soit, ne nous dit rien sur celle du pouvoir d'achat engendré par sa vente pour les différents agents économiques concernés. Le prix d'un bien peut très bien augmenter tout en correspondant à une baisse du pouvoir d'achat généré par sa vente. Il suffit pour cela que les prix des autres biens augmentent davantage. Inversement, le prix d'un bien peut très bien baisser tout en correspondant à une croissance du pouvoir d'achat engendré par sa vente. Il suffit pour cela que les prix des autres biens baissent davantage. Or ce qui compte pour les agents économiques, c'est bien le pouvoir d'achat dégagé par les revenus. C'est pourquoi il importe de mesurer l'évolution du prix d'un bien en la comparant à celle des prix des autres biens. On dit alors que l'on considère, non pas les prix nominaux ou courants, mais les prix réels ou constants (Géronimi *et al.*, 2007).

A l'échelle des agriculteurs, la vente des matières premières sur les marchés internationaux doit au minimum assurer le revenu minimum vital : permettre l'achat de l'ensemble des biens dont ils ont besoin pour assurer la viabilité de leurs productions et satisfaire à leurs besoins essentiels. Les agriculteurs ont évidemment besoin de se fournir en outils et en intrants, d'acheter des vêtements, des médicaments, de dépenser de l'argent pour utiliser des moyens de transports qui permettront à leurs productions d'atteindre les marchés, etc. Or, les prix de ces produits manufacturés ont fortement augmenté au cours des dernières décennies en raison de l'inflation. Si l'on tient compte de cette forte

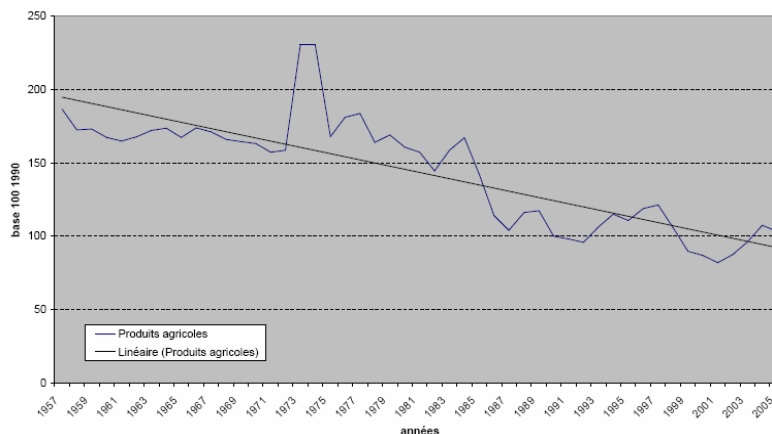
augmentation des prix des produits manufacturés, on constate qu'abstraction faite d'éventuelles subventions, les revenus dégagés par la vente des matières premières sur les marchés internationaux correspondent à une forte détérioration du pouvoir d'achat des agriculteurs (Robbins, 2003).

Exprimées en termes réels, et non plus en valeur nominale, on estime ainsi que les chutes des prix mondiaux annuels du sucre, du coton-fibre, du café et du cacao intervenues entre 1980 et 2005 sont comprises entre 68.5 et 77.6 % (Koning, Robbins, 2005). Toujours en termes réels, les calculs menés sur la période 1977-2001 mettent en évidence une dégradation moyenne des prix de 3,3 % par an pour 19 produits alimentaires

dont le blé, le riz, le soja, le sucre, les bananes, le café robusta, les autres cafés, les fèves de cacao et le thé. Sur la même période, les matières premières agricoles non alimentaires dont le coton ou la laine ont vu leurs prix réels baisser de 2 % par an (Géronimi *et al.*, 2007). En un siècle, le prix réel d'un produit comme le sucre a été divisé par trois (Mazoyer, 2002).

Evolution des cours réels des produits agricoles (1957-2005)

Source : Géronimi *et al.*, 2007



B.3. LES BAISES DE PRIX SUR LES MARCHÉS INTÉRIEURS

Dans de nombreux pays, les prix intérieurs réels des matières premières agricoles témoignent eux aussi d'une forte baisse intervenue au cours des 50 dernières années. Dans les pays développés, les prix réels des produits agricoles et alimentaires de base (céréales, oléo-protéagineux, viandes, lait, œufs,...) ont été divisés par quatre ou cinq au cours de cette période. Certains PED ont aussi vu leurs prix agricoles intérieurs réels baisser fortement (Mazoyer, 2007).

B.4. LES IMPACTS POUR LES PRODUCTEURS

Qu'elles qu'en soient les origines, les fortes baisses des prix réels des matières premières agricoles contribuent bien entendu à une dégradation des revenus des agriculteurs qui y sont exposés²⁵. Pour les petites et moyennes exploitations, cette situation a eu et continue d'avoir des conséquences dramatiques. Marcel Mazoyer a abondamment décrit le processus majeur par lequel la chute des prix

²⁵ Dans le troisième chapitre de l'étude, nous verrons que les baisses de prix sur les marchés intérieurs procèdent potentiellement de multiples facteurs, les uns ayant trait à la dynamique propre des marchés intérieurs, les autres relevant davantage de l'influence des prix internationaux. Pour ce qui concerne les facteurs qui déterminent la mesure dans laquelle l'évolution des prix internationaux se répercute sur les revenus globaux de l'agriculteur et de sa famille, nous renvoyons la lecture ou le lecteur au point (A.2) du présent chapitre. Procédons néanmoins à une remarque relative aux filières agricoles comportant un mécanisme de fixation d'un prix minimum au producteur. La mesure dans laquelle une baisse des prix internationaux d'une matière première donnée se répercute sur les revenus de l'agriculteur liés à ce produit dépend dans ce cas en premier lieu de la façon dont cette baisse, constatée au cours d'une année, affectera l'année suivante le prix d'achat au producteur. Les facteurs intervenant à ce niveau sont tels que d'une année à l'autre, une même évolution du cours mondial n'impliquera pas nécessairement une variation similaire du prix d'achat au producteur dans chaque pays. Dans le secteur du coton, par exemple, les filières du Bénin, du Burkina Faso, du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Mali, du Tchad et du Togo fonctionnent toutes sur la base d'un prix minimum garanti aux producteurs. Or alors que toutes ces filières sont fortement dépendantes des prix internationaux, on constate que d'une année à l'autre, l'évolution du prix d'achat du coton-graine au producteur ne suit pas celle du cours mondial.

agricoles réels appauvrit ces exploitations aux quatre coins du monde²⁶. En synthèse, cette chute est à l'origine d'une forte dualisation du secteur agricole entre d'un côté, quelques millions d'agriculteurs particulièrement productifs et, de l'autre, des centaines de millions d'autres beaucoup moins performants. Sous l'effet de la baisse des prix agricoles réels, Mazoyer constate ainsi qu'au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, l'écart de productivité du travail a été multiplié par 100, passant de 1 contre 10 au début du siècle à 1 contre 1000 aujourd'hui (Mazoyer, 2005).

a. Dans le monde développé

Dans les pays développés, le XX^e siècle et tout particulièrement sa seconde moitié ont vu le triomphe de la révolution agricole contemporaine. Ce cocktail composé d'une grande motorisation et mécanisation, de l'utilisation de semences à haut rendement sélectionnées génétiquement, d'engrais minéraux et de pesticides, a globalement permis au secteur agricole de ces pays de faire d'immenses bonds en avant en matière de productivité. Mais la baisse des prix réels des produits agricoles n'a permis qu'à une minorité d'exploitations de bénéficier de cette révolution. A savoir celles qui, situées dans les régions les plus favorables, suffisamment bien équipées et de taille conséquente, ont réussi à trouver les moyens d'investir pour acquérir les nouveaux équipements et s'agrandir nonobstant cette chute des prix. En revanche, pour les exploitations de taille plus réduite, moins bien situées et équipées, la baisse des prix agricoles réels s'est révélée un obstacle infranchissable dans l'accès aux équipements de la révolution agricole. Dès lors, contrairement à la minorité d'exploitations mieux loties, leur productivité a stagné. N'étant pas en mesure de compenser les baisses de prix par une croissance de la productivité, leur situation financière s'est gravement détériorée. De très nombreuses exploitations ont ainsi été incapables de dégager un revenu socialement acceptable et de renouveler leurs moyens de production. Devenues non rentables, ces exploitations ont fini par disparaître, n'étant généralement pas reprises lors de la retraite de l'exploitant. Les exploitations voisines en développement se sont partagées leurs meilleures terres, alors que leurs moins bonnes ont été mises en friche. Au total, plus des trois quarts des exploitations agricoles des pays développés existant au début du XX^e siècle ont disparu de cette manière (Mazoyer, 2002 ; Mazoyer, 2005).

Parallèlement, la production agricole des pays développés s'est de plus en plus concentrée dans un nombre restreint d'exploitations dont la taille moyenne a augmenté. Si au sein de l'Union européenne, par exemple, la taille moyenne des fermes italiennes n'a augmenté que de 16 % entre 1967 et 1997, celles des fermes belges, françaises et allemandes ont respectivement cru de 113 %, 136 % et 216 % au cours de la même période (FUGEA, 2006).

b. Dans le monde en développement

Dans les PED, la chute des prix réels des produits agricoles a d'abord entraîné la diminution du pouvoir d'achat des paysans faiblement outillés, peu productifs et mal situés. Ensuite, leur développement économique a été bloqué, la plupart de ces paysans se retrouvant dans l'incapacité d'investir dans l'achat d'outils plus performants, ou même dans celui des semences sélectionnées, engrais minéraux et produits de traitement de la révolution verte, variante de la révolution agricole contemporaine dépourvue de motorisation-mécanisation²⁷. La chute des prix se faisant persistante, ces paysans sont passés sous le seuil du renouvellement économique de leur exploitation. En clair, ils ont gagné trop peu d'argent pour simultanément renouveler leurs outils, acheter les biens de consommation indispensables qu'ils ne produisent pas eux-mêmes et, le cas échéant, s'acquitter de l'impôt. Cette situation les a alors contraints à toutes sortes de sacrifices pour satisfaire un minimum ces exigences, comme vendre leur bétail ou réduire certaines dépenses essentielles (santé, éducation,...), par exemple. Elle les a aussi incités à réduire la superficie des cultures vivrières

26 L'explicitation ci-après de ce processus dans les pays développés comme en développement suit essentiellement le raisonnement de cet auteur.

27 En somme, de même que la chute des prix agricoles réels dans les pays développés a privé les petites et moyennes exploitations des gains de productivité issus de la révolution agricole contemporaine, elle a empêché un grand nombre de paysans des PED d'accéder aux gains de productivité issus de la révolution verte.

destinées à l'autoconsommation familiale pour s'orienter davantage vers les cultures de rente. Avec pour conséquence la sous-alimentation. A mesure que la productivité des exploitations de ces paysans stagnait, ceux-ci ont subi la concurrence croissante de productions agricoles importées ou de denrées issues d'entreprises agricoles modernisées situées dans leur propre pays. Considérablement appauvris et sous-alimentés, ces paysans se sont dangereusement rapprochés du seuil de survie, seuil en dessous duquel ils ne peuvent plus poursuivre leur activité.

Une telle précarité contraint parfois la famille à rechercher des sources de revenu à l'extérieur de l'exploitation, de manière temporaire ou permanente. Lorsque les revenus extérieurs ne suffisent pas à garantir la survie de la famille, celle-ci est condamnée à l'exode vers les villes ou à travailler dans de grandes exploitations agricoles, très souvent dans des conditions très difficiles et dégradantes. De manière générale, les paysans proches du seuil de survie sont particulièrement vulnérables au moindre choc extérieur, qu'il s'agisse de mauvaises conditions climatiques (sécheresse, inondations, ...), politiques (guerre civile, ...) ou autres (Mazoyer, 2002 ; Mazoyer, 2005).

Les caféiculteurs du village de Kishimundu, dans le Kilimandjaro

La situation dans laquelle se trouvaient vers la fin de l'année 2000 les familles du village de Kishimundu situé dans le Kilimandjaro, point culminant de l'Afrique, rend compte de la précarité dans laquelle la baisse des prix peut plonger les producteurs et leurs familles. Dans ce village où la culture du café fournissait aux familles une source de revenus essentielle pour l'accès aux soins médicaux, à la scolarité des enfants ou pour l'achat de biens de première nécessité comme l'huile, la chute des prix internationaux du café de l'époque a fortement dégradé les conditions de vie locales. Tatu Museyni, alors veuve de 37 ans, avait deux enfants respectivement âgés de 13 et 15 ans. 30 caféiers poussaient dans la petite ferme familiale. En 1998, Tatu Museyni gagnait un dollar par livre de café. Deux ans plus tard, elle ne touchait plus que 0.30 dollar par livre. Voilà ce qu'elle déclarait : « Le prix du café me détruit. Il détruit toute notre communauté. Je n'ai plus les moyens de nourrir mes enfants, ni de les vêtir. Comment pourrais-je les envoyer à l'école ? L'éducation est très importante. Cela leur permettra d'avoir une vie meilleure. Mais aujourd'hui je ne peux plus payer les frais de scolarité ni les livres. Je gagne si peu avec le café que je produis que je vais devoir trouver un autre travail, peut-être en allant couper de l'herbe ou arracher les mauvaises herbes dans de grosses exploitations agricoles » (Oxfam International, 2002).

Notons que depuis novembre 2004, les prix du café ont fortement augmenté et qu'ils demeurent élevés depuis lors. Pour autant, cette conjoncture favorable ne doit pas faire oublier les années de crise qui ont précédé, dont les effets sont encore bien présents, ni occulter le fait que dans un marché où les prix fluctuent librement, ils sont nécessairement voués à baisser tôt ou tard. Gageons que lorsque cela se produira, la chute ne sera pas trop douloureuse.

Les producteurs de coton d'Afrique de l'Ouest et du Centre

Au Burkina Faso, l'évolution défavorable du cours mondial du coton-fibre a largement contribué à une baisse du prix d'achat du coton-graine aux producteurs de 17 % de la campagne 2004-05 à la saison 2005-06 (FARM, 2006). Au Mali, l'adoption d'un nouveau mécanisme de fixation du prix d'achat s'est concrètement traduite par une diminution de ce prix de 210 à 160 FCFA le kilo, soit une baisse de 24 %. Ce prix ne couvre plus les coûts de production moyens d'un kilo de coton-graine, évalués au Mali à 166 FCFA (Keita, Nubukpo, 2005). Pour l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (AOC), la baisse du prix d'achat du coton-graine aux producteurs entre 2004-06 et 2005-06 est en moyenne de 15 % (FARM, 2006). En août 2006, le réseau d'information AllAfrica expliquait que confrontés aux bas prix du coton, de plus en plus d'agriculteurs ouest africains décident d'abandonner cette culture (AllAfrica, 2006).

Les agriculteurs paysans familiaux du Brésil

Au Brésil, la chute des prix des produits agricoles intervenue depuis le début des années 90 a coïncidé avec une perte de revenus de près de 50 % en dix ans pour les agriculteurs familiaux. Ils sont nombreux à avoir ainsi renoncé à leurs exploitations pour tenter de trouver un travail en ville, devenir des travailleurs contractuels pour de grands propriétaires ou des sans-terre (Kesteloot, 2005).

B.5. LES RÉPERCUSSIONS POUR LES TRAVAILLEURS AGRICOLES

Si des prix agricoles élevés ne garantissent pas des salaires et des conditions de travail décentes pour les travailleurs employés dans la production agricole, les baisses de prix ont ici et là des conséquences négatives sur cette main d'œuvre souvent temporaire. En premier lieu, ces baisses font évidemment

pression sur les salaires payés à ces travailleurs. Elles peuvent aussi aboutir à une dégradation des conditions de travail en général ou au travail des enfants dans les plantations. Qui plus est, les baisses de prix peuvent également entraîner une diminution du nombre d'emplois disponibles (Oxfam International, 2002 ; STCP, 2002 ; Brown, Gibson, 2006).

Des pertes d'emplois dans les plantations caféières d'Amérique centrale

Entre 2000 et 2004, les prix du café ont chuté de 1.20 dollar US la livre à entre 0.75 et 0.45 dollar US la livre. En Amérique centrale, ces baisses ont engendré une chute de 50 % des emplois dans les plantations caféières (Brown, Gibson, 2006).

B.6. LES EFFETS SUR LES ÉCONOMIES NATIONALES

Les économies nationales très dépendantes du secteur agricole, et plus spécialement encore celles d'entre elles fortement tributaires des cultures d'exportation, sont particulièrement touchées par la chute des prix réels des produits de base agricole.

Dans les PED dont l'agriculture constitue le pilier central de l'économie, la chute des prix agricoles n'engendre pas seulement la pauvreté dans les campagnes. Elle contribue aussi à la pauvreté urbaine. Car si dans le monde développé, les enfants d'agriculteurs n'ayant pas repris les exploitations de leurs parents ont généralement pu trouver du travail dans les services ou l'industrie, les centaines de millions de paysans pauvres qui dans les PED quittent les campagnes pour les villes alimentent plus souvent les bidonvilles qu'ils ne trouvent un nouveau gagne-pain. Et lorsque ces nouveaux citadins dénichent un emploi, ils sont obligés d'accepter des salaires à peine plus élevés que les faibles revenus des agriculteurs marginalisés par la baisse des prix (Mazoyer, 2005).

Par ailleurs, là où les revenus nationaux à l'exportation dépendent largement du prix reçu par la vente de quelques matières premières agricoles sur les marchés internationaux, la chute des prix mondiaux de ces produits réduit considérablement l'obtention de devises étrangères. Or, celles-ci sont à la fois nécessaires au remboursement de la dette et aux importations de produits de première nécessité comme le pétrole, certaines technologies ou certains produits agricoles (Oxfam International, 2002). Conséquence directe, le pays n'a plus assez de devises pour assurer ce remboursement et financer ces importations et doit alors contracter de nouveaux emprunts. Dès lors, la dette augmente. Il est donc clair que la chute des prix internationaux des produits de base agricoles accentue la dette des pays pauvres, au point d'ailleurs que les pays tributaires des produits de base puissent facilement atteindre un niveau d'endettement insoutenable (South Centre, 2005a)²⁸. Ce faisant, la marge de manœuvre de l'Etat se restreint davantage pour garantir des services sociaux essentiels de qualité (éducation, soins de santé, logement, ...), investir dans le développement rural, moderniser l'appareil productif ou assurer d'autres dépenses.

La baisse à long terme des prix réels des produits de base agricoles tend d'autant plus à renforcer l'endettement du monde en développement qu'elle incite nombre de paysans des PED à réduire de plus en plus les cultures vivrières destinées à leur propre consommation pour se concentrer sur des cultures d'exportation. Car destiner davantage la production agricole aux marchés à l'exportation implique que les importations jouent un rôle croissant dans la satisfaction des besoins alimentaires. Cela même si, pour rappel, la grande majorité des productions agricoles continuent encore et toujours à être consommées localement plutôt qu'exportées.

²⁸ S'ajoutant à la forte hausse des taux d'intérêts décrétée en 1979 par la Réserve fédérale des Etats-Unis, la baisse des prix mondiaux des matières premières (agricoles et non agricoles) est justement considérée comme l'autre facteur essentiel expliquant la crise de la dette intervenue dans les années 1980-82 (Millet, Toussaint ; CMT, 2004).

La baisse des revenus à l'exportation du café en Ouganda et ses conséquences

Dans son rapport Deux poids deux mesures, Oxfam International écrivait en 2002 quant aux effets de la baisse des prix mondiaux du café : « En 2000/01, les exportateurs de café des pays en développement ont vendu près de 20 % de plus sur les marchés internationaux qu'en 1997/98, tout en percevant 45 % de moins de devises étrangères. Si ces exportateurs avaient reçu les mêmes prix en 2000/01 qu'en 1997/98, ils auraient touché 8 milliards de dollars en plus. Chaque pays a subi des pertes terribles, ce qui a grevé les ressources financières épargnées grâce aux allègements de la dette. L'Ouganda en est le meilleur exemple. En 1994/95, quand le prix du café était élevé, les revenus d'exportation de ce produit se montaient à 433 millions de dollars. En 2000/01, l'Ouganda exporta approximativement le même volume, qui ne rapporta au pays que 110 millions de dollars. Pour replacer ce chiffre dans le contexte, la différence de revenus était le triple du montant que l'Ouganda avait reçu en allègement de la dette des PPTTE en 2001 » (Oxfam International, 2002).

B.7. LES CONSÉQUENCES ÉCOLOGIQUES ET NUTRITIONNELLES

La chute des prix des matières premières agricoles affecte aussi l'environnement, au sein du monde développé comme en développement.

Dans les pays développés, les politiques de baisses de prix initiées à des rythmes divers depuis quelques années incitent les exploitants à rechercher constamment des rendements toujours plus élevés, le plus souvent au détriment de la qualité des produits, du respect de l'environnement et notamment de la sauvegarde de la biodiversité (Félix, 2006). Un constat similaire s'applique dans une certaine mesure à certains PED visant à accroître des exportations voulues de plus en plus compétitives. C'est notamment le cas du Brésil.

Dans l'ensemble du monde en développement, Mazoyer remarque que la baisse des prix détériore progressivement la capacité de travail des paysans pauvres en limitant de plus en plus leurs outils et en rendant de plus en plus précaires leurs conditions de vie. En conséquence, ces paysans en viennent à négliger l'entretien de l'écosystème pour se concentrer sur les tâches immédiatement productives, ce qui conduit à une dégradation de l'environnement. Par exemple, les plantes cultivées sont moins bien soignées et sont ainsi davantage exposées aux maladies de toutes sortes. Les systèmes hydrauliques sont de plus en plus mal entretenus et remplissent alors moins bien leur rôle (Mazoyer, 2002).

La baisse des prix favorise aussi la dégradation de l'environnement en incitant les producteurs à produire plus dans le but d'éviter ou en tout cas de limiter au maximum une baisse de leurs revenus : quand les prix diminuent, obtenir un même revenu implique nécessairement de vendre des quantités plus importantes. Or la croissance de la production n'est pas sans conséquences pour l'environnement. Soit elle passe par l'extension des surfaces cultivées, soit par des pratiques culturales plus intensives sur une superficie inchangée. Dans le premier cas, l'augmentation de la production peut impliquer une déforestation, avec tous les dommages potentiels qui en découlent dont une perte de biodiversité et des ressources naturelles associées. Dans le second cas, produire plus peut conduire l'agriculteur à abandonner des cultures mixtes ou en alternance pour adopter la monoculture intensive, à réduire les périodes de jachère, à utiliser davantage d'intrants et pesticides chimiques, etc. Bref, cela peut l'amener à adopter un ensemble de pratiques culturales impliquant une dégradation accrue de l'environnement (WWF, 2005 ; Brown, Gibson, 2006).

L'impact environnemental de la culture du cacao au Brésil et en Côte d'Ivoire

Au Brésil, la culture du cacao est l'une des principales causes du déboisement de vastes régions des forêts côtières de l'Atlantique, déboisement ayant atteint de plus de 700 000 hectares au total durant le siècle passé. Dans ce pays, trois périodes de déforestation liée à la culture du cacao peuvent être identifiées. Au cours de la plus récente, soit de 1982 à 1986, la déforestation a indirectement été la conséquence de baisses du prix de cette matière première (WWF, 2005).

En Côte d'Ivoire, la culture du cacao est pour l'heure une culture nomade : elle grignote constamment des forêts vierges et laisse derrière elle, après quelques dizaines d'années, un environnement dégradé. Sous la pression

des bas prix, de jeunes agriculteurs sont en effet régulièrement amenés à se déplacer pour défricher de nouvelles terres. Ceux qui ne peuvent le faire sont pris au piège de la baisse des prix (Koning, Jongeneel, 2006).

Par ailleurs, la chute des prix contribue également à la malnutrition dans les PED. Non seulement en limitant la possibilité pour les paysans et leurs familles d'acquérir une nourriture saine, mais aussi en incitant ces paysans pauvres à simplifier leurs systèmes de culture. En l'occurrence, les cultures « pauvres », c'est-à-dire moins exigeantes en fertilité minérale, en eau et en travail, gagnent du terrain sur les cultures plus riches mais plus exigeantes. Cette évolution entraîne une diminution de la qualité et de la diversité des végétaux consommés par les familles qui du coup, présentent des carences alimentaires accrues en protéines, minéraux et vitamines (Mazoyer, 2002).

C. Des échanges internationaux non durables pour les pays exportateurs

A bien des égards, les échanges internationaux de matières premières agricoles contredisent de manière flagrante les principes de l'agriculture viable définie dans le premier chapitre de cette étude. Dans les pays exportateurs comme dans les pays importateurs, la manière dont ces échanges sont organisés (ou désorganisés) remet ainsi en question les droits humains fondamentaux des agriculteurs, des travailleurs agricoles et parfois indirectement sur des populations locales dans leur ensemble. De même, l'environnement est souvent malmené.

Sans prétendre à l'exhaustivité, cette section décrit quelques-unes des principales voies par lesquelles les échanges mondiaux de produits de base agricoles remettent aujourd'hui en question les principes d'une agriculture viable dans les pays exportateurs. Cela notamment à l'échelle des travailleurs agricoles, de l'environnement et des producteurs.

C.1. DES ÉCHANGES NON DURABLES POUR LES TRAVAILLEURS AGRICOLES

L'une des voies par lesquelles les échanges internationaux de matières premières agricoles contredisent les principes d'une agriculture viable dans les pays exportateurs est celle du « dumping social à l'exportation ». De quoi s'agit-il ?

Pour s'imposer sur les marchés étrangers, les exportations d'un pays peuvent a priori s'appuyer sur une large gamme d'avantages comparatifs²⁹. L'un de ces avantages réside dans une flexibilité accrue des conditions d'emploi de la main d'œuvre. Supposons deux filières de production entrant en concurrence directe l'une avec l'autre pour écouler un même bien, ou des biens similaires, sur le marché intérieur d'un pays importateur³⁰. Soit dans notre exemple la première filière exportatrice vers ce pays, la seconde pouvant quant à elle être aussi bien locale au pays importateur qu'exportatrice vers ce pays. Supposons encore que les conditions de travail des ouvrières et ouvriers agricoles de la première filière soient moins bonnes que celles de la seconde. Dans ce cas, on parlera de dumping social à l'exportation exercé par la première filière.

Théoriquement, cette forme de dumping n'implique pas nécessairement l'exploitation massive des travailleurs de la filière exportatrice considérée, mais seulement une moindre qualité des conditions de travail de ces travailleurs comparativement à ce que l'on peut observer pour la/les filière(s) concurrente(s). Toutefois, dans les faits, le dumping social à l'exportation correspond le plus souvent à des conditions de travail indignes pour les ouvrières et ouvriers concernés. Aujourd'hui, nombreux sont les cas d'échanges internationaux de produits de base agricoles à consacrer cette dure réalité. Y ont notamment recours certains latifundistes agroexportateurs d'Amérique du Sud, d'Afrique du Sud, du Zimbabwe, ou plus récemment d'Ukraine, de Russie et d'ailleurs.

Pour le propriétaire d'une grande plantation recourant au dumping social à l'exportation, l'intérêt d'une telle pratique est clair. Il réside dans un gain de compétitivité fondé sur le fait de pouvoir exporter à un prix inférieur au prix auquel il devrait exporter s'il était contraint d'accorder à sa main d'œuvre des conditions de travail équivalentes à celles dont jouissent les travailleurs des filières concurrentes. Et tout cela en conservant les mêmes marges bénéficiaires par unité produite

²⁹ La notion d'avantage comparatif est ici utilisée dans le seul sens d'un atout de compétitivité dont disposent, pour un bien donné, les exportations d'un pays par rapport aux productions du même bien ou de biens concurrents par d'autres pays.

³⁰ L'expression « biens similaires » est ici utilisée pour qualifier des biens distincts mais se faisant néanmoins concurrence sur un marché donné.

commercialisée, puisque ce sont prioritairement les ouvrières et ouvriers agricoles, plutôt que le propriétaire de l'exploitation, qui font les frais des prix de vente moindres de la production.

À l'évidence, dans un pays exportateur, le dumping social à l'exportation tend la plupart du temps à entériner une situation dans laquelle les travailleurs ne jouissent pas du respect effectif des droits fondamentaux du travail, soit que ces droits ne soient pas reconnus par la législation nationale³¹, soit qu'ils soient légalement reconnus mais bafoués dans la pratique. Ce dumping contribue ainsi à pérenniser l'absence réelle d'un salaire décent, de droits syndicaux, de conditions de travail saines, etc. Ce faisant, il remet également en cause d'autres droits humains fondamentaux, tels que le droit à la satisfaction des besoins essentiels, le droit à l'alimentation, etc.

C.2. DES ÉCHANGES NON DURABLES SUR LE PLAN ENVIRONNEMENTAL

Un autre avantage comparatif potentiel des exportations d'un pays sur les marchés étrangers est le « dumping environnemental à l'exportation ». Cette forme de dumping consiste en l'exportation d'un bien produit selon des normes et des techniques moins exigeantes, contraignantes et/ou coûteuses en matière de respect de l'environnement que ne le sont les normes et techniques auxquelles est en revanche soumise, sur le marché importateur, une production concurrente (locale ou issue d'un pays tiers).

Au sein du pays exportateur, le plus souvent, le dumping environnemental à l'exportation coïncide avec et tend à entériner des pratiques culturelles dégradantes pour l'environnement : monoculture intensive épuisant les sols, utilisation massive de produits chimiques particulièrement nocifs, gestion non durable des ressources en eau, etc.³²

Les bananes équatoriennes, un bon exemple de dumping social et environnemental à l'exportation

En mai 2006, un article du Monde Diplomatique était consacré à la situation des travailleurs des bananeraies d'Equateur, premier exportateur mondial de bananes. Dans ce pays, la production de bananes provient d'environ 6.000 producteurs nationaux, produisant en grande partie pour le compte des multinationales du secteur dont Dole et Bananera Noboa. Dans les plantations de Noboa, les journées de travail se prolongent souvent jusqu'à dépasser les douze heures, le salaire variant de 30 à 70 dollars par semaine selon les postes, soit 1,5 à 2 % du prix d'une banane dollar³³ vendue dans un supermarché européen³⁴. Ni les vêtements de travail ni les outils ne sont fournis par l'entreprise. Dans la majorité des plantations bananières du pays, les heures supplémentaires sont rarement payées, les sanctions arbitraires – amendes, licenciements abusifs – sont fréquentes, l'exposition des ouvriers aux produits chimiques utilisés massivement une réalité, et le droit à s'organiser syndicalement est souvent réprimé. L'augmentation des salaires n'est pas envisagée par les multinationales bananières présentes en Equateur : celle-ci nuirait à la compétitivité du secteur.

Les plantations soumettent aussi l'environnement à rude épreuve : monoculture intensive, recours massifs aux produits chimiques, ... Un producteur témoigne : les prix payés par les exportateurs sont insuffisants pour permettre la mise en œuvre des mesures environnementales nécessaires (Revelli, 2006).

31 Cela vaut notamment pour les droits qu'un Etat s'est engagé à respecter en ratifiant un texte de droit international de référence, mais qu'il n'a pas accompagné d'une reconnaissance légale à l'échelle nationale.

32 De manière similaire au dumping environnemental à l'exportation, on peut parler de « dumping sanitaire à l'exportation » pour désigner l'exportation d'un bien répondant à des normes et des techniques moins exigeantes, contraignantes et/ou coûteuses en matière de respect de la santé des consommateurs, que ne le sont celles auxquelles est en revanche soumise, sur le marché importateur, une production concurrente (locale ou issue d'un pays tiers). Ce dumping peut théoriquement encourager des modes de production non durables du point de vue de la santé des consommateurs.

33 L'expression « bananes dollars » est le nom donné aux bananes exportées par les pays d'Amérique centrale et du Sud.

34 La part du producteur représente quant à elle entre 10 et 15 % du prix, celle du supermarché représentant quant à elle 40 % (Revelli, 2006).

C.3. DES ÉCHANGES ÉCONOMIQUEMENT NON DURABLES POUR DE NOMBREUX PRODUCTEURS

Dans les pays exportateurs, la manière dont sont organisés les échanges de produits de base agricoles sur les marchés internationaux hypothèque également la capacité de nombreux producteurs, et tout spécialement d'agriculteurs paysans familiaux, à vivre décemment des fruits de leur activité agricole. Cette situation résulte d'abord de la mise en concurrence brutale d'exploitations aux écarts de compétitivité extrêmes. Elle procède encore d'autres choses, dont les politiques de dumping économique à l'exportation.

a. Des écarts de compétitivité extrêmes

Aujourd'hui bien plus qu'hier, l'agriculture mondiale confronte des exploitations agricoles aux niveaux de compétitivité extrêmement différents. Ces différences énormes s'appuient d'abord sur des écarts de productivité colossaux, dont l'ampleur s'est considérablement accrue à la faveur, nous l'avons vu, de la forte baisse des prix agricoles réels intervenue au cours du XX^e siècle. Les différences de compétitivité s'expliquent encore par bien d'autres éléments, bien entendu, dont les conditions climatiques, agronomiques locales, très diverses d'un pays à l'autre ou d'une région à l'autre. Elles font également intervenir les liens, tantôt étroits tantôt infimes ou inexistant, entre les exploitations agricoles et les chaînes de transformation, de commercialisation et de distribution des produits alimentaires auprès des consommateurs. D'autres facteurs contribuant aux écarts de compétitivité sont l'état des voies de communication séparant le lieu de l'exploitation et celui de la vente de la production, ou l'accès à l'information sur l'évolution de la demande sur les marchés, ou encore les politiques de subventions diverses des Etats aux agriculteurs, etc.

Dans ce contexte d'écarts de compétitivité extrêmes, les exploitations paysannes familiales orientées vers les cultures d'exportation, et tout particulièrement les plus marginalisées d'entre elles, sont fortement pénalisées lorsqu'elles tentent d'exporter. En l'occurrence, elles subissent la concurrence insoutenable d'exploitations modernes beaucoup plus compétitives qu'elles pour obtenir des débouchés à l'étranger, que ces exploitations nettement plus performantes soient étrangères ou appartiennent à leur propre pays. En conséquence, les agriculteurs marginalisés éprouvent toutes les peines du monde à vivre décemment des fruits de leur travail.

b. Des politiques de dumping économique à l'exportation

Les producteurs exportateurs d'un pays donné peuvent aussi voir leur situation se détériorer considérablement sous l'effet de politiques de dumping économique à l'exportation, c'est-à-dire de politiques à l'origine d'exportations à des prix inférieurs aux coûts de production. A cet égard, deux cas de figure sont principalement à distinguer, selon que ces politiques sont le fait de pays étrangers ou du même pays auquel appartiennent les producteurs exportateurs concernés.

b.1. Les politiques de dumping émanant de pays étrangers

Les politiques de dumping à l'exportation qui sont l'œuvre de pays étrangers portent doublement préjudice aux producteurs exportateurs dont le sort nous intéresse ici.

D'une part, elles contribuent à la baisse chronique des prix internationaux de la matière première concernée, dont dépendent plus ou moins directement les revenus des producteurs exportateurs. La mesure dans laquelle c'est le cas dépend du rôle plus ou moins important joué par le pays responsable de dumping dans les exportations mondiales du produit considéré. Si ce rôle est important, c'est-à-dire si le pays en question est un exportateur majeur, ses exportations viennent davantage gonfler l'offre internationale, contribuent ainsi bien plus à une surproduction sur ces marchés internationaux et à la baisse des prix qui l'accompagne, loi de l'offre et de la demande oblige. En outre, en dehors de l'effet de

surproduction, les bas prix d'un pays jouant le rôle d'exportateur majeur contaminent bien davantage les prix internationaux. En effet, les exportations concurrentes sont dans ce cas davantage contraintes d'aligner leurs prix sur les bas prix de ce pays, qui en pareil cas joue précisément le rôle de faiseur de prix sur les marchés mondiaux.

D'autre part, les politiques de dumping économique à l'exportation émanant de pays étrangers à celui auquel appartiennent les producteurs exportateurs considérés peuvent évidemment priver ces derniers de débouchés sur les marchés internationaux. C'est le cas lorsque sur le marché d'un pays importateur où se font concurrence ces différentes offres, ces politiques réussissent effectivement à fournir aux exportations qu'elles favorisent un avantage décisif dans la course aux parts de marché. De même, ces politiques peuvent priver les producteurs exportateurs de débouchés sur leur propre marché intérieur. C'est le cas si les produits exportés à prix de dumping sont plus compétitifs que ceux des producteurs locaux³⁵.

b.2. Les politiques de dumping émanant du pays auquel appartiennent les producteurs exportateurs

Croire que tous les producteurs d'un pays responsable de dumping économique à l'exportation tirent nécessairement avantage de cette situation serait faire preuve d'une grande naïveté. Sans préjuger de ce qui cause à proprement parler l'émergence d'exportations à des prix inférieurs aux coûts de production, de telles pratiques ne sont à l'évidence possibles que moyennant une combinaison. Celle de bas prix sur le marché intérieur du pays exportateur (inférieurs aux coûts de production) et de subventions allouées aux agriculteurs pour compenser la différence entre les bas prix et les coûts de production et assurer en outre une marge bénéficiaire minimale. Or dans la pratique, les subventions ainsi allouées ne sont en général pas réparties adéquatement entre exploitations d'un même pays. La plupart du temps, on constate que les agriculteurs qui en auraient le plus besoin pour résister au choc des bas prix n'en bénéficient que très peu, et que ces aides se concentrent essentiellement dans un nombre restreint d'exploitations. Ce faisant, les politiques responsables d'un dumping à l'exportation ne portent pas seulement atteinte aux filières étrangères concurrentes. Ces mêmes politiques contribuent par ailleurs également à la marginalisation et la disparition croissantes de leurs propres agricultures paysannes familiales.

Les répercussions néfastes du dumping économique à l'exportation de coton-fibre des Etats-Unis en Afrique de l'Ouest et du Centre et aux Etats-Unis

Les répercussions néfastes du dumping économique à l'exportation de coton-fibre des Etats-Unis sur les conditions de vie des producteurs de coton d'AOC, et plus largement les économies nationales de ces pays, sont bien connues. D'une part, depuis 1998, ce dumping contribue à la baisse chronique des prix internationaux du coton-fibre, et ce faisant aux baisses de revenus à l'exportation des économies d'AOC, fortement dépendantes de l'exportation de coton-fibre. D'autre part, cette pratique prive de parts de marché les filières ouest africaines sur les marchés internationaux. A l'échelle des producteurs, tout cela a contribué à une baisse du prix d'achat du coton-graine³⁶.

Le dumping économique à l'exportation de coton-fibre a également des conséquences négatives pour les petites et moyennes cotonnières des Etats-Unis. La forte baisse des prix du coton sur le marché intérieur, combinée à une répartition très inégale des subventions entre agriculteurs, conduit à leur disparition. Ainsi, entre 1997 et 2002, le nombre de fermes cotonnières US chuta de 25 %. Dans le même temps, la taille moyenne des exploitations cotonnières passa d'un peu plus de 400 acres à 500 acres. En d'autres termes, si la production a augmenté durant cette période, elle s'est de plus en plus concentrée sur un nombre réduit d'exploitations (environ 25.000 pour l'ensemble du territoire) (Parmentier, Bailly, 2005).

35 Les préjudices occasionnés aux producteurs exportateurs d'un pays donné par le dumping économique à l'exportation de pays étrangers valent théoriquement aussi pour les autres formes de dumping à l'exportation : environnemental, social, sanitaire, ... En effet, en compressant les coûts de production, ces diverses formes de dumping permettent l'exportation à des prix inférieurs à ce qu'ils seraient sans dumping, et entraînent donc elles aussi les effets spécifiques découlant de prix « anormalement » bas. A ce jour, nombre d'études se sont efforcées de mesurer la contribution du dumping économique à l'exportation à la baisse des prix internationaux, et aux pertes de parts de marché des filières concurrentes désavantagées. En revanche, les études n'ont pas jusqu'ici procédé au même type d'analyses pour ces autres formes de dumping à l'exportation.

36 Nous renvoyons ici le lecteur/la lectrice à un précédant encadré pour plus d'informations à cet égard (section B.2).

C.4. DES ÉCHANGES NON DURABLES POUR LES ÉCONOMIES NATIONALES TRIBUTAIRES DES CULTURES D'EXPORTATION

Il y a bien des manières dont les échanges de produits de base agricoles sur les marchés internationaux sont susceptibles de se répercuter négativement sur l'ensemble des économies nationales des PED fortement dépendants de l'exportation de quelques cultures d'exportation. L'un des éléments à considérer est l'incidence du dumping économique à l'exportation de pays étrangers sur ces économies. Lorsque ce dumping contribue fortement à déprimer les prix mondiaux d'une denrée représentant une source conséquente de revenus pour ces économies, et/ou qu'il prive ces dernières de débouchés importants à l'exportation, les économies nationales concernées peuvent accuser de fortes baisses de revenus. Les conséquences qui découlent de cette situation sont du même ordre que celles résultant de la baisse des prix internationaux.

D. Des échanges internationaux non durables pour les pays importateurs

Dans les pays importateurs aussi, la manière dont les échanges internationaux de matières premières agricoles sont pratiqués dégrade considérablement les conditions de vie quotidiennes de quantités d'agriculteurs, de travailleurs agricoles et de populations dans leur ensemble.

D.1. DES ÉCHANGES ÉCONOMIQUEMENT NON DURABLES POUR LES PRODUCTEURS ET TRAVAILLEURS AGRICOLES LOCAUX

De fortes variations dans les importations de matières premières agricoles d'un pays peuvent avoir de graves conséquences sur les producteurs et travailleurs agricoles locaux dépendant de la commercialisation de denrées concurrentes. Dans les PED, au cours des 20 dernières années, différents facteurs ont conduit à de multiples poussées soudaines des importations. Le concept de « poussée soudaine des importations » est généralement utilisé pour désigner une situation répondant à deux critères majeurs. D'une part, un accroissement inhabituellement élevé des volumes d'importations au-delà et au-dessus d'une base de référence. D'autre part, une forte baisse des prix des produits importés au regard d'un prix de référence (Glipo, 2006).

Nombre de cas enregistrés de poussées soudaines des importations dans différents PED entre 1984 et 2000

Pays	Nombre de cas enregistrés
Bangladesh	43
Bénin	44
Burkina Faso	48
Cap-Vert	48
Côte d'Ivoire	41
République Dominicaine	28
Guinée	55
Haïti	40
Honduras	49
Jamaïque	32
Madagascar	46
Mali	50
Mauritanie	36
Maroc	38
Niger	54
Pérou	43
Philippines	72

Source : Glipo, 2006, sur base des données FAOSTAT.

Note : Le recensement des cas enregistrés est fondé sur une définition de la poussée soudaine des importations selon laquelle cette dernière est une croissance des volumes d'importations de 20 % d'une moyenne de variation établie sur 5 ans.

Les poussées soudaines d'importations, qui peuvent être de courte durée ou survenir durant plusieurs années successives (FAO, 2007), ont eu des conséquences dramatiques pour de nombreux petits producteurs et travailleurs agricoles des PED. En exerçant sur les denrées produites localement une concurrence insoutenable, elles appauvrissent considérablement ces agriculteurs et travailleurs agricoles, engendrant le déclin des prix et des revenus agricoles, la destruction des modes de vie traditionnels des petits exploitants, le déplacement des agriculteurs et un chômage rural massif (Glipo, 2006).

L'impact des importations massives de produits alimentaires dans les Philippines

Dans les Philippines, les importations de riz ont inondé le marché intérieur depuis 1995, atteignant deux millions de tonnes métriques en 1998 et 800.000 tonnes métriques en moyenne chaque année entre 1998 et 2006. Cela alors que le riz est cultivé dans tout le pays et malgré des restrictions quantitatives imposées aux importations de ce produit. S'ajoutent à cela les importations massives de blé, de lait, de bœuf, de légumes, d'huile et d'autres produits alimentaires. Toutes ces importations ont eu pour conséquence de faire des Philippines un importateur net de produits alimentaires cinq ans après son accession à l'OMC. Tout au long de cette période, le nombre d'emplois ruraux a décliné en moyenne de 700.000 chaque année (Glipo, 2006).

D.2. DES ÉCONOMIES NATIONALES PLONGÉES DANS LA DÉPENDANCE, L'ENDETTEMENT ET LA PAUVRETÉ

À plus d'un titre, les poussées soudaines d'importations ont des effets très néfastes sur l'ensemble des populations locales des pays concernés.

Ces importations massives ne se « contentent » pas de forcer nombre d'agriculteurs à quitter leurs exploitations, et de les contraindre à migrer vers les villes pour alimenter la pauvreté urbaine. En s'accompagnant d'un déclin significatif de la production alimentaire nationale de nombreux PED (Glipo, 2006), les poussées soudaines d'importations contribuent à accroître fortement le déficit alimentaire dans ces pays³⁷. Ce déficit peut devenir à ce point important qu'il rend illusoire un quelconque droit à la souveraineté nationale, les pays qui en sont victimes n'étant plus en mesure de produire eux-mêmes, s'ils le souhaitent, leur nourriture, ni à fortiori de la produire comme ils l'entendent.

Fort logiquement, les poussées soudaines d'importations contribuent aussi à l'endettement des PED qui les subissent. Elles alourdissent en effet les dépenses consenties pour financer les importations, et accroissent par conséquent les montants en devises étrangères nécessaires pour honorer ces dépenses. Cela alors que dans le même temps, ces pays voient leurs réserves en devises s'amenuiser sous l'effet de la baisse de leurs revenus à l'exportation, dont nous avons vu qu'elle est elle-même liée à la baisse des prix des cultures d'exportation. Résultat, de nouveaux emprunts sont nécessaires pour pallier au manque de devises, et la dette s'accroît. Avec les conséquences déjà relevées précédemment : réduction de la marge de manœuvre des Etats pour assurer des services sociaux essentiel de qualité, investir dans le développement rural, etc.

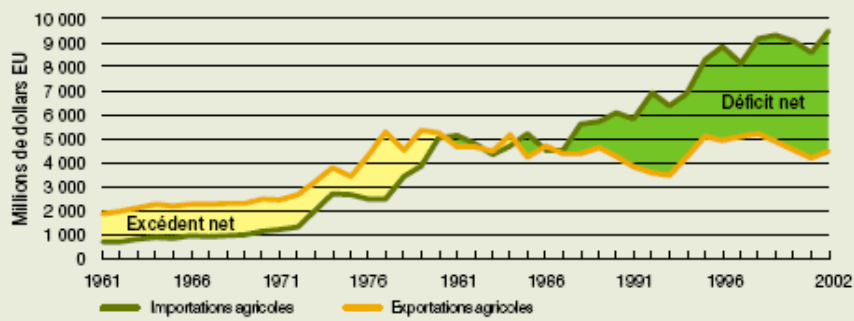
Les PMA sont particulièrement concernés par ces difficultés, eux dont le solde commercial agricole ³⁸ s'est considérablement détérioré en 40 ans entre autres sous l'effet d'une très forte croissance des importations de produits alimentaires (voir graphique).

³⁷ Le déficit alimentaire correspond à la différence entre la production et la consommation nationales.

³⁸ Le solde commercial est la différence entre les exportations (ventes à l'étranger de marchandises produites dans le pays exportateur)

Balance commerciale agricole des pays les moins avancés, 1961-2002

Depuis la fin des années 80, les pays les moins avancés sont devenus importateurs nets de produits agricoles.



Source: FAO

Source : FAO 2004

Une poussée soudaine des importations de riz au Honduras

En 1991, après une grande sécheresse qui avait réduit de manière significative la production nationale de riz, le Honduras a ouvert son marché aux importations. Depuis lors, les importations n'ont cessé de croître au détriment de la production intérieure. En 2002, ces importations ont atteint 145.441 tonnes, couvrant près de 90 % de la consommation nationale, alors qu'elles n'étaient que de 5.000 tonnes en 1989. En conséquence, la production nationale a chuté de plus de 80 % entre 1991 et 2006. Les prix du riz sur le marché intérieur ont baissé de 28 % après la forte augmentation des importations intervenue en 1991, et déclinent de manière continue depuis 1994. Résultat, de nombreux agriculteurs ont dû abandonner leurs exploitations. Les exploitations rizicoles sont ainsi passées de 25.000 dans les années 80 à 2.000 ces dernières années. Les surfaces cultivées ont également fortement diminué (Glijo, 2006).

Chapitre 3 : Le diagnostic.

L'analyse des causes à l'aune des mécanismes de marché et des politiques agricoles

A. Pourquoi les prix agricoles internationaux sont-ils instables ?

Si tout le monde s'accorde à dire que les prix de marché des matières premières agricoles fluctuent fortement, les raisons de ces fluctuations font largement débat depuis bien longtemps. Deux grandes thèses s'affrontent à cet égard. La première qualifie avant tout l'instabilité d'« exogène », considérant qu'elle résulte essentiellement de chocs extérieurs à la nature et au fonctionnement mêmes des marchés agricoles. La seconde thèse ne nie pas l'influence des chocs extérieurs, mais considère qu'ils jouent un rôle somme toute assez marginal dans la volatilité des prix. Pour cette approche, l'instabilité est d'abord « endogène », au sens où elle découle principalement du fonctionnement intrinsèque des marchés agricoles et de leurs spécificités propres. En outre, l'activité spéculative sur les marchés à terme s'ajoute aux facteurs exogènes et endogènes pour expliquer la grande volatilité des prix agricoles³⁹.

A.1. L'HYPOTHÈSE EXOGÈNE

Dans le monde des économistes, la thèse de l'instabilité exogène est clairement dominante (Boussard *et al.*, 2005 ; Boussard, 2007). Dans ce schéma explicatif, les variations climatiques constituent le principal élément mobilisé pour comprendre la volatilité des prix (Losch, 2007). L'idée est on ne peut plus simple : dans la mesure où elles peuvent être indifféremment l'origine de conditions soudainement très favorables ou défavorables aux rendements, ces variations sont susceptibles d'entraîner de fortes baisses ou augmentations des volumes produits, et par conséquent de fortes fluctuations de prix à demande constante.

Outre les variations climatiques, d'autres facteurs sont diversement mobilisés par les avocats de l'hypothèse exogène de l'instabilité. Il peut s'agir d'autres facteurs « naturels », tels que les épidémies affectant plantes et animaux, par exemple (Solagral, 2003), ou de facteurs sociaux, économiques, politiques divers (South Centre, 2005a ; Losch, 2007). Les variations du taux de change entre les

³⁹ Jean-Marc Boussard et d'autres auteurs montrent bien à quel point le débat sur l'identification des causes présidant à l'instabilité des prix agricoles est important. L'enjeu est en effet de taille pour jauger de l'aptitude ou non de la libéralisation des marchés à réduire cette volatilité. Nous aborderons cette question dans le quatrième chapitre de l'étude.

monnaies nationales et le dollar US, principale monnaie des échanges internationaux, peuvent contribuer aux fluctuations de prix (Parimal, 2006). En perturbant la production agricole, l'agitation civile peut aussi faire varier les prix (South Centre, 2005a). Etc.

Que l'ensemble des facteurs exogènes joue un rôle dans les fluctuations de prix ne fait guère l'objet de contestations (Ray *et al.*, 2003 ; Parimal, 2006 ; Boussard, 2007). Ce qui est nettement moins clair, par contre, c'est l'importance de cette contribution à ces fluctuations. La pensée économique orthodoxe a-t-elle raison de considérer ces facteurs, et tout spécialement les variations climatiques, comme le ressort central à l'origine de l'instabilité ? Boussard *et al.* montrent combien l'on peut sérieusement en douter.

De prime abord, répondre par l'affirmative à la question précédente semble tout indiqué. Comme le fait remarquer Boussard, tout le monde sait combien la production agricole est sensible au temps qu'il fait. N'importe quel agriculteur est susceptible de voir sa récolte anéantie par une dure sécheresse, ou bénéficier au contraire de conditions climatiques exceptionnelles au point que les rendements croissent de 30 voire même 40%. Mais en même temps, pour que les phénomènes climatiques affectent l'offre globale d'une denrée au point d'induire des fluctuations de prix significatives, certaines conditions doivent être réunies. Il est en particulier nécessaire qu'ils affectent des surfaces cultivées suffisamment grandes à l'échelle du marché considéré, au cours de périodes suffisamment longues et stratégiques pour le développement de la plante⁴⁰. Or justement, ces conditions sont rarement remplies, surtout dans le cas des marchés internationaux. Car si les phénomènes climatiques sont des phénomènes de grande dimension et qui affectent des surfaces considérables, ils sont aussi très mobiles. Dès lors, il y a tout lieu de penser que les variations climatiques interviennent bien dans les fluctuations de prix, mais relativement peu. D'autres causes doivent donc être recherchées prioritairement ailleurs pour expliquer l'ampleur des fluctuations de prix (Boussard *et al.*, 2005 ; Boussard, 2007).

A.2. L'HYPOTHÈSE ENDOGÈNE

Puisque les chocs extérieurs aux marchés semblent n'expliquer que de façon limitée l'instabilité des prix agricoles, il faut bien que celle-ci réside essentiellement dans la dynamique propre de ces marchés. De fait, quels que soient les débats sur le rôle joué par ces chocs dans l'instabilité, il est indéniable que le fonctionnement même des marchés génère à lui seul de fortes fluctuations de prix.

Si l'on en croit la pensée économique orthodoxe, l'offre et la demande sur un marché donné se réajustent l'une à l'autre de manière suffisamment constante, rapide et conséquente pour que les prix résultant de leur confrontation soient relativement « stables ». Ces réajustements découlent de l'adaptation perpétuelle des comportements des producteurs et des consommateurs aux « signaux » du marché, véhiculés par l'évolution des prix. De manière simplifiée, on peut dire que d'une part, une baisse des prix est censée inciter l'ensemble des producteurs à réduire la production, en même temps qu'elle entraîne potentiellement la faillite des producteurs les moins compétitifs⁴¹. D'autre part, on considère que la baisse des prix incite les consommateurs à acheter davantage. La réduction de l'offre et la croissance de la demande induit alors une remontée des prix. Ensuite, arrive un moment où les prix remontent suffisamment pour inciter les producteurs à produire plus, et à l'inverse les consommateurs à réduire leurs achats, de sorte que les prix baissent à nouveau. Et ainsi de suite indéfiniment, les prix du marché oscillant constamment autour d'un « prix d'équilibre », celui-ci étant un prix idéal pour lequel toutes les quantités offertes à la vente seraient effectivement vendues, et toutes les quantités demandées effectivement achetées.

⁴⁰ Une absence de pluie n'entraînera pas une baisse significative de rendements, par exemple, si elle ne dure qu'un ou deux jours. Elle ne le fera que si elle affecte la surface considérée que durant une période relativement longue (Boussard, 2007).

⁴¹ Les producteurs les moins compétitifs peuvent en effet ne pas résister à la baisse des prix.

On le voit, la pensée économique orthodoxe prévoit bien que les prix fluctuent en permanence, en l'occurrence à la manière d'un pendule. Mais les réajustements naturels à l'origine de ces variations seraient si bien huilés, si performants que celles-ci seraient mineures. Suffisamment mineures pour que l'autorégulation supposée du marché soit génératrice de prix « stables »⁴². S'il est pourtant clair que les prix agricoles fluctuent fortement dans la réalité, la faute en incomberait uniquement aux interventions directes sur les marchés, qui en annihileraient les vertus naturellement stabilisatrices.

Si les marchés de produits agricoles fonctionnaient ainsi, comme le font davantage les marchés de nombreux autres biens tels que les biens manufacturés, il y aurait de quoi se réjouir. Malheureusement, ce n'est pas le cas. Les marchés agricoles possèdent en effet des propriétés spécifiques telles que pour ces marchés, les réajustements naturels théorisés par la pensée économique classique ne fonctionnent pas, ou fonctionnent en tout cas trop imparfaitement pour générer la stabilité de prix escomptée. Trois spécificités importantes des marchés agricoles empêchent ceux-ci de s'autoréguler en ce sens :

- **L'inélasticité de la demande.** Une demande est dite « élastique » lorsque les consommateurs répondent rapidement à une variation du prix du marché, et que la fluctuation de la demande ainsi engendrée est d'une ampleur proportionnellement supérieure à celle de la variation du prix. En clair, il suffit alors d'une faible augmentation ou baisse du prix pour que les consommateurs achètent bien moins ou bien plus de biens. Sans une demande élastique, le marché ne peut s'autoréguler correctement. Or justement, dans le cas des marchés agricoles, la demande est « inélastique » ou « rigide », au sens où elle réagit peu aux changements de prix. A l'échelle du globe, une baisse ou une augmentation fortes des prix agricoles ont en effet relativement peu d'incidences sur les volumes totaux de biens alimentaires consommés. Car si l'estomac des consommateurs réclame une quantité suffisante de nourriture pour assurer une bonne santé à ceux-ci, il n'en veut pas davantage une fois rassasié (Ray *et al.*, 2003 ; Solagral, 2003 ; FAO, 2004 ; Boussard *et al.*, 2005 ; South Centre, 2005a ; Beaudoin, 2006 ; Berthelot, 2006 ; Parimal, 2006 ; Boussard, 2007)⁴³.
- **La faible élasticité de l'offre.** Une offre est élastique lorsque les producteurs répondent rapidement à une variation du prix du marché, et que la fluctuation des quantités produites ainsi engendrée est d'une ampleur proportionnellement supérieure à celle de la variation du prix. Il suffit alors d'une faible augmentation ou baisse du prix pour que les producteurs produisent bien plus ou bien moins de biens. Tout comme l'est l'élasticité de la demande, l'élasticité de l'offre est une condition essentielle à la capacité d'autorégulation du marché. Or là encore, les marchés agricoles ne répondent pas à l'attente. Sur ces marchés, l'offre répond en effet très lentement et globalement très mal aux variations de prix. Trois éléments principaux expliquent cette faible élasticité de l'offre :
 - *Le temps de floraison nécessaire entre l'ensemencement et la récolte de denrées végétales.* Ce temps retarde l'adaptation supposée de l'offre aux fluctuations de prix, de telle sorte que l'ajustement attendu intervient trop tard pour jouer correctement son rôle dans la stabilisation naturelle des prix. Lorsqu'à la faveur d'une augmentation de prix, par exemple, les producteurs décident de produire davantage, la croissance de l'offre qui en découle n'interviendra dans le meilleur des cas que la saison suivante. Au pire, s'il s'agit de cultures arboricoles comme le café, le cacao ou le thé, la croissance escomptée de l'offre ne pourra intervenir que plusieurs années plus tard (Solagral, 2003 ; FAO, 2004 ; Lines, 2004 ; Parimal, 2006).
 - *La diversité des exploitations agricoles en termes de compétitivité.* Cette diversité est telle que lorsque les prix baissent, l'offre globale ne diminue pas nécessairement, ou

⁴² On perçoit combien définir un prix « stable » ne va pas de soi. Nous laissons cependant ici de côté cette difficulté, l'essentiel étant juste de comprendre le principe des réajustements naturels du marché dont il est question.

⁴³ Le raisonnement développé ici porte bien évidemment sur les produits agricoles alimentaires. Toutefois, les auteurs ont l'habitude de l'appliquer à l'ensemble des produits agricoles.

présente en tout cas toutes les chances de ne diminuer que faiblement. Car si une baisse des prix peut être fatale aux exploitations les moins compétitives, leurs terres ne sont pas nécessairement laissées à l'abandon. Elles sont généralement récupérées par d'autres exploitations, suffisamment compétitives pour résister à la baisse des prix. Il se peut même qu'en fin de compte l'offre globale augmente. Il suffit pour cela que les terres abandonnées par les uns soient cultivées par des exploitations plus productives, par exemple (Ray *et al.*, 2003).

- *La tendance des producteurs à produire plus, s'ils le peuvent, lorsque les prix baissent.* Plutôt que d'inciter les producteurs à réduire leur production comme le prévoit la théorie économique classique, nous avons vu qu'une diminution des prix les incite bien plutôt à produire davantage pour compenser cette baisse. S'ils le peuvent, c'est effectivement ce qu'ils font (Berthelot, 2006 ; Beaudoin, 2006).
- L'aversion pour le risque chez les producteurs. L'activité agricole, on le sait, est soumise à une grande diversité de risques (risques économiques, agronomiques, ...). La perception qu'ont les producteurs de ces risques peut jouer un rôle important dans leurs décisions de production. C'est particulièrement le cas chez les producteurs pauvres, ceux-ci présentant une plus grande « aversion pour le risque » que les producteurs aisés (Solagral, 2003). Appliquée aux marges bénéficiaires escomptées par un agriculteur, cette aversion signifie que celui-ci préfère des gains moindres mais sûrs à des gains plus élevés mais incertains, et adapte ses comportements en ce sens. Cette aversion pour le risque perturbe potentiellement l'autorégulation des prix du marché. Supposons en effet une forte augmentation des prix. Cette situation devrait conduire les producteurs à produire davantage, nous dit la pensée économique orthodoxe. Or, cela n'est pas nécessairement vrai. La forte fluctuation des prix à l'origine de leur hausse peut générer ou accroître chez les agriculteurs un sentiment d'insécurité économique, lié à un avenir plus que jamais imprévisible. Ces producteurs peuvent alors avoir soudainement peur de ne pouvoir faire face à leurs échéances futures, décider en conséquence de réduire leurs achats d'intrants et ce faisant leur production (Boussard, 2007). Bref, l'aversion pour le risque brouille potentiellement les signaux du marché véhiculés par les variations de prix (Boussard *et al.*, 2005), faisant en cela obstacle à la stabilisation naturelle des prix.

A.3. LE RÔLE DE L'ACTIVITÉ SPÉCULATIVE

Engendrée par des facteurs endogènes et exogènes aux mécanismes propres des marchés agricoles, les fluctuations chaotiques des prix peuvent être considérablement amplifiées par l'activité des spéculateurs sur les marchés à termes (Losch, 2007).

Sans entrer à ce stade dans une explication de leur fonctionnement⁴⁴, notons seulement que les marchés à terme sont des marchés sur lesquels sont conclues des transactions dont les modalités (quantités vendues ou achetées, prix, délais) sont fixées le jour de l'opération, mais dont la réalisation intervient à une date ultérieure. Sur ces marchés, qui jouent un rôle déterminant dans la formation des cours internationaux de nombreuses matières premières agricoles⁴⁵, opère le « spéculateur ». Celui-ci ne s'intéresse pas à la marchandise physique. Son objectif est seulement de réaliser un bénéfice en pariant sur la variation des cours. Lorsque les cours sont bas, il achète virtuellement une certaine quantité d'une matière première donnée, pour la revendre ensuite quand les prix seront plus élevés. En influençant virtuellement l'offre ou la demande, le spéculateur amplifie la fluctuation des cours.

⁴⁴ Le fonctionnement des marchés à terme de matières premières sera explicité dans le quatrième chapitre, lorsque l'on s'intéressera à l'outil qu'ils représentent en matière de gestion des risques liés aux fluctuations de prix.

⁴⁵ Pour une matière première donnée, le « cours international » sert à la fois d'indice ayant pour but de refléter l'évolution des prix pratiqués sur les marchés internationaux, et de référent pour acheteurs et vendeurs actifs sur ces marchés.

B. Pourquoi les prix agricoles baissent-ils sur les marchés internationaux et sur de nombreux marchés intérieurs ?

Les baisses de prix internationaux et intérieurs procèdent de multiples facteurs. Certains sont plus spécifiques à la dynamique propre des marchés dont ils expliquent partiellement les baisses de prix observées. Ainsi les baisses de prix internationaux s'expliquent-elles notamment par la dynamique propre des marchés mondiaux, et les baisses de prix intérieurs en partie par celle des marchés intérieurs. En revanche, d'autres facteurs procèdent plus indirectement de l'influence de prix intérieurs sur la formation des prix internationaux, ou à l'inverse de l'incidence des prix mondiaux sur la formation de prix intérieurs. Par ailleurs, les baisses de prix observées ici ou là mobilisent de manière plus ou moins forte la responsabilité des gouvernements et des instances internationales, et peuvent être le fruit de choix délibérés ou subis.

Les développements qui suivent présentent les principaux facteurs concourant aux baisses de prix sur les différents marchés.

B.1. LES GAINS DE PRODUCTIVITÉ AGRICOLE

Mazoyer montre que dans les pays développés et les PED où la révolution agricole contemporaine et la révolution verte ont progressé le plus fortement, la baisse des prix agricoles réels s'explique d'abord par la forte croissance de la productivité (au profit d'une minorité d'exploitations). En effet, les gains ont été si élevés qu'ils ont souvent dépassé ceux des autres secteurs de l'économie, de telle sorte que les prix des produits agricoles ont baissé relativement aux prix des autres biens. Qui plus est, dans certains de ces pays, ces gains ont été le principal facteur ayant conduit à un accroissement plus rapide de la production agricole que de la consommation intérieure⁴⁶. Au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, tout cela a conduit à diviser par trois ou quatre les prix réels des produits de base agricoles (céréales, oléoprotéagineux, viandes, lait) (Mazoyer, 2005).

Ray *et al.* soulignent également le rôle joué par la croissance de la productivité dans la baisse des prix agricoles, et insistent sur la vitesse à laquelle cette croissance intervient : « *Dans le secteur agricole, les innovations technologiques sont rapidement adoptées, augmentant la productivité, et donc l'offre, et exercent une pression à la baisse sur les prix* ». Une pression d'autant plus forte que s'initie une sorte de cercle vicieux : « *Les prix plus faibles, à leur tour, deviennent des incitations à adopter des technologies permettant de réduire les coûts, et les prix continuent leur glissade* ». Et les auteurs de conclure : « *C'est la raison pour laquelle la production agricole est soumise à une pression constante en termes de prix, avec de brèves périodes de remontée, résultant généralement de désastres naturels ou d'autres événements exceptionnels* » (Ray *et al.*, 2003).

⁴⁶ Mazoyer indique que durant la seconde moitié du XX^e siècle, alors que la population mondiale a été multipliée par 2,4, la production agricole et alimentaire mondiale a quant à elle été multipliée par 2,6. « Pour 77 %, cette croissance de la production est due à l'augmentation des rendements : le rendement moyen par hectare a été multiplié par plus de deux en un demi siècle. (...) Pour 13 %, cette augmentation de la production provient de l'extension des terres arables. Et pour les 10 % restants, elle provient de la réduction des périodes de jachère ou de friche entre les cultures, de l'accroissement du nombre de récoltes par an, ainsi que du développement impressionnant, dans quelques régions très peuplées du monde, d'écosystèmes cultivés superposant un ou plusieurs étages d'arboriculture, dominant des associations denses de cultures vivrières et fourragères, ainsi que des élevages d'herbivores, de porcs ou de volailles, et parfois mêmes des bassins de pisciculture : des écosystèmes complexes, construits par les paysans, capables de produire, sans engrais minéraux ni pesticides, autant de produits végétaux et animaux que des cultures et des élevages conventionnels pourraient en produire sur la même surface » (Mazoyer, 2007).

On s'en doute, les prix internationaux ne sont pas restés hors d'atteinte de l'incidence des fortes hausses de productivité affectant en premier lieu les prix intérieurs de certains marchés. Ici et là, l'accroissement plus rapide de la production agricole que de la consommation intérieure a amené les pays concernés à exporter des excédents croissants (Mazoyer, 2005). Ces excédents croissants à des prix décroissants ont alors fort logiquement déprimé les prix sur les marchés mondiaux, d'une part en contribuant à une augmentation de l'offre sur ces marchés, d'autre part en accentuant l'effet de « contamination » des prix internationaux par des prix intérieurs réels en baisse⁴⁷.

B.2. L'INSUFFISANCE CHRONIQUE DE LA DEMANDE SUR LES MARCHÉS INTERNATIONAUX

Les marchés internationaux de matières premières agricoles, c'est bien connu, témoignent d'une surproduction chronique. Mais d'où vient cette situation de surproduction ? Procède-t-elle par l'offre ou la demande ? Pour un grand nombre de ces matières premières, l'un des facteurs essentiels à l'origine de cette situation invite plutôt à parler d'insuffisance chronique de la demande que de surabondance chronique de l'offre. Mazoyer explique bien d'où provient cette insuffisance. Parlant des marchés internationaux, cet auteur souligne : « *Ce sont des marchés restreints⁴⁸, où l'offre se trouve amplifiée par la pauvreté et la sous-consommation qui prévalent dans les pays en développement exportateurs, tandis que la demande se trouve réduite par la pauvreté et la sous-consommation qui prévalent dans les pays à faible revenu. Ce sont donc des marchés où la sous-consommation des uns et des autres crée une insuffisance chronique de la demande par rapport à l'offre* » (Mazoyer, 2005).

B.3. LE RÔLE DES POLITIQUES AGRO EXPORTATRICES DANS LA BAISSÉ DES PRIX INTERNATIONAUX ET DE PRIX INTÉRIEURS

Sur certains marchés intérieurs et sur les marchés internationaux, la baisse des prix des matières premières agricoles s'explique aussi par l'adoption de politiques agro exportatrices. Par « politiques agro exportatrices », nous entendons ici des politiques nationales ou communautaires visant entre autres objectifs la conquête ou la pérennisation de parts de marché à l'étranger, de la part de pays occupant déjà une position avantageuse sur les marchés mondiaux. En quoi ces politiques contribuent-elles à une baisse des prix sur certains marchés intérieurs et à l'échelle internationale ?

Très souvent, pour accroître la compétitivité des exportations, les politiques agro exportatrices induisent volontairement une baisse des prix du marché intérieur. Cette baisse contamine alors les prix internationaux, que les volumes exportés augmentent ou non. Si d'aventure ces volumes augmentent, la dépréciation des prix sur les marchés mondiaux n'en sera que plus importante, l'offre devenant plus importante sur ces marchés.

En règle générale, les politiques agro exportatrices satisfont les intérêts des firmes agroalimentaires. De fait, les bas prix sur les marchés intérieurs comme internationaux bénéficient grandement à ces entreprises, qui dépensent moins pour acheter les matières premières dont elles ont besoin. De

⁴⁷ On dit des prix intérieurs d'un pays exportateur qu'ils « contaminent » les prix internationaux lorsqu'ils ont une forte influence sur l'évolution de ces derniers, de sorte que l'évolution des seconds a souvent tendance à suivre celle des premiers. En pareil cas, on appelle le pays exportateur un pays « *price maker* » (« faiseur de prix »), au sens où d'une certaine manière, c'est effectivement lui qui détermine les prix internationaux. L'influence des prix intérieurs d'un pays exportateur sur les prix mondiaux peut dépendre de divers facteurs. Le plus souvent, elle découle du fait que le pays exportateur constitue un acteur majeur du marché en termes de volumes exportés.

⁴⁸ Nous l'avons vu, les marchés internationaux de produits de base agricoles sont le plus souvent résiduels : à l'exception de quelques produits tels que le coton ou les matières premières exclusivement tropicales, ce qui est produit est essentiellement consommé localement.

nombreux auteurs soulignent à cet égard l'influence déterminante que ces firmes exercent sur l'adoption des politiques agricoles aux échelles nationale et internationale⁴⁹.

Avec des différences mais non sans certaines similitudes, les politiques agricoles des Etats-Unis et de l'Union européenne constituent deux bons exemples d'orientations agro exportatrices. Ces poids lourds du commerce international sont respectivement les second et premier exportateurs mondiaux de produits agroalimentaires, le Brésil étant le troisième (Chaddad, Jank, 2006).

a. Le cas de la politique agricole des Etats-Unis

Depuis les années 1930 et jusqu'en 1996, la politique agricole des Etats-Unis était caractérisée par l'existence d'un ensemble de mécanismes visant à garantir des prix stables et décents pour les produits agricoles (Ray *et al.*, 2003), souvent supérieurs aux cours internationaux (Roudart, 2005). Parmi les instruments utilisés figuraient les outils visant à limiter les quantités produites et les programmes de soutien aux prix. L'ensemble de ces instruments concourait à gérer l'offre sur le marché intérieur. De manière générale, la gestion de l'offre regroupe un ensemble d'instruments d'intervention sur les marchés destinés à équilibrer l'offre commercialisée à la demande, c'est-à-dire à maintenir cette offre sous un certain seuil en vue d'éviter la présence d'excédents, et donc des chutes de prix excessives⁵⁰.

Dans le cas de la politique agricole des Etats-Unis, le « gel des terres » était l'une des principales mesures utilisées pour limiter les quantités produites : lorsque, pour des raisons diverses, on anticipait d'importants excédents pour l'année à venir, il était demandé aux agriculteurs de ne pas cultiver une partie variable de leurs terres. Si l'année suivante, on prévoyait une raréfaction trop importante de l'offre, des terres « gelées » pouvaient être remises en culture.

Mais une limitation des volumes produits ne garantissait pas à elle seule un contrôle efficace de l'offre mise sur le marché. Par exemple, les évolutions d'un climat soudainement très favorable, ou des erreurs d'évaluation dans les anticipations de la production annuelle, dues à l'inutilisation de la part la moins productive des terres, rendent ces anticipations très délicates. C'est pourquoi d'autres mécanismes venaient compléter ces outils, à savoir les programmes de « soutien aux prix ». En particulier, dès la récolte, les producteurs bénéficiaient d'un prêt du gouvernement (préfinancement) correspondant à un prix plancher. Une fois le prêt arrivé à échéance, le producteur avait deux possibilités pour le rembourser. Si le prix du produit sur le marché US était supérieur au montant du préfinancement dont il avait bénéficié (intérêts compris), il pouvait y vendre sa production et rembourser ensuite l'État avec une partie de l'argent reçu. Par contre, si le prix du marché US était inférieur à ce montant, il pouvait céder sa récolte en guise de remboursement complet (prêt et intérêts). Un tel système de préfinancement n'avait pas seulement pour but de donner à l'agriculteur l'assurance de vendre sa production à un prix minimum. Il visait également à réduire une offre trop abondante sur le marché US, puisque l'État stockait ainsi une partie de la production. C'est spécifiquement en cela qu'en plus d'être une manière de soutenir les revenus de l'agriculteur, ce système constituait à proprement parler un mécanisme de soutien des prix du marché. Ultérieurement, le gouvernement pouvait vendre les excédents si d'aventure le prix de vente devenait trop élevé.

L'ensemble des outils de limitation de la production et des programmes de soutien aux prix du marché visait ainsi à stabiliser autant que possible, à des niveaux suffisamment rémunérateurs, les prix de vente des denrées agricoles sur le marché US entre un seuil plancher et un seuil plafond. Bien que n'étant pas parfaits, ils avaient fait leurs preuves depuis longtemps. Pourtant, progressivement depuis le milieu des années 1980, et de manière plus décisive avec l'adoption de la loi agricole (Farm Bill) de

⁴⁹ Voir par exemple Berthelot, 2006.

⁵⁰ La notion de « gestion de l'offre » peut être entendue en deux sens. Au sens strict, elle consiste uniquement à limiter les quantités produites. Au sens large, elle englobe tous types de mesures permettant l'équilibrage de l'offre commercialisée à la demande, et englobe donc d'autres instruments que ceux visant à limiter les quantités produites. Par exemple, le stockage des excédents. Nous reviendrons sur l'ensemble de ces outils dans le cinquième chapitre. Ray *et al.* utilisent la notion dans son acception stricte. Cette étude réfère à la notion en son sens large.

1996, l'agriculture US a connu un changement de cap radical, visant à « libérer » davantage le processus de formation des prix agricoles de l'emprise des interventions régulatrices de l'État. Objectif : faire baisser les prix du marché afin d'améliorer la compétitivité des exportations états-uniennes (Ray *et al.*, 2003 ; Debar, 2005). Des exportations qui dans ces conditions, espérait-on, augmenteraient (Ray *et al.*, 2003).

La première réforme importante en ce sens intervint en 1986, année qui vit le système de préfinancement décrit plus haut prendre, dans les secteurs du coton et du riz, la forme de « prêts de commercialisation » (*marketing loans*), qui furent également introduits dans les secteurs des oléagineux en 1991, et des céréales en 1993 (Westcott, Price, 2001 ; Debar, 2005). Cette première évolution est importante. Jusque là, en effet, chaque fois que le prix de marché était inférieur au montant du prêt (intérêts compris) lorsque venait le moment de rembourser ce dernier, le producteur se voyait contraint de céder sa récolte à l'État en guise de remboursement s'il voulait avoir la chance de bénéficier d'un prix minimum garanti plus élevé (le montant du prêt). Or, depuis l'introduction des prêts de commercialisation, ce n'est plus le cas. Il peut encore et toujours, s'il le souhaite, décider en pareille situation de rembourser le prêt en cédant, comme avant, sa récolte à l'État. Mais ce n'est plus là la seule possibilité qu'il ait à disposition pour tirer avantage, en situation de bas prix de marché, d'un prix minimum garanti plus attractif⁵¹.

Si cette évolution du système de préfinancement est importante, c'est en ce qu'elle le vide de sa fonction antérieure de soutien des prix du marché, pour le cantonner dorénavant à un « simple » instrument de soutien aux revenus. En effet, on ne peut plus parler de programme de soutien aux prix dès l'instant où le stockage des récoltes n'est plus un passage obligé, dans ce dispositif, pour bénéficier d'un prix minimum garanti plus décent en situation de bas prix de marché. D'ailleurs, ces prêts de commercialisation ont notamment été conçus dans le but de minimiser l'accumulation de stocks par le gouvernement (Young, Shields, 1996).

Mais plus encore, c'est avec le Farm Bill de 1996 qu'eut lieu dans l'agriculture des États-Unis une profonde dérégulation dans la dynamique de formation des prix agricoles. Le changement fut de taille: cette loi consacra la suppression des instruments de limitation de la production encore opérationnels. Le gel des terres fut abandonné (Becker *et al.*, 1996 ; Westcott *et al.*, 2002). Conséquence, les terres jusque là retirées de la production furent remises en culture, de sorte que les surfaces utilisées augmentèrent, entraînant une croissance de l'offre. Ainsi, au cours de l'année où fut abandonné le mécanisme de gel des terres, les surfaces sur lesquelles sont cultivées les huit principales céréales augmentèrent de 6 %. La croissance de l'offre fit alors baisser les prix. De fait, de 1996 à 2001, l'indice des prix des huit principales cultures des États-Unis chuta de près de 40 % ⁵² (Ray *et al.*, 2003).

Avec de telles baisses, rien d'étonnant à ce que les prix du marché soient inférieurs aux coûts de production. A titre d'exemple, en 2001, ces prix étaient inférieurs de 23 % aux coûts de production moyens pour le maïs, de 48 % pour le blé, de 32 % pour le soja, du 52 % pour le coton et de 45 % pour le riz. Lorsque les prix se sont effondrés, le gouvernement US a décidé de compenser ces baisses en augmentant considérablement le volume des subventions. Ainsi, entre 1998 et 2001, pour l'ensemble de l'agriculture US, les subventions augmentèrent de 250 % par rapport à la période 1990-1997 (Ray *et al.*, 2003). Au début, les aides ont été qualifiées d'aides « d'urgence ». Depuis la loi agricole de 2002, elles sont désormais « normalisées » : les subventions sont automatiques lorsque les prix baissent.

⁵¹ Désormais, il peut avantageusement choisir de s'acquitter du prêt à un taux de remboursement inférieur, la différence entre le montant du préfinancement initialement perçu et ce taux inférieur constituant une subvention indirecte. Et cela en demeurant ainsi l'unique propriétaire de sa production, qu'il écoulera un peu plus tard sur le marché. Alternativement, le producteur peut également tirer parti du système de prêts de commercialisation en sollicitant une aide directe immédiate (*loan deficiency payment*), égale à la différence entre le taux du prêt et le prix de marché de référence, lorsque ce dernier lui est de fait inférieur. Cette option permet en somme à tous les agriculteurs éligibles pour cette aide de bénéficier du programme de prêts de commercialisation sans devoir effectivement emprunter et rembourser ultérieurement cet emprunt (Ray *et al.*, 2003 ; Poinssot, Petrini Poli, 2005).

⁵² Ray *et al.* précisent qu'en raison de circonstances particulières, les prix ont attendu 1998 avant de s'effondrer littéralement cette année-là (Ray *et al.*, 2003).

En l'espace d'une dizaine d'années, le soutien aux revenus des agriculteurs est donc essentiellement passé, aux Etats-Unis, d'une politique de soutien par les prix à une politique de soutien par des aides : plutôt que de continuer à vouloir assurer aux agriculteurs des revenus décents par des prix suffisamment rémunérateurs, la décision a été prise de faire baisser les prix en compensant cette baisse par des subventions bien plus conséquentes qu'auparavant.

Cette orientation délibérée, et dans une certaine mesure renforcée par la contrainte extérieure des négociations à l'OMC et des règles régissant l'agriculture au sein de cette institution, n'a globalement pas entraîné de fortes hausses des exportations. A l'exception du soja et plus encore du coton, dont les exportations ont de fait fortement augmenté, ce ne fut pas le cas de la majeure partie des autres produits. Quoiqu'il en soit, cela n'empêche pas les exportations agricoles des Etats-Unis d'avoir une forte influence sur l'évolution des prix internationaux des matières premières concernées, comme l'a bien montré en 2003 une étude de l'*Agricultural Policy Analysis Center* (APAC) de l'Université du Tennessee, déjà largement citée dans ce document. Ainsi, les bas prix US tirent systématiquement à la baisse les prix internationaux, dont l'évolution suit de près celle des prix US à l'exportation pour le maïs, le blé, le coton et le riz ⁵³ (Ray *et al.*, 2003).

b. Le cas de la politique agricole de l'Union européenne⁵⁴

L'évolution de la Politique Agricole Commune (PAC), intervenue par étapes successives depuis 1992, est à bien des égards comparable à celle de la politique agricole des Etats-Unis. Alors que dans sa version initiale des années 60, cette politique était principalement une politique de soutien des revenus agricoles par les prix, les réformes de ces 15 dernières années témoignent globalement d'une baisse des prix du marché, et d'un accroissement des aides directes destinées à compenser cette baisse (Charvet, 2005).

Les objectifs initiaux de la PAC figurent dans l'article 39 du Traité de Rome, signé par six pays en 1957 (Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Belgique et Luxembourg). Dans le contexte d'une Europe déficitaire en produits agricoles, il s'agissait alors d'accroître la productivité de l'agriculture, d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, de stabiliser les marchés, de garantir la sécurité des approvisionnements et d'assurer des prix raisonnables aux consommateurs. En vue de réaliser ces objectifs, l'article 40 du même Traité prévoyait une « organisation commune des marchés agricoles » (CEE, 1957). Quatre principes, toujours en vigueur, fondent cette organisation. L'un d'eux est la garantie de prix minima uniques sur le marché intérieur européen pour la majorité des produits agricoles. Deux mécanismes garantissent ces prix planchers, appelés « prix de soutien » ou « prix d'intervention ». D'une part, le mécanisme de l'« intervention » prévoit que pour un produit donné, lorsque le prix du marché tombe sous le prix plancher voulu, les pouvoirs publics achètent et stockent la production par l'intermédiaire d'organismes habilités en ce sens. D'autre part, le mécanisme des « restitutions » consiste à allouer des aides aux exportations. Concrètement, ces aides permettent aux quantités exportées de l'être à des prix équivalant au cours mondial nonobstant un prix plancher plus élevé. Cela est possible dans la mesure où le montant des subventions ainsi allouées correspond précisément à la différence entre le prix plancher européen et le cours mondial. Un prix d'intervention existe ainsi pour environ 70% de la production agricole européenne (Charvet, 2005).

Cette politique de soutien des prix a permis à l'Europe d'atteindre l'autosuffisance en produits agricoles : sous l'effet de prix à la fois réguliers et décents, les agriculteurs se sont mis à produire bien davantage. De sorte que durant les années 70, la production agricole a dépassé la consommation intérieure, et que d'importants excédents ont été produits dans les années 80. Se fit alors sentir un besoin de réforme, motivé par différents facteurs.

⁵³ L'étude de l'APAC illustre en outre par des exemples concrets, pour le maïs et le riz, l'influence considérable des prix US sur les prix mondiaux (Ray *et al.*, 2003).

⁵⁴ Cette section consacrée à la politique agricole de l'Union européenne s'inspire très largement de Charvet, 2005.

Les excédents des années 80 étaient très coûteux à stocker et à écouler sur les marchés mondiaux. Dans le même temps, le contexte des négociations commerciales de l'Uruguay Round vit des pays du groupe de Cairns dont l'Australie, le Brésil, l'Argentine ou la Nouvelle-Zélande faire de plus en plus pression sur l'Union européenne pour que celle-ci réduise fortement ses soutiens à l'agriculture et aux exportations de produits agricoles⁵⁵. Les Etats-Unis faisaient aussi pression en ce sens sur l'Union européenne, celle-ci étant devenue, avec le Brésil, leur principal rival sur les marchés internationaux. Ces différents éléments et d'autres, dont le souci d'améliorer la compétitivité de l'agriculture européenne, ont abouti à réformer la PAC en 1992 (Charvet, 2005).

La réforme de 1992 inaugure le passage d'une politique de soutien par les prix à une politique de soutien principalement axée sur des paiements compensatoires. Les prix d'intervention de plusieurs produits ont ainsi connu des baisses significatives. Pour les céréales, par exemple, le prix d'intervention a été diminué de plus d'un tiers, sur l'ensemble de trois saisons successives (1993-94, 1994-95, 1995-96). Des aides d'un montant de 45 euros (à l'époque écus) par tonne en 1995-96 ont été versées aux agriculteurs pour compenser cette baisse (Charvet, 2005).

Les réformes suivantes de la PAC (Agenda 2000 adopté en 1999 et accord de Luxembourg de juin 2003) vont globalement, elles aussi, dans le sens d'une baisse des prix de soutien européens, et d'un accroissement des subventions destinées à la compenser. Illustration parmi d'autres, dans le cadre de la réforme de l'Agenda 2000, le prix d'intervention des céréales a une nouvelle fois baissé, en l'occurrence de 15 % sur deux campagnes successives (2000-01 et 2001-02) (Charvet, 2005). Plus récemment, soit le 20 février 2006, les ministres de l'agriculture de l'Union européenne ont officiellement adopté la réforme de l'OCM (Organisation Commune de Marché) sucre. Entrée en vigueur le 1er juillet 2006, elle prévoit une baisse de 36% du prix garanti du sucre blanc pour les agriculteurs européens, cette baisse devant intervenir sur une période de quatre ans. La réforme prévoit également que les agriculteurs recevront une indemnisation correspondant en moyenne à 64,2 % de la réduction des prix, au moyen d'un paiement « découplé » (indépendant des quantités produites ou des prix de l'année en cours), entre autre subordonné au respect de normes de gestion de l'environnement et des terres. En outre, les pays européens renonçant à plus de la moitié de leur quota de production seront en droit d'accorder un paiement couplé supplémentaire représentant 30 % de la perte de revenu pendant une période limitée à cinq ans (CE, 2006 ; CNUCED, 2006).

Aujourd'hui, l'essentiel du soutien apporté aux revenus des agriculteurs provient des aides directes qui leur sont octroyées. Ce changement dans la manière de soutenir les revenus des agriculteurs a dans une certaine mesure pour effet, nous le verrons, de légaliser l'exportation par l'Union européenne de produits à des prix inférieurs à leurs coûts de production, et ce faisant de faire pression à la baisse sur les prix internationaux des denrées concernées.

Synthèse sur le rôle des politiques agro exportatrices dans la baisse des prix internationaux et de prix intérieurs

Pour accroître la compétitivité des exportations, très souvent les politiques agro exportatrices induisent volontairement des baisses de prix sur le marché intérieur. Cette baisse contamine alors les prix internationaux. Au cours des 15, 20 dernières années, à des degrés et des rythmes divers, les Etats-Unis et l'Union européenne sont essentiellement passées d'une politique de soutien des revenus par les prix à une politique de soutien par les aides. En clair, les réformes entreprises ont consisté à faire volontairement baisser les prix de marché, et à compenser ces baisses par des aides croissantes.

⁵⁵ Le cycle de l'Uruguay Round (1986-94) est le huitième cycle de négociations multilatérales menées au sein du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade - Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce). Ce cycle a donné naissance à l'actuelle OMC. Quant au groupe de Cairns, il regroupe 19 pays agro exportateurs (avril 2007). Outre les pays déjà cités plus hauts, le groupe comprend la Bolivie, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Guatemala, l'Indonésie, la Malaisie, le Pakistan, le Paraguay, le Pérou, les Philippines, l'Afrique du Sud, la Thaïlande et l'Uruguay (Groupe de Cairns, 2007). Le Groupe de Cairns vise la libéralisation de l'agriculture mondiale.

Ce faisant, les politiques agricoles US et européenne jouent un rôle important dans la baisse des prix internationaux.

B.4. LE RÔLE DU FMI ET DE LA BANQUE MONDIALE DANS LA BAISSSE DES PRIX INTERNATIONAUX DES CULTURES D'EXPORTATION

Les années 80 ont vu la naissance des Programmes d'ajustement structurel (PAS) de la Banque mondiale et du FMI. Ces programmes définissent un ensemble de conditions imposées (théoriquement négociées) à un pays endetté en contrepartie de l'octroi de nouveaux prêts ou de l'échelonnement d'anciens prêts (Millet, Toussaint, 2002). Les PAS comportent en général deux phases, en principe successives, parfois simultanées. La première vise une « stabilisation à court terme » comprenant la dévaluation, la libéralisation des prix (suppression des réglementations qui contrôlent les prix) et l'austérité fiscale. La seconde comporte la mise en place de réformes structurelles plus fondamentales (Chossudovsky, 1998), ayant notamment pour but d'accroître les revenus à l'exportation, afin d'obtenir les devises nécessaires au remboursement de la dette et au financement des importations. En vue d'augmenter ces revenus à l'exportation, le pays est en général contraint de réduire les cultures vivrières destinées à l'alimentation des populations pour se spécialiser dans la culture d'un ou de quelques produits d'exportation (Millet, Toussaint, 2002).

Cette spécialisation a joué un rôle important dans la forte dépendance d'un grand nombre de PED, et plus particulièrement des PMA, aux cultures d'exportation, exposant ainsi davantage les économies nationales de ces pays à l'instabilité et aux baisses des prix internationaux des produits concernés. Mais elle a également pour effet de contribuer à certaines de ces baisses. Cela se produit lorsque de manière simultanée, plusieurs pays augmentent significativement leurs exportations d'une même matière première. Ce faisant, il y a surproduction sur les marchés internationaux et les prix chutent. Résultat, ces pays ont beau exporter en plus grande quantité un produit donné, les revenus totaux dégagés par ces exportations diminuent. Les recherches menées par la Banque mondiale ont-elles-mêmes montré que ce problème affecte notamment des matières premières agricoles comme les bananes, le cacao, le café, le coton, le thé ou le tabac (Lines, 2004).

B.5. LA RESPONSABILITÉ DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES DANS L'HARMONISATION DES PRIX INTÉRIEURS SUR LES PRIX INTERNATIONAUX

Dans un grand nombre de pays en développement, les baisses de prix intérieurs des matières premières agricoles procèdent souvent essentiellement des politiques de libéralisation de l'agriculture en matière de prix et d'échanges. Cette libéralisation vise à harmoniser ces prix intérieurs sur les prix internationaux, laissant ainsi sous-entendre que ceux-ci seraient « la » norme vers laquelle devraient effectivement tendre les prix intérieurs. Or, à la réflexion, on ne voit pas en quoi cette norme et l'harmonisation qu'elle induit seraient légitimes, notamment pour les raisons suivantes :

- Hormis quelques produits, nous l'avons vu, les échanges internationaux de matières premières agricoles ne concernent qu'une faible partie de la production mondiale (Mazoyer, 2005 ; Berthelot, 2006).
- Les prix internationaux sont inférieurs aux coûts de production de la majorité des filières à travers le monde. Mazoyer souligne par exemple que dans le cas des céréales, le prix international (80 euros la tonne) est inférieur aux coûts de production de 85% des volumes produits dans le monde et de l'immense majorité des agriculteurs du monde. Il est inférieur aux coûts de production des producteurs des Etats-Unis (environ 130 euros la tonne), et des agriculteurs européens (150 euros la tonne). Il est encore bien davantage inférieur aux coûts de production des centaines de millions de paysans produisant moins de 1 tonne de céréales

par an, coûts que Mazoyer estime à 400 euros la tonne pour un revenu quotidien de 1 euro (Mazoyer, 2005). Dans la mesure où la production agricole présente des coûts très différents d'un pays à l'autre, il est logique que les prix intérieurs de ces pays le soient aussi (Berthelot, 2006).

- Les prix internationaux sont fortement influencés par les bas prix intérieurs à l'exportation de certaines filières, alors que ces bas prix sont très souvent le corollaire d'échanges internationaux aux impacts non durables sur le plan économique, social et/ou environnemental, dans les pays exportateurs et/ou importateurs⁵⁶.

Reste que dans de nombreux PED, les prix intérieurs des produits de base agricoles sont bel et bien harmonisés sur les prix internationaux. Cette harmonisation découle souvent en bonne partie de la mise en œuvre des politiques prônées par l'OMC, la Banque mondiale et le FMI, ou de politiques décidées dans le cadre d'accords bilatéraux de libre-échange. Les développements qui suivent se concentrent sur les politiques des instances internationales, et montrent en quoi ces politiques rapprochent les prix intérieurs des prix internationaux.

a. Le rôle des Programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du FMI

Pendant plusieurs dizaines d'années, les gouvernements de la majorité des pays développés comme en développement ont mené des politiques agricoles et alimentaires autonomes, de sorte que les prix agricoles intérieurs étaient en général déconnectés des cours internationaux (Roudart, 2005). Mais dans les années 80, les choses ont changé, d'abord sous l'influence des PAS de la Banque mondiale et du FMI.

Ces programmes ont eu globalement pour conséquence d'exposer plus directement les producteurs nationaux des pays concernés à l'évolution des prix internationaux, pour les cultures vivrières comme pour les cultures d'exportations. Ce faisant, dans un certain nombre de pays, les prix intérieurs des matières premières agricoles ont largement subi les baisses de prix sur les marchés internationaux. Deux facteurs essentiels expliquent cette évolution :

- L'ouverture des frontières. Les pays sous ajustement ont ainsi du ouvrir leurs marchés intérieurs aux produits agricoles importés. Selon la Banque mondiale, cette ouverture allait rendre la production nationale plus compétitive sur les marchés étrangers ⁵⁷ (Glijo, 2006). Cette évolution a comporté trois étapes :
 - *L'élimination des barrières non-tarifaires aux importations (barrières autres que des droits de douane) et leur remplacement par des barrières tarifaires (droits de douane, c'est-à-dire taxes à l'importation ou « tarifs »)*. Les mesures de protection du marché intérieur telles que les quotas à l'importation (limitation des quantités importées), par exemple, ont donc été supprimées.
 - *L'harmonisation et la réduction de la structure tarifaire*. La structure tarifaire comprend l'ensemble des différents tarifs appliqués aux divers types de produits⁵⁸. L'harmonisation et la réduction mentionnées signifient un nombre moins élevé de

⁵⁶ Pour plus d'information sur les principales raisons pour lesquelles les prix internationaux ne peuvent être légitimement considérés comme « la » référence vers laquelle devrait tendre les prix intérieurs, voir par exemple Berthelot, 2006.

⁵⁷ Pour rappel, les pays sous ajustement sont contraints de développer leurs exportations afin de rembourser la dette, et à fortiori de favoriser la croissance économique.

⁵⁸ Par exemple, un même tarif peut être appliqué aux matières premières alimentaires de première nécessité, un second aux produits de base agricoles non alimentaires, un troisième aux matières premières non agricoles, un quatrième aux produits alimentaires finis, etc. Il est également possible d'appliquer des tarifs différents selon diverses catégories de produits alimentaires, et ainsi de suite. Une structure tarifaire complexe suppose l'existence d'un plus grand nombre de tarifs (au maximum autant qu'il n'y a de produits importés). Une structure tarifaire se limite au contraire à un nombre restreint de tarifs pour l'ensemble de tous les biens importés.

tarifs. L'objectif est de simplifier la structure tarifaire afin de faciliter la diminution des droits de douane qui doit suivre.

- *La forte réduction, sur une courte période, des droits de douane.* Comme nous le verrons plus loin, cette réduction a contraint les PED à adopter en peu de temps des droits de douane bien plus faibles que ceux auxquels le régime de l'OMC leur a donné droit quelques années plus tard.
- Le démantèlement des entreprises commerciales d'Etat. Dans les années 70 et partiellement dans les années 80, des entreprises commerciales d'Etat étaient présentes dans la plupart des PED et jouaient un rôle important dans les prix payés aux producteurs. Concrètement, ces organismes achetaient aux petits ou moyens paysans des produits agricoles à des prix fixés par l'Etat : les « prix d'achat au producteur », rendus publics au début de chaque saison (Van Haaren, Van der Laan, 1990). Ces entreprises comprenaient notamment :
 - *Les offices nationaux de commercialisation.* Egalement appelés offices, ces organismes constituaient le type d'entreprises commerciales d'Etat le plus fréquent dans le secteur agricole. Le plus souvent, ils intervenaient activement sur le marché en vue, notamment, de réguler l'achat de la production intérieure, fixer et stabiliser les prix intérieurs à la production, contrôler les exportations, fixer les prix à la consommation, contrôler les circuits intérieurs de distribution et de commerce extérieur (Pearce R., Morrison J.-A., 2002).
 - *Les caisses de stabilisation.* Au début des années 50, ces caisses étaient des structures purement financières, garantissant des prix d'achat minimum mais sans participation directe aux opérations commerciales. Ensuite, dans les années 70, elles se sont lancées en Afrique dans l'exportation pour leur propre compte. En Côte d'Ivoire, la Caistab a longtemps joué un rôle déterminant dans la filière du cacao. En termes de stabilisation des prix payés aux producteurs, le principe de fonctionnement d'une caisse de stabilisation est de se financer en opérant des prélèvements auprès des exportateurs lorsque les cours mondiaux sont élevés, et de verser des compensations en puisant dans ses réserves lorsque les cours sont trop bas. Ce mécanisme de soutien vise notamment à assurer un revenu stable aux producteurs.

Mais les PAS des années 80 ont profondément bouleversé ce modèle organisationnel des filières agricoles. En l'occurrence, la plus grande partie de ces organismes a été purement et simplement supprimée. De nos jours, dans la très grande majorité des cas, les organismes qui demeurent en place ne jouent plus le rôle de stabilisation des prix qu'ils assuraient antérieurement. La disparition des mécanismes de soutien des prix qui prévalaient jusque là a laissé un grand vide, et a eu pour effet de lier les prix intérieurs sur les prix internationaux. Depuis lors, les agriculteurs sont beaucoup plus fortement exposés à l'instabilité et baisses de ces prix (South Centre, 2005a).

b. Le rôle de l'OMC

D'une manière générale, les dispositions relatives à l'agriculture contenues dans les accords de l'OMC poursuivent en matière de prix de marché le même objectif que les PAS : harmoniser les prix intérieurs sur les prix internationaux. Les principales dispositions contribuant à cette harmonisation sont les suivantes :

- L'ouverture des frontières dans le cadre de l'Accord sur l'Agriculture (AsA). Les Etats sont donc une fois encore contraints de réduire les « barrières protectionnistes » utilisées pour protéger les marchés intérieurs, en tant qu'elles sont autant de distorsions nuisant au bon

fonctionnement des marchés et des échanges. Au sein de l'AsA, le pilier de l'accès aux marchés impose aux Etats-membres deux engagements essentiels⁵⁹ :

- *La « tarification », à savoir le remplacement, par tous les membres, de toutes les barrières non tarifaires par des équivalents tarifaires, c'est-à-dire des droits de douane.* Ainsi, toutes les mesures de restriction des importations autres qui existaient traditionnellement dans les différents pays, telles que les contingentements (quotas à l'importation), ont du être remplacées par des droits de douane (Glipo, 2006).
- *La réduction des droits de douane pour la plupart des Etats-membres de l'OMC, à des rythmes différents selon les pays, afin d'ouvrir les marchés domestiques aux importations.* Pour la période 1995-2000, les pays développés se sont ainsi engagés à réduire en moyenne de 36 % leurs tarifs douaniers par rapport au niveau de départ. Pour les PED n'étant pas des PMA, cette réduction est de 24 % pour la période 1995-2004. Les PMA sont exempts de toute réduction (Roudart, 2005 ; Hermelin, 2007).

L'AsA contraint moins les Pays en développement à ouvrir leurs frontières que ne le font les politiques d'ajustement structurel, ces dernières ayant globalement imposé à ces pays des droits de douane beaucoup plus faibles que ceux imposés par l'AsA. Ainsi, les pays africains, par exemple, appliquent souvent des droits de douanes bien plus faibles que ceux qu'ils auraient le droit d'appliquer en vertu des seules règles de l'OMC.

Cela étant, l'AsA n'offre pas pour autant à ces pays une marge de manœuvre suffisante pour protéger leurs marchés intérieurs des importations à bas prix. C'est clairement le contraire qui se passe. Hermelin cite à cet égard l'exemple des pays côtiers d'Afrique de l'Ouest et du Centre, confrontés à des importations massives de découpes de volaille congelées à très bas prix, provenant de l'Union européenne ou du Brésil. Ces pays appliquent un droit de douane de 20 %. Or, le droit de douane consolidé à l'OMC⁶⁰ les autoriserait à appliquer un tarif supérieur : de 80 % au Cameroun à 150 % au Sénégal. Mais à supposer qu'ils appliquent un tel tarif, violant ainsi leurs obligations envers la Banque mondiale et le FMI, ce ne suffirait pas à protéger leurs marchés domestiques. Pour protéger efficacement leurs marchés locaux, ces pays devraient en effet appliquer des droits de douane de l'ordre de 400 % (Hermelin, 2007).

- La forte réduction des soutiens à l'agriculture dans le cadre de l'AsA. L'AsA classe les soutiens à l'agriculture selon leur « degré de distorsion des échanges » (boîte verte, boîte orange, boîte bleue)⁶¹. Parmi les mesures de soutien que l'OMC considère comme distorsives figure l'ensemble des mesures de soutien des prix, à savoir les systèmes de prix minima garantis reposant sur diverses modalités d'intervention sur le marché telles que le stockage des excédents, par exemple⁶². Ces mesures de soutien étant considérées comme distorsives, l'AsA les soumet à une contrainte de réduction. Ce faisant, les Etats ne sont plus en mesure de garantir des prix de marché suffisamment rémunérateurs aux producteurs, relativement « isolés » de prix internationaux plus bas. En cela, la réduction des mesures de soutien des prix rapproche les prix intérieurs des prix internationaux.

Là encore, l'OMC se montre à vrai dire moins contraignant pour l'ensemble des PED que les institutions financières internationales. Nombreux sont en effet les PED dans lesquels les PAS avaient déjà démantelé les mécanismes de soutien des prix, bien au-delà de ce qu'exige l'AsA. Cela étant, cet accord ne laisse pas une marge de manœuvre suffisante aux PED, qu'il s'agisse

59 Outre l'accès aux marchés, les deux autres piliers de l'AsA sont les soutiens internes et les subventions à l'exportation.

60 Le droit de douane consolidé est le droit de douane maximal qu'un pays est autorisé à imposer sur une marchandise compte tenu d'un engagement souscrit auprès de l'OMC. Si l'AsA n'impose aux PMA aucune réduction des droits de douane, il leur impose néanmoins un droit de douane consolidé.

61 Nous aborderons plus loin ce classement par boîtes, lorsqu'il sera question de comprendre en quoi l'OMC légalise d'une certaine manière le dumping économique à l'exportation.

62 Nous verrons ultérieurement pourquoi l'OMC considère ces mesures de soutien comme distorsives des échanges.

ou non de PMA, pour recourir à des mesures de soutien des prix garanties de prix décentes aux agriculteurs.

- L'utilisation réduite des normes sanitaires et phytosanitaires comme outils de protection des marchés intérieurs dans le cadre de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires ou mesures SPS. L'accord sur les mesures SPS vise à permettre aux Etats-membres de l'OMC d'« *intervenir dans les échanges à des fins de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux* » (OMC, 2007). L'OMC reconnaît ainsi le droit générique des Etats à promouvoir des choix de société en matière de respect de normes sanitaires et environnementales (Lanfranchi, 2007). Mais cela « *à condition qu'ils n'établissent pas de discrimination et qu'ils n'usent pas de cette intervention comme d'une forme de protectionnisme déguisé* » (OMC, 2007). Or justement, dans le contexte actuel de globalisation des échanges, les Etats ont tendance à utiliser cette marge de manœuvre, non seulement dans une perspective sanitaire et environnementale, mais aussi dans le but de protéger les producteurs locaux des impacts néfastes d'importations à bas prix (dont une baisse des prix intérieurs) susceptibles de porter atteinte à la production nationale (Glipo, 2006). Et ce type de protection, l'OMC cherche à l'éviter. De ce point de vue, l'inclusion d'un accord sur les mesures SPS dans le cadre de cette institution peut être vue comme une manière d'harmoniser les normes sanitaires et environnementales des différents pays afin d'empêcher leur utilisation à des fins « protectionnistes ». A ce titre, l'accord sur les mesures SPS accroît le risque de baisses de prix sur le marché intérieur.
- Le recours limité des PED aux « mesures de sauvegarde » (normales) et « mesures de sauvegarde spéciales ». Les différents accords de l'OMC contiennent des dispositions pour permettre aux Etats de lutter contre les effets préjudiciables des poussées soudaines d'importations. De fait, comme nous l'avons vu, ces poussées engendrent de graves problèmes dans le pays importateur. Ils provoquent notamment l'effondrement des prix intérieurs en les alignant sur les bas prix des produits importés, lesquels sont en général très proches des cours internationaux. Les mesures de sauvegarde sont des restrictions temporaires aux importations d'un produit (taxes à l'importation plus élevées ou quotas à l'importation) que les Etats-membres de l'OMC sont autorisés à utiliser pour tous les types de produits portant préjudice à la production nationale, ou menaçant de le faire. Pour recourir à ces mesures, le gouvernement doit établir un lien de cause à effet entre la poussée soudaine d'importations et le préjudice ou la menace de préjudice. Les mesures de sauvegarde spéciale se distinguent des mesures de sauvegardes normales à deux égards. D'une part, les premières autorisent les Etats-membres à appliquer des tarifs plus élevés que ne l'autoriseraient les secondes, pour autant que le volume des importations dépasse un certain niveau, ou que le prix du produit importé tombe en dessous d'un certain seuil. D'autre part, les mesures de sauvegarde spéciales ne nécessitent pas que l'Etat fournisse la preuve d'un dommage ou d'un risque de dommage grave à la production nationale (Glipo, 2006). Dans la pratique, ces mesures sont peu accessibles aux PED ou leur sont d'un intérêt assez limité, alors même que ce sont eux qui en ont le plus besoin. Cette situation s'explique entre autres par les raisons suivantes :
 - *Le manque de capacité institutionnelle des PED nécessaire pour démontrer le préjudice ou risque de préjudice* dans le cadre du recours aux mesures de sauvegarde normales (Glipo, 2006).
 - *Le nombre extrêmement élevé de petits producteurs et travailleurs agricoles dans la plupart des PED.* Vu ce nombre, il est pratiquement impossible de déterminer de manière objective l'étendue d'un préjudice subi ou sur le point de l'être (Glipo, 2006).
 - *Le prix de référence sous le seuil duquel doit descendre le prix du produit importé pour que puisse se déclencher la mesure de sauvegarde spéciale est particulièrement bas.* Ce prix de référence, pour les différents produits, a en effet été fixé sur base de la période 1986-88, au cours de laquelle les prix mondiaux nominaux étaient particulièrement bas. Or, plus ces prix sont bas, moins le prix nominal d'un produit

importé a de chances de lui être inférieur, réduisant d'autant la probabilité d'un recours au mécanisme de sauvegarde spéciale (Glipo, 2006).

- *Le plus souvent, le droit de douane plus élevé appliqué dans le cadre de la mesure de sauvegarde spéciale ne compense pas suffisamment la chute du prix du produit importé (Glipo, 2006).*
- *Les pays ayant accédé à l'OMC après 1995 n'ont pas le droit de recourir aux mesures de sauvegarde spéciales. Ces pays sont exclusivement des PED (Hermelin, 2007).*

Synthèse des principaux facteurs aboutissant à la baisse des prix sur les marchés internationaux et certains marchés intérieurs

Un constat majeur émerge de l'examen des principaux facteurs présidant aux baisses de prix intérieurs et internationaux des matières premières agricoles. En l'occurrence, nombre de ces facteurs font intervenir au premier plan la responsabilité politique des gouvernements et des instances internationales. L'adoption de politiques agro-exportatrices adoptées par certains pays contribue à la baisse des prix intérieurs des pays concernés, en même temps qu'elle déprime les prix internationaux. Les politiques d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du FMI, quant à elles, ont d'une part contribué à la surproduction chronique des marchés mondiaux, et d'autre part favorisé l'harmonisation des prix intérieurs sur les prix internationaux à la baisse. De leur côté, les politiques décidées au sein de l'OMC accentuent la libéralisation des frontières et la forte réduction des mécanismes de soutiens des prix. Tout cela signifie que pour une bonne part, les baisses de prix ne sont pas le fruit de la fatalité, du destin. Elles découlent de choix, tantôt imposés aux Etats par les institutions internationales, tantôt assumés plus souverainement par ces Etats.

Par ailleurs, les baisses de prix découlent également des gains constants de productivité agricoles, ainsi que de l'insuffisance chronique de la demande pour ce qui concerne spécifiquement les marchés internationaux.

On notera enfin que dans le contexte de la libéralisation croissante des marchés, prix intérieurs et prix internationaux sont de plus en plus corrélés. Le temps où les gouvernements de la majorité des pays développés comme en développement menaient des politiques agricoles et alimentaires autonomes, avec des prix agricoles intérieurs en général déconnectés des cours internationaux, est aujourd'hui profondément bouleversé. Cela même si la distinction entre prix intérieurs et prix internationaux continue à faire sens.

C. Pourquoi les échanges internationaux sont-ils l'expression d'écart de compétitivité colossaux entre exploitations ?

Comme précisé à plusieurs reprises dans cette étude, les différentes exploitations agricoles témoignent à travers le monde d'écart de compétitivité colossaux. De nombreux facteurs contribuent à cette situation. Nous en citerons brièvement trois.

C.1. DES CONDITIONS NATURELLES DIVERSEMMENT FAVORABLES OU DÉFAVORABLES AUX CULTURES

Bien entendu, les conditions naturelles affectant l'activité agricole favorisent plus ou moins la productivité agricole ici ou là. Par « conditions naturelles », nous entendons des facteurs indépendants de la volonté humaine. En somme, il s'agit des conditions climatiques et agronomiques qui, spécifiques à chaque milieu, peuvent doper en un endroit du globe la productivité des champs, et la freiner en un autre endroit pour une même denrée cultivée.

C.2. UN ACCÈS HISTORIQUEMENT TRÈS INÉGAL À LA CROISSANCE DE LA PRODUCTIVITÉ AGRICOLE

Comme mentionné précédemment, si la révolution agricole contemporaine dans les pays développés, et dans une moindre mesure la révolution verte dans les PED, ont permis des gains considérables en matière de productivité, ces gains n'ont profité qu'à une petite partie des agriculteurs à travers le monde. Dans un contexte de forte baisse des prix agricoles réels, seules les exploitations suffisamment bien situées, outillées et suffisamment grandes ont pu en bénéficier. Les autres ont été fortement appauvries et marginalisées. A l'évidence, ces différences de productivité contribuent largement aux écarts de compétitivité observés.

C.3. UNE RÉPARTITION MANIFESTEMENT INADÉQUATE DES SUBVENTIONS

Les fortes différences de compétitivité entre exploitations s'expliquent aussi par une répartition inadéquate des subventions entre pays, régions, denrées cultivées et exploitations (d'un même pays, d'une même région,...). Nombreuses sont les organisations paysannes et les ONG à souligner l'inégalité de cette répartition.

Par exemple, dans une étude publiée en 2004, Oxfam International constatait qu'aux Etats-Unis, 10 % des exploitations cotonnières recevaient à elles seules 79 % des subventions totales allouées au secteur, et que 1% seulement de ces exploitations concentraient 25 % des aides publiques (Oxfam International, 2004). Autre exemple, au Brésil, on estime que si les exploitations paysannes familiales fournissent près de la moitié de la production alimentaire du pays, elles ne bénéficient pourtant que du quart des moyens financiers mis à disposition du secteur agricole (Kesteloot, 2006).

Autre illustration, en 2005, un rapport commun d'Agir ici et de la Confédération paysanne soulignait que pour la saison 2001-02, cinq pays européens recevaient à eux seuls 75 % des aides directes européennes : la France (23 %), l'Espagne (15 %), l'Allemagne (15%), l'Italie (12 %) et le

Royaume-Uni (10 %). Les plus petites exploitations, représentant 75 % de l'ensemble des exploitations, ne se partageaient que 15 % des aides (Biagotti, 2005).

Certes, pour impressionnants qu'ils soient, de tels chiffres sont parfois exprimés hors contexte, au sens où ils sont parfois émis sans que l'on tienne nécessairement compte de toutes les variables qu'il faudrait intégrer aux calculs si l'on veut juger légitimement du caractère inégal ou non de la répartition des subventions. Ces chiffres prennent-ils par exemple toujours en compte les différences de productivité propres des exploitations, les surfaces cultivées, le rendement à l'hectare, le volume total de la production, etc. ? Une certaine prudence est donc requise dans la manipulation de ces données.

Cela étant, un critère semble particulièrement indiqué pour se faire une idée fiable de la mesure dans laquelle les subventions sont réparties adéquatement ou non : le pouvoir d'achat généré au final par l'exploitant, et ses conditions de vie. Si en situation de bas prix de marché, ce pouvoir d'achat est faible, de telle sorte que les conditions de vie de l'exploitant sont mauvaises, que certains besoins essentiels ne sont pas rencontrés, etc., on peut aisément comprendre que les subventions sensées soutenir le revenu du producteur sont insuffisantes. Un constat d'autant plus clair lorsque dans le même temps, certaines catégories d'exploitations s'en sortent systématiquement bien mieux que toutes les autres. Si les subventions étaient réparties adéquatement, assisterait-on à la disparition des exploitations paysannes familiales des Etats-Unis, de l'Union européenne, du Brésil et d'ailleurs ?

D. D'où vient le dumping économique à l'exportation ?

Les pratiques actuelles de dumping économique à l'exportation procèdent d'abord de conditions liées aux choix de politiques agricoles du pays exportateur. Par ailleurs, en dépit de leurs impacts directs et indirects néfastes sur les populations et l'environnement ici et là, elles se voient dans une certaine mesure légalement légitimées par le droit commercial international de l'OMC. Cette section se propose d'expliciter ces différents aspects à partir d'un exemple : le dumping économique à l'exportation de coton-fibre des Etats-Unis.

D.1. LA LIBÉRATION DES CAPACITÉS PRODUCTIVES ET LA FORTE CROISSANCE DES AIDES COMPENSATOIRES DANS LE PAYS EXPORTATEUR

Pour rappel, au sens économique du terme, le « dumping à l'exportation » est l'exportation d'un produit à des prix inférieurs aux coûts de production nécessaires à consentir pour produire ce bien dans le pays exportateur. Parler du dumping à l'exportation des Etats-Unis sur le marché mondial du coton-fibre revient donc à parler de l'offre de coton-fibre qui, produite aux Etats-Unis, est exportée à des prix inférieurs aux coûts de production nécessaires à consentir dans ce pays pour produire ce coton.

A quoi cette pratique doit-elle son origine ? A première vue, la réponse à cette question est évidente. L'exportation d'un produit à des prix inférieurs aux coûts de production n'est possible que par l'octroi de subventions conséquentes aux producteurs : sans ces aides, ces exportations ne seraient tout simplement pas rentables, et ne seraient donc pas viables. Partant de ce seul constat, il est tentant de considérer ces subventions comme la cause du dumping économique à l'exportation. D'où la multiplication, au cours de ces dernières années, des études visant à mesurer l'impact des pratiques de subventions des pays développés sur le cours mondial du coton (indice Cotlook A), ainsi que les préjudices monétaires, évalués en millions de dollars, que ces pratiques occasionnent pour les revenus d'autres filières cotonnières, et en particulier les filières d'Afrique de l'Ouest et du Centre (AOC) ⁶³.

Pourtant, à y regarder d'un peu plus près, les choses ne sont pas aussi simples. Si le dumping à l'exportation des Etats-Unis n'aurait pas lieu d'être sans l'existence des subventions qui le soutiennent, ces subventions ont elle-même une origine. Par conséquent, celle-ci explique plus fondamentalement l'émergence de ce dumping. En l'occurrence, ces subventions massives découlent des réformes de la politique agricole états-unienne intervenues en 1986 et plus encore en 1996. Comme explicité précédemment, ces réformes ont respectivement consacré la modification du système de

63 Plus précisément, ces études cherchent à évaluer, pour une campagne antérieure de référence (par exemple la saison 2000/01), de quel pourcentage aurait été supérieur le cours mondial si les Etats-Unis et l'Union européenne, notamment, n'avaient pas subventionné cette année-là leurs producteurs de coton. Elles cherchent par ailleurs également à déterminer quelles filières auraient le mieux profité de cette absence de subventions, et dans quelle mesure. Pour procéder à de telles estimations, les études s'efforcent d'établir en quoi l'offre et la demande auraient été différentes en l'absence de subventions, et de quelle autre manière les parts du marché mondial auraient alors été réparties entre les diverses filières. Ce genre d'exercices s'avère particulièrement périlleux et très approximatif, tant les facteurs à prendre en compte sont nombreux, complexes et variables. Il n'est pas étonnant, dès lors, que les résultats ainsi mis en avant soient très contrastés (Parmentier, 2006b). Une étude récente du Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International (CERDI) offre une bonne synthèse des différentes analyses consacrées à l'évaluation de l'impact des subventions et des mesures de protection sur le marché mondial du coton, ainsi que des principales raisons expliquant les divergences de résultats. Outre le choix des modèles retenus pour procéder aux estimations, ces divergences s'expliquent notamment par le choix de la période de référence, du montant des aides considérées, des valeurs retenues pour les élasticités de l'offre et de la demande des différents acteurs du marché, ou encore par la prise en compte ou non de la concurrence d'autres produits au niveau de l'offre et de la demande de coton (Bonjean et al., 2006).

préfinancement pour le coton et le riz⁶⁴, et l'élimination des instruments de limitation de la production et en particulier du gel des terres.

Pour rappel, sous l'effet de ces réformes, l'offre agricole a significativement augmenté, de sorte qu'à partir de 1998, les prix des principales cultures des Etats-Unis ont chuté. Pour le coton-fibre, cette chute est particulièrement impressionnante : le prix de ce produit a enregistré sur le marché US une baisse d'environ 70 % entre le milieu des années 90 et 2001. En 2001, les prix étaient si bas qu'ils étaient inférieurs de 52 % aux coûts de production moyens locaux du coton (Ray *et al.*, 2003). D'où la décision du Congrès d'augmenter considérablement les subventions, cette croissance étant nécessaire pour compenser la chute des prix. Ainsi, nous l'avons vu, entre 1998 et 2001, pour l'ensemble de l'agriculture US (au sein de laquelle le coton joue un rôle important), les subventions ont augmenté de 250 % par rapport à la période 1990-97 (Ray *et al.*, 2003). Des aides d'abord qualifiées d'aides « d'urgence », puis rendues automatiques lorsque les prix baissent depuis la loi agricole de 2002.

Mais la loi agricole de 1996 n'a pas seulement eu pour effet d'engendrer une crise de surproduction, et la chute des prix qui l'accompagne, sur le marché intérieur des Etats-Unis. La demande nationale ne pouvant absorber l'augmentation de l'offre, de nouveaux débouchés devaient être trouvés. La solution? Exporter davantage, ce qui constituait d'ailleurs l'un des objectifs des réformes⁶⁵. De fait, entre 1998 et 2001, le volume des exportations états-uniennes de coton-fibre ont doublé (FAO, 2005d), générant ainsi le dumping à l'exportation que l'on connaît.

Bref, quels que soient les volumes de subventions allouées et l'ampleur de leur incidence sur le cours mondial, et bien que le dumping US ne soit pas possible sans ces volumes d'aides, ce dumping ne trouve pas initialement son origine dans les subventions, mais dans la suppression des programmes de soutien aux prix du marché, et des instruments de limitation de la production.

A la lumière de tout ce qui précède, il apparaît clairement que l'existence de pratiques de dumping économique à l'exportation requiert trois conditions fondamentales :

- Première condition : l'absence de contrôle d'une offre surabondante laissée libre de croître démesurément et d'entraîner par suite des baisses de prix colossales.
- Deuxième condition : l'octroi de subventions massives destinées à compenser les baisses de prix du marché intérieur.
- Troisième condition : l'absence de limitation des volumes exportés.

D.2. LE DROIT COMMERCIAL INTERNATIONAL DE L'OMC

Au vu de certaines dispositions contenues dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), les producteurs qui subissent sur le marché intérieur de leur propre pays les impacts néfastes d'un dumping économique à l'exportation de pays tiers, pourraient se sentir quelque peu rassurés. En son article VI, cet accord autorise en effet les Etats-membres de l'OMC à appliquer un droit « antidumping » à l'importation d'un produit lorsque celui-ci a été exporté moyennant un dumping à l'exportation (GATT, 1947). L'application de ce droit de douane doit permettre de rehausser le prix à l'importation à un niveau considéré comme normal.

64 Pour rappel, cette modification correspond à l'introduction, pour ces cultures, des prêts de commercialisation, lesquels ont vidé le système de préfinancement de sa fonction antérieure de soutien des prix du marché.

65 Rappelons que le coton, et dans une moindre mesure le soja, constituent à cet égard deux exceptions. Pour les autres cultures majeures des Etats-Unis, les exportations sont restées relativement stables en dépit de la croissance de l'offre découlant d'une augmentation des surfaces. Une augmentation qui ne s'est globalement pas poursuivie après 1996 (De La Torre Ugarte, 2007), contrairement à la productivité agricole constamment alimentée par l'intégration d'innovations technologiques diverses.

Dans la pratique, néanmoins, chercher à se protéger de pratiques de dumping économique à l'exportation en appliquant un droit antidumping n'est pas chose aisée. Encore faut-il pouvoir démontrer l'existence avérée ou potentielle d'un préjudice important, et le faire selon la procédure prévue par l'Accord antidumping de l'OMC. Or, démontrer de la sorte cette existence est loin d'être facile.

Le régime actuel de l'OMC n'offre donc pas d'outils efficaces pour lutter contre les effets néfastes de pratiques de dumping à l'exportation dans un pays donné. Il l'est d'ailleurs d'autant moins que, plus important encore, il prive toujours davantage les Etats des traditionnels outils de protection des marchés intérieurs, en libéralisant progressivement les marchés. Mais les choses vont encore plus loin. En l'occurrence, les règles de l'OMC tendent d'une certaine manière à rendre légal le dumping économique à l'exportation. Cette relative légalisation s'appuie sur deux éléments :

- La définition du dumping économique à l'exportation retenue par l'OMC ;
- La manière dont l'OMC classe les subventions à l'agriculture et le régime particulier réservé aux subventions de chaque catégorie.

L'OMC définit prioritairement le dumping économique à l'exportation, non pas comme l'exportation d'un bien à des prix inférieurs aux coûts de production, mais à des prix inférieurs aux prix du marché intérieur du pays exportateur. Or, se baser sur cette définition revient à exclure du champ du dumping économique à l'exportation quantité de pratiques qui en sont pourtant manifestement. Et pour cause : il est tout-à-fait possible pour un pays d'exporter à des prix inférieurs aux coûts de production, sans pour autant le faire à des prix inférieurs aux prix en vigueur sur son propre marché. En quel sens ? C'est ici qu'entre en jeu la manière dont l'OMC classe les subventions agricoles, et le régime particulier auquel elle soumet chacune des catégories d'aides.

En matière d'aides agricoles, l'OMC distingue entre subventions à l'exportation et soutiens internes, et classe par ailleurs ces soutiens dans des « boîtes » de couleur différente en fonction du degré de « distorsion des échanges ». Au total, les aides agricoles sont donc classées au sein de cette institution en quatre grades catégories, qu'elle ne soumet pas aux mêmes obligations :

- Les subventions à l'exportation. Spécifiquement destinées à soutenir les exportations, elles sont considérées comme les plus distorsives des échanges. Elles sont proscrites par l'OMC, à l'exception de celles spécifiées sur des listes d'engagements des Etats-membres, pour lesquelles ceux-ci sont tenus de réduire progressivement les montants des dépenses effectuées à cet effet, ainsi que les quantités d'exportations subventionnées. Les pays développés se sont ainsi engagés à réduire de 36 % ces aides à l'exportation et de 21 % les quantités exportées, le tout pendant six ans, à savoir de 1995 à 2000. Pour les PED qui ne sont pas des PMA, ces réductions sont respectivement de 24 % et 14 %, pendant une période de dix ans, soit de 1995 à 2004. Les PMA ne sont quant à eux soumis à aucune réduction.
- Les subventions de la « boîte orange ». Ces aides sont « couplées », c'est-à-dire liées aux quantités produites ou aux prix de l'année en cours. L'OMC considère qu'elles entraînent une distorsion de la production et des échanges, dans la mesure où elles stimulent la production, favorisent donc une surproduction, et ont dès lors pour conséquence indirecte de subventionner une production exportée. Ces subventions sont plafonnées, c'est-à-dire qu'elles sont tolérées pour autant qu'elles ne dépassent pas un certain seuil, soit 5 % de la valeur de la production agricole pour les pays développés, et 10 % pour les PED. Par ailleurs, les 30 Etats-membres de l'OMC qui, au début de la réforme consécutive au Cycle de l'Uruguay, accordaient des soutiens internes couplés dépassant cette limite, se sont engagés à les réduire : de 20 % de 1995 à 2000 pour les pays développés, et de 13,3 % de 1995 à 2004 pour les PED qui ne sont pas des PMA. Là encore, les PMA ne sont pas concernés.

- Les subventions de la « boîte bleue ». Elles correspondent à des aides qui, à première vue, relèvent de la boîte orange, mais qui s'en distinguent par le fait qu'elles ne sont accordées à l'agriculteur que moyennant une limitation de la production. L'OMC qualifie la boîte bleue de « catégorie orange assorties de conditions », qui visent à réduire les distorsions des échanges.
- Les subventions de la « boîte verte », ce sont les aides agricoles considérées par l'OMC comme n'induisant aucun effet de distorsion des échanges, ou un effet minime. Il s'agit notamment des subventions dites « découplées », qui consistent en un soutien direct du revenu de l'agriculteur qui n'est pas lié, ni aux quantités produites, ni aux prix en vigueur sur le marché. Il peut également s'agir de subventions visant à protéger l'environnement, ou à soutenir des programmes de développement régional. Les subventions de la boîte verte sont pour l'instant autorisées sans restriction (Parmentier, Bailly, 2005).

Combinée à la définition particulière retenue par l'OMC du dumping économique à l'exportation, ce classement des subventions agricoles ouvre dans une certaine mesure la voie à un camouflage et ainsi à une forme de légalisation des exportations à des prix inférieurs aux coûts de production. En effet, en vertu de ce cadre réglementaire, un pays exportant à de tels prix peut facilement échapper à toute critique de dumping économique à l'exportation. Il lui suffit pour cela de faire en sorte que les subventions qui compenseront nécessairement, dans pareil cas, la différence entre les coûts de production et les prix intérieurs (alors équivalents aux cours mondiaux), appartiennent à la boîte verte.

Les réformes des politiques agricoles de l'Union européenne et des Etats-Unis intervenues au cours des dernières années tirent manifestement parti de cette ouverture. Parmi quelques autres auteurs, Jacques Berthelot attire particulièrement l'attention depuis longtemps sur l'attitude de ces deux mastodontes du commerce mondial qui consiste à faire baisser leurs prix aux niveaux des cours mondiaux, et à transférer leurs aides agricoles de la boîte orange à la boîte bleue puis à la boîte verte, de sorte qu'ils sont alors en mesure de pratiquer légalement le dumping économique à l'exportation. En 2005, peu de temps avant la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong, il écrivait : « *La boîte verte constitue l'atout maître des pays développés, notamment de l'Union Européenne et des Etats-Unis, puisqu'ils ont réussi à en sauvegarder le caractère intouchable, ce qui leur a permis de modifier depuis 15 ans leurs politiques agricoles en y plaçant un pourcentage croissant de soutiens internes* » (Berthelot, 2005a).

E. D'où viennent le dumping social et le dumping environnemental à l'exportation ?

Les facteurs présidant à l'existence de pratiques de dumping social et/ou environnemental à l'exportation de matières premières agricoles sont évidemment multiples. Sans prétendre à l'exhaustivité, il est possible d'identifier à cet égard :

- Un ensemble de facteurs relevant de la souveraineté du pays exportateur ;
- La faiblesse des prix internationaux ;
- Le régime commercial de l'OMC.

E.1. LES FACTEURS RELEVANT DE LA SOUVERAINÉTÉ DU PAYS EXPORTATEUR

Parmi les facteurs contribuant à l'existence de dumping social et/ou environnemental à l'exportation, nombreux sont ceux qui sont liés au contexte social, politique, juridique, culturel particulier de chaque pays. En voici quelques-uns :

- Une législation du travail reconnaissant peu de droits aux travailleurs ;
- Une législation du travail non appliquée (inspection défaillante, ...) ;
- Une répression syndicale ;
- Une faible reconnaissance des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels ;
- Un chômage rural élevé ;
- Un faible niveau de vie des populations locales ;
- La monopolisation des terres par de grands propriétaires ;
- Des pratiques culturelles dégradantes pour l'environnement.

E.2. LA FAIBLESSE DES PRIX INTERNATIONAUX

Sur les marchés internationaux, les prix des matières premières agricoles sont si bas que même les producteurs-exportateurs ayant bénéficié de la révolution agricole contemporaine, ou de la révolution verte, ne parviennent à maintenir leurs parts de marché ou en gagner de nouvelles que s'ils possèdent des avantages comparatifs supplémentaires (Mazoyer, 2001). Ces avantages peuvent très bien résider dans le recours à une main d'œuvre particulièrement corvéable et flexible, dans la violation des droits des travailleurs là où il en existe, ou encore dans des pratiques culturelles non respectueuses de l'environnement. La faiblesse des prix à l'exportation peut en soi constituer un obstacle à l'amélioration des conditions de travail de la main d'œuvre agricole, ou à la mise en place de techniques de culture plus respectueuses du milieu naturelle.

E.3. LE RÉGIME COMMERCIAL DE L'OMC

A plus d'un titre, les réglementations commerciales de l'OMC sont de nature, sinon à accroître, au minimum à entériner les pratiques de dumping social et/ou économique à l'exportation de matières premières agricoles.

a. La non-reconnaissance des formes sociale et environnementale du dumping à l'exportation

Un premier point important mérite d'être souligné. En l'occurrence, le régime commercial de l'OMC ne fait nullement référence à une quelconque forme sociale ou environnementale à l'exportation, et n'offre donc par conséquent aux Etats-membres aucun outil spécifique de protection à l'égard de ces pratiques.

b. La faible marge de manœuvre des PED pour faire valoir des normes sanitaires et environnementales

Cela étant, pour rappel, l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (mesures SPS) est tout de même sensé permettre aux Etats-membres de l'OMC de conditionner dans une certaine mesure les importations au respect d'un certain nombre de normes sanitaires et environnementales. Cette possibilité peut être interprétée comme un moyen de lutter contre le dumping environnemental et/ou sanitaire à l'exportation de pays tiers. Mais quoi qu'il en soit, le fait est que dans la pratique, la marge de manœuvre réelle dont dispose les PED en la matière est très faible : les dispositions contenues dans l'accord SPS limitent plus cette marge de manœuvre qu'elles ne l'accroissent. De manière générale, ces réglementations tendent à limiter les moyens que les gouvernements des PED pourraient avoir à disposition pour réguler les importations au nom de la sécurité alimentaire, par exemple (Glipo, 2006).

Dans le même temps, les pays développés ont su utiliser l'accord sur les mesures SPS pour mettre en place des barrières non-tarifaires discriminatoires pour les fragiles économies nationales de la plupart des PED. Concrètement, l'accord a vu l'établissement d'un ensemble de normes internationales dont seuls les pays développés ont les moyens de rencontrer les exigences : les petites exploitations agricoles des PED n'ont pas accès aux techniques de production et de transformation leur permettant de satisfaire ces exigences (Glipo, 2006).

F. D'où viennent les poussées soudaines d'importations ?

Les facteurs présidant aux poussées soudaines d'importations et à leurs effets dans un pays donné sont très divers. Il est analytiquement possible de les classer en trois groupes. D'une part, il y a les facteurs dépendant des aléas du marché, qui en tant que tels ne peuvent être à proprement parler considérées comme la conséquence de décisions gouvernementales de quelque pays que ce soit. D'autre part, certains facteurs découlent au contraire de telles décisions, que celles-ci soient le fruit de choix délibérés ou résultent plutôt de contraintes extérieures. Enfin, l'OMC, la Banque mondiale et le FMI portent une part de responsabilité claire dans les difficultés rencontrées par les pays victimes de poussées des importations.

F.1. LES FACTEURS DÉPENDANT DES ALÉAS DU MARCHÉ

Ces facteurs sont essentiellement les suivants :

- Une chute soudaine et significative de la production de certaines denrées dans le pays importateur, rendant nécessaire l'accroissement des importations de denrées identiques ou similaires afin de satisfaire les besoins de la population locale à des prix acceptables. Cette chute soudaine et significative est souvent due à une variation défavorable des conditions climatiques. Mais elle peut aussi résulter de troubles politiques, ou d'une défaillance soudaine dans la fourniture des intrants nécessaires à la production, quelle qu'en soit la nature ;
- Une forte baisse des prix internationaux, non directement imputables aux politiques économiques de l'un ou l'autre pays particulier(s) ;
- Une variation forte du taux de change entre la monnaie utilisée dans les échanges internationaux et la monnaie nationale du pays importateur, impliquant une appréciation de cette dernière. En effet, sans mesure destinée à en contrer les effets, une appréciation de la monnaie nationale du pays importateur peut avoir pour conséquence de rendre les denrées importées soudainement beaucoup plus compétitives que les denrées locales, les premières coûtant moins cher une fois leur prix converti dans cette monnaie (FAO, 2006b).

F.2. LES FACTEURS DÉCOULANT DE DÉCISIONS GOUVERNEMENTALES

Comme mentionné plus haut, certains facteurs présidant aux poussées soudaines d'importations sont la conséquence plus ou moins directe de décisions politiques. Ces décisions peuvent émaner du gouvernement importateur ou de gouvernements de pays tiers. Par ailleurs, dans le premier cas, elles peuvent être essentiellement prises sous la contrainte extérieure des institutions internationales ou de partenaires commerciaux à satisfaire dans le cadre d'accords bilatéraux. Mais elles peuvent aussi refléter davantage la volonté propre du gouvernement importateur. Toutes choses par ailleurs étant égales, ces facteurs découlant de décisions politiques ont tous pour commun dénominateur de rendre plus compétitives les denrées importées. En voici les principaux :

- Une baisse significative des droits de douane dans le pays importateur.

- Un fort assouplissement, là où il en existe, des mesures de protection à l'importation non tarifaires (normes sanitaires et phytosanitaires) dans le pays importateur.
- L'existence de diverses formes de dumping à l'exportation émanant de pays tiers (dumping économique, social, environnemental, sanitaire, ...).
- Un gain de productivité important dans les filières de produits importés sur fond d'une productivité stagnante de la production locale du pays importateur.
- Une forte diminution des subventions à l'agriculture dans le pays importateur, contraignant les agriculteurs à augmenter leurs prix de vente et ainsi perdre en compétitivité, toutes choses par ailleurs étant égales, par rapport aux productions importées.
- Une réévaluation conséquente de la monnaie locale. En effet, en l'absence de mesures destinées à en compenser les effets, une telle réévaluation a pour effet d'induire une baisse des prix des denrées importées, puisqu'elles coûtent dans ce cas moins cher une fois converties dans la monnaie locale. Ces denrées importées gagnent alors en compétitivité par rapport à la production locale (FAO, 2006b ; FAO, 2006c ; Glipo, 2006)⁶⁶.

F.3. LA RESPONSABILITÉ DE L'OMC, DE LA BANQUE MONDIALE ET DU FMI

Comme développé précédemment, les Politiques d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du FMI tout d'abord, et les accords de l'OMC relatifs à l'agriculture ensuite, ont imposé l'ouverture des frontières aux produits importés, privant ainsi les pays concernés de toute marge de manœuvre suffisante pour protéger adéquatement leurs marchés intérieurs des importations à bas prix.

⁶⁶ L'ensemble des facteurs mentionnés ne se basent que partiellement sur les sources citées à cet effet.

Chapitre 4 : Les remèdes standards. Les réponses les plus souvent préconisées aux problèmes de prix et d'échanges

A. Les réponses actuelles dominantes à l'instabilité et aux baisses de prix

Comment faire face, sur les marchés intérieurs et internationaux, à l'instabilité et/ou aux baisses de prix des matières premières agricoles ? Au cours de ces 30 ou 40 dernières années, les stratégies de réponse envisagées à cet égard témoignent d'un changement radical d'orientation.

En simplifiant, on pourrait dire que durant une bonne partie du XX^e siècle et jusque dans les années 70, à l'échelle internationale comme sur un certain nombre de marchés intérieurs, il s'agissait essentiellement de réduire autant que possible l'instabilité des prix, en intervenant directement sur les marchés à l'aide d'instruments de gestion de l'offre visant par définition à équilibrer l'offre à la demande. L'objectif était de garantir des prix à la fois rémunérateurs pour les producteurs, et adaptés aux besoins des consommateurs. Avec une efficacité variable, les pays développés ont instauré des politiques de gestion de l'offre à partir des années 30 (Koning, Robbins, 2005). À l'échelle internationale, la gestion de l'offre s'est concrétisée dans des accords par produits, là encore mis en place à partir des années 30 (1933 pour le thé, 1954 pour le sucre, 1962 pour le café ou encore 1972 pour le cacao) (Gubta, 2004 ; Brown, Gibson, 2006).

Mais depuis les années 70, l'ambition interventionniste a été largement délaissée. A des rythmes divers, les accords internationaux par produits ont été vidés de leur portée stabilisatrice. Sur bon nombre de marchés intérieurs, les politiques de stabilisation des prix ont également été abandonnées. À quelques rares exceptions près, il n'est plus aujourd'hui politiquement correct de vouloir corriger les imperfections du marché. Dans ce contexte, les stratégies les plus souvent préconisées pour faire face à l'instabilité et/ou aux baisses de prix partagent toutes, aussi diverses soient-elles, une caractéristique majeure. En l'occurrence, elles entendent toutes respecter le principe d'une libre fluctuation des prix du marché.

Les stratégies les plus souvent préconisées actuellement pour faire face à la volatilité et/ou aux baisses de prix de marché des matières premières agricoles peuvent être schématiquement classées en trois grandes catégories :

- Les stratégies pariant sur les vertus d'une libéralisation pleinement effective ou partielle des marchés agricoles. La libéralisation totale des marchés aurait pour effet de réduire

considérablement les variations de prix, sur les marchés internationaux comme intérieurs. La libéralisation partielle des marchés consisterait en une réduction des pratiques de distorsion des échanges internationaux, réduction censée rehausser de manière significative les prix mondiaux des matières premières. Les principales réponses proposées en matière de libéralisation totale ou partielle des marchés sont les suivantes :

- *Fusionner les marchés intérieurs en un marché mondial unique (A.1) ;*
- *Éliminer les subsides directs et indirects à l'exportation (A.2).*

- Les stratégies consistant à « gérer » au mieux les risques découlant de l'instabilité et des baisses de prix, c'est-à-dire à éviter tout effet préjudiciable de cette volatilité et de ces baisses sur les agents économiques, dont en premier lieu les producteurs. À l'appui de cette position, nombreuses sont les voix qui considèrent l'instabilité et/ou les baisses de prix comme une donnée incontournable qu'il serait vain de chercher à infléchir, et c'est pourquoi il devrait seulement s'agir de chercher à protéger les acteurs de leurs impacts néfastes. Les mesures de gestion des risques les plus souvent mises en avant sont les suivantes :
 - *Diversifier la production (A.3) ;*
 - *Recourir aux marchés à terme (A.4).*

- Les stratégies influant sur l'offre ou la demande tout en respectant le principe d'un marché libre, c'est-à-dire sans intervenir directement sur les marchés. Il s'agit ici d'agir qualitativement ou quantitativement sur l'offre ou la demande, mais tout en respectant comme un fait inéluctable le principe de leur libre fluctuation. Les principales mesures d'adaptation préconisées sont les suivantes :
 - *Accroître la productivité et/ou la production (A.5) ;*
 - *Améliorer la qualité (A.6).*

De manière presque systématique, la majorité des réponses actuelles dominantes à l'instabilité et/ou aux baisses de prix se nourrit d'une conviction largement partagée par la plupart des économistes : toute tentative de stabilisation des prix internationaux des matières premières serait vaine sur les marchés internationaux. La disparition des accords internationaux par produits, tels qu'ils existaient dans leur forme initiale, démontrerait on ne peut plus clairement l'impossibilité d'intervenir directement sur les marchés mondiaux pour garantir des prix plus stables et décents.

À plus d'un titre, la profonde évolution intervenue ces 30 ou 40 dernières années dans l'attitude à adopter à l'égard de l'instabilité et des baisses de prix conduit sérieusement à s'interroger. D'une part, nous verrons plus loin que contrairement aux idées reçues, les politiques de stabilisation des prix internationaux sont certes difficiles, mais sont en général loin d'être irréalistes. Et cela alors que par ailleurs, ces politiques sont encore bien plus applicables à l'échelle nationale où elles ont tout autant sinon plus de sens. D'autre part, à l'autopsie, les mesures aujourd'hui proposées pour faire face à la volatilité et/ou aux chutes de prix s'avèrent peu convaincantes. Même combinées les unes aux autres et quel que soit leur intérêt parfois réel, ces stratégies sont globalement insuffisantes pour protéger les revenus agricoles des effets néfastes de l'instabilité des marchés.

Cette section du quatrième chapitre présente les réponses actuellement les plus souvent préconisées pour affronter l'instabilité et/ou les baisses de prix, ainsi que leurs principaux avantages et limites⁶⁷.

⁶⁷ La présentation qui suit omet volontairement quatre autres stratégies. L'unique raison à cela est qu'elles ne font pas partie des stratégies aujourd'hui les plus souvent préconisées pour faire face à l'instabilité et/ou aux baisses de prix. Ces quatre stratégies sont les suivantes : les mécanismes de financement compensatoire à l'échelle internationale, les caisses de stabilisation à l'échelle nationale, le renforcement du pouvoir de marché des producteurs et tout particulièrement des plus marginalisés d'entre eux, et l'investissement dans les alternatives « de niche » de l'agriculture biologique et du commerce équitable.

A.1. FUSIONNER LES MARCHÉS INTÉRIEURS EN UN MARCHÉ MONDIAL UNIQUE

Pour un certain nombre d'experts, fusionner les différents marchés intérieurs en un marché mondial unique réduirait fortement l'instabilité des prix agricoles (Boussard *et al.*, 2005). Par cette fusion, on entend la pleine libéralisation des marchés (suppression de toutes mesures protectionnistes aux frontières et autres) et, ce faisant, l'interconnexion étroite, la « superposition » des diverses offres et demandes intérieures de sorte que finalement, on ne parle plus que d'une offre et d'une demande globales et d'un seul prix de marché : un véritable « prix mondial ».

a. L'intérêt théorique d'une fusion des marchés intérieurs

Si la fusion des différents marchés est censée réduire la volatilité des prix, c'est en ce qu'elle permettrait aux excédents d'une région du monde de compenser les pénuries d'une autre, tant et si bien qu'à l'échelle globale, l'offre et la demande s'équilibreraient en permanence.

b. La non pertinence de cette stratégie

Comme le montrent Boussard *et al.*, le raisonnement ne résiste pas à l'analyse. Pour que la superposition des marchés intérieurs génère l'effet escompté, encore faudrait-il que l'origine de l'instabilité des prix soit essentiellement exogène au fonctionnement même des marchés. De fait, si les fluctuations de prix étaient essentiellement d'origine climatique, superposer les différentes offres et demandes intérieures aurait bien pour résultat de stabiliser les prix en permettant aux différents marchés de se compléter. Les bonnes récoltes en un endroit du globe compenseraient en effet les mauvaises en un autre⁶⁸. Mais tout le problème est que la volatilité des prix est due pour une part essentielle, nous l'avons vu, à des facteurs endogènes au fonctionnement même des marchés agricoles. Il s'ensuit que loin de les réduire, la superposition des marchés intérieurs aurait plutôt pour conséquence d'amplifier les fluctuations de prix (Boussard *et al.*, 2005), en synchronisant en quelque sorte les réajustements imparfaits des différentes offres et demandes intérieures aux changements de prix. En somme, fusionner les différents marchés entre eux reviendrait à amplifier les fluctuations découlant des imperfections propres du marché, en les « coordonnant ». Et puisque les variations de prix sont en grande partie dues à ces facteurs endogènes, la fusion des marchés intérieurs en un marché mondial englobant accentuerait l'instabilité des prix plutôt qu'elle ne la réduirait.

Un exemple nous aidera à comprendre en quoi la fusion de marchés intérieurs amplifierait les fluctuations endogènes de prix. Supposons une hausse forte et soudaine des prix sur un marché donné. En pareil cas, nous savons que l'aversion pour le risque chez les producteurs incitera ceux-ci à produire moins, et ce faisant à accentuer la hausse des prix au lieu de la réduire. Or, il est clair que si la hausse initiale des prix ne survient que sur un marché intérieur bien délimité, elle ne concernera qu'un nombre limité de producteurs : ceux qui sont présents sur ce marché. En revanche, si cette hausse initiale vaut pour un marché mondial englobant, elle affectera à l'évidence beaucoup plus de producteurs : tous les producteurs du globe. Dans ce dernier cas, un nombre nécessairement plus élevé d'agriculteurs décideraient de réduire leur production. Résultat, l'amenuisement de l'offre par rapport à la demande serait proportionnellement plus important, de sorte que les prix augmenteraient davantage qu'ils ne le font en pareille situation sur un marché restreint. Autrement dit, en cas de hausse forte et soudaine des prix, la même imperfection du marché (s'adapter à cette hausse en réduisant la production au lieu de l'augmenter) accentuerait davantage la réduction de l'offre, et donc la hausse supplémentaire des prix qui l'accompagne, sur un marché qui serait mondial. Ce raisonnement vaut pour l'ensemble des imperfections des marchés agricoles. Ainsi, les fluctuations dues à un réajustement trop tardif de l'offre aux variations de prix, par exemple, seraient elles aussi amplifiées au lieu d'être réduites.

⁶⁸ La nature même des phénomènes climatiques est telle que statistiquement, il y a en effet fort peu de chances que l'ensemble des régions productrices soient simultanément affectées, et durant une période de temps suffisamment longue, par des conditions exceptionnellement bonnes ou désastreuses.

A.2. ELIMINER LES SUBSIDES DIRECTS ET INDIRECTS À L'EXPORTATION

Afin de mettre un terme aux pratiques de dumping économique à l'exportation, nombreuses et nombreux sont celles et ceux qui revendiquent la fin des subventions directes et indirectes à l'exportation. A savoir : « *toutes les subventions internes allant aux produits exportés, puisqu'elles permettent d'exporter à un prix inférieur au coût de production total moyen* » (Berthelot, 2005b). Sans constituer en soi un plaidoyer pour la libéralisation des marchés agricoles⁶⁹, cette revendication est d'une certaine manière en phase avec cette libéralisation, au sens où elle vise l'élimination d'un ensemble de pratiques de « distorsion des échanges » qui comme telles perturbent le déploiement effectif des lois naturelles du marché.

a. La remontée attendue des prix internationaux

L'un des objectifs recherchés au travers de cette élimination est une remontée significative des prix internationaux. L'idée est que si les subventions aux produits exportés étaient supprimées, les volumes ainsi exportés ne seraient plus financièrement rentables pour les filières qui les produisent. Celles-ci cesseraient alors de produire ces volumes, ce qui entraînerait une diminution de l'offre sur les marchés internationaux, et par voie de conséquence une remontée des prix mondiaux. L'espoir d'assister à une forte remontée des prix sera d'autant plus grand que la suppression des subsides à l'exportation affectera des filières qui sont « faiseuses de prix » sur les marchés mondiaux.

b. Le faible impact de l'élimination des subsides à l'exportation sur les prix mondiaux

Puisque les exportations à des prix inférieurs aux coûts de production des Etats-Unis ou de l'Union européenne dépriment fortement les prix internationaux, il semble logique de penser qu'en supprimant les subventions qui sous-tendent ces exportations, ces prix remonteraient considérablement. Or, en réalité l'un n'implique pas l'autre, et il y a finalement fort peu de chances que la remontée espérée se produise. C'est en tout cas ce que montrent certaines études consacrées à l'incidence qu'aurait une suppression des subventions à l'exportation, et parfois d'autres mesures protectionnistes des pays développés, sur l'évolution des cours mondiaux de produits de base agricoles. Ces études pointent en effet une faible remontée des cours sur le long terme. A titre d'illustration, en 2003, une étude de l'International Food Policy Research Institute (IFPRI) s'est consacrée à l'analyse des effets de divers scénarios de libéralisation des marchés sur l'évolution des prix internationaux de 16 matières premières agricoles. Il ressortait de cette étude qu'en cas d'élimination par les pays développés pour 2006 de leurs mesures protectionnistes et de leurs subventions ayant des effets de distorsion des échanges, les prix mondiaux auraient globalement peu augmenté d'ici 2020. Par exemple, les prix mondiaux du maïs, du bœuf, du blé, du riz et d'autres céréales de base n'auraient augmenté respectivement que de 2,9 %, 5,2 %, 0,8 %, 1,6 % et 1,1 %. Seuls les prix mondiaux du lait auraient connu une plus forte hausse, soit 19,2 % (Ray *et al.*, 2003). Certes, d'autres études avancent des résultats plus « optimistes », et il est théoriquement possible que ces dernières soient plus près de la vérité que les premières mentionnées. Mais c'est peu probable, pour plusieurs raisons dont les deux suivantes :

- Une fois abandonnées les parts du marché mondial jusque là détenues par les exportations subventionnées, ces parts de marché ne resteraient pas libres bien longtemps. Au contraire, d'autres filières auraient très probablement vite fait de les conquérir. Ainsi, la capacité de cette suppression des subventions à l'exportation à réduire la surproduction sur les marchés internationaux n'aurait d'effet significatif que de relativement courte durée.

⁶⁹ Notons par exemple que parmi les partisans d'une suppression des subventions aux produits exportés, beaucoup proclament en même temps le droit à subventionner les productions consommées sur le marché intérieur. Or, cette position est contraire à une libéralisation pleinement effective des marchés, celle-ci impliquant la négation pure et simple du droit à subventionner l'agriculture, de quelque manière que ce soit.

- La surproduction chronique engendrée par les gains constants de productivité dépriment en permanence les prix. À terme, cette pression sur les prix annihilerait au moins partiellement l'incidence à la hausse d'une élimination des subsides à l'exportation sur l'évolution des prix internationaux⁷⁰.

Sans préjuger à ce stade de la légitimité qu'il peut y avoir ou non à vouloir mettre fin au dumping économique à l'exportation en procédant prioritairement par la suppression des subventions qui le sous-tendent ⁷¹, une chose est sûre : l'élimination de toutes les formes de subsides à l'exportation *ne garantirait en rien* une forte remontée des prix internationaux⁷².

A.3. DIVERSIFIER LA PRODUCTION

A l'échelle des agriculteurs comme des économies nationales fortement tributaires des cultures d'exportation, l'une des stratégies les plus connues pour tenter de réduire l'exposition à la volatilité des prix, voire pour augmenter les revenus, est de diversifier la production agricole. Cette diversification peut être horizontale ou verticale. La diversification horizontale consiste à réduire la dépendance à un produit spécifique en développant la production d'autres denrées agricoles et/ou en diversifiant les sources de revenus à des activités non agricoles (artisanat, ...). La diversification verticale consiste en une transformation locale accrue, par le traitement et la commercialisation, des matières premières en produits à plus haute valeur ajoutée (Lines, 2004 ; South Centre, 2005a).

a. Les avantages supposés des diverses formes de diversification

Compte tenu des problèmes multiples que pose la dépendance considérable de beaucoup de PED à l'exportation d'un nombre restreint de produits de base agricoles, chercher à réduire cette dépendance, de quelque manière que ce soit, constitue évidemment un enjeu essentiel. Cela étant, selon qu'il s'agisse d'une forme ou d'une autre de diversification, et que l'on raisonne à l'échelle du producteur ou de l'économie nationale, cette tentative ne revêt pas toujours le même intérêt.

Pour l'agriculteur comme pour l'économie nationale, diversifier la production agricole en procédant exclusivement par le développement d'autres cultures peut être une stratégie payante pour stabiliser les revenus sur le court terme. Il est en effet peu probable que les diverses matières premières agricoles soient toutes soumises en même temps aux mêmes variations de prix. Beaucoup plus probablement, les prix de l'une baisseront lorsque ceux d'une autre resteront stables ou augmenteront. Par contre, ce type de diversification a peu de sens si l'objectif est une augmentation globale des revenus, puisque les prix de toutes les matières premières agricoles témoignent de fortes baisses en termes réels sur le long terme.

La diversification horizontale qui consiste à développer des activités non agricoles est quant à elle non seulement pertinente pour réduire l'instabilité des revenus, mais potentiellement aussi pour permettre de les augmenter. Il suffit pour cela que la/les nouvelle(s) source(s) de revenus soient plus rémunératrices que ne l'est l'activité agricole. A l'échelle des économies nationales des PED, ce type de

⁷⁰ Rappelons que les gains de productivité concourent doublement aux baisses de prix. D'une part, en contribuant à la surproduction chronique des marchés. D'autre part, en réduisant proportionnellement les coûts de production par unité produite, autorisant ainsi à réduire les prix de vente. Cette seconde contribution aux baisses de prix constitue théoriquement une limite à n'importe quelle stratégie visant à y faire face. Pour celles développées dans ce chapitre comme pour la gestion de l'offre traitée dans le chapitre suivant.

⁷¹ Nous aborderons ce point dans la section B de ce chapitre.

⁷² Pour autant, cela ne doit pas conduire à tolérer le dumping économique à l'exportation. Compte tenu de ses impacts néfastes pour les filières qui en sont victimes, cette pratique doit évidemment cesser. Cela au même titre que l'ensemble des pratiques d'échange internationales qui remettent en question les principes d'une agriculture viable.

diversification peut ainsi constituer une réponse à la dégradation des termes de l'échange⁷³, puisque ces pays sont alors susceptibles d'élargir leurs sources de revenus à l'exportation à d'autres types de biens que les produits agricoles, tels que les biens manufacturés ou les services. Ce qui leur confère un pouvoir d'achat globalement supérieur pour financer les importations nécessaires en provenance des pays industrialisés.

Enfin, la diversification verticale est particulièrement utile pour accroître les revenus à l'exportation, le prix des produits augmentant à mesure qu'ils sont transformés et qu'ils intègrent ainsi davantage de valeur ajoutée. En principe, cette diversification a également pour conséquence de réduire l'instabilité des revenus, dans la mesure où les cours des produits transformés sont relativement moins volatiles que ceux des matières premières (Solagral, 2003). Cela étant, si tout cela bénéficie clairement à l'économie nationale, il n'en va pas nécessairement de même pour les agriculteurs. En effet, le fait de transformer davantage les produits de base sur place n'implique pas que l'on confie cette tâche aux producteurs. À priori, d'autres s'en chargeront, auquel cas les revenus des producteurs n'en deviendront pas directement plus stables ni plus élevés. En fait, sauf à assumer eux-mêmes la transformation du produit de base, les agriculteurs ne pourront éventuellement tirer avantage de cette transformation locale accrue que de manière plus indirecte. En l'occurrence, ils en retireront des bénéfices si le fait de vendre la matière première sur place plutôt qu'à l'étranger améliore le prix qu'ils peuvent en espérer. Si en Afrique de l'Ouest et du Centre, par exemple, on assistait demain à une implantation de nombreuses filatures permettant l'accroissement de la transformation locale du coton-fibre, il ne va pas de soi que cela affecterait positivement le prix d'achat du coton-graine au producteur. Ce serait le cas si le fait de commercialiser le coton-fibre sur place plutôt qu'à l'étranger avait pour corollaire une hausse du prix d'achat du coton-graine au producteur. Que ce soit le cas est probable, mais pas certain.

b. Les limites de cette stratégie

Globalement, les stratégies de diversification peuvent aider à lutter contre les risques liés à l'instabilité des prix et parfois à leurs baisses. Dans certains pays d'Amérique latine ou d'Asie, elles ont effectivement permis de réduire la dépendance des économies nationales à l'exportation d'un petit nombre de produits de base agricoles (Solagral, 2003). Mais pour d'autres pays, comme ceux d'Afrique subsaharienne, du Moyen-Orient ou l'ensemble des PMA, elles n'ont pas porté leurs fruits (South Centre, 2005a). Rien de bien étonnant à cela, à vrai dire, lorsque l'on sait combien réussir une diversification est extrêmement difficile et requiert des efforts continus à très long terme. En outre, lorsqu'elle est mal conduite, la diversification peut exacerber les problèmes au lieu de les résoudre. Finalement, diversifier constitue un enjeu souvent essentiel, mais cette démarche se heurte en même temps à d'importantes difficultés qui en restreignent concrètement l'intérêt. Voici quelques-unes de ces difficultés :

- Diversifier les denrées cultivées n'est réellement porteur que si des débouchés existent pour ces autres productions (Lines, 2004). Or, cette condition est loin d'être nécessairement remplie, pour des raisons très diverses : qualité des produits inférieure à celle demandée sur les marchés à l'exportation, faible densité de la population locale, faible pouvoir d'achat dans les centres urbains, etc. (Parmentier, Bailly, 2005).
- Diversifier les denrées cultivées nécessite que les agriculteurs aient les connaissances requises pour les nouvelles cultures. Où faut-il planter ? Quand ? Quels sont les insectes dangereux pour la plante ? Or, les réponses à ces questions ne vont pas de soi (Robbins, 2003).

⁷³ La dégradation des termes de l'échange fait référence à une thèse économique développée simultanément et indépendamment par deux économistes dans la fin des années 1940, Raúl Prebisch et Hans Singer. D'après la thèse Prebisch-Singer, les prix des matières premières accusent une baisse relative de long terme par rapport aux produits manufacturés. Cela signifie qu'à mesure que le temps passe, les revenus dégagés par l'exportation de matières premières permettent d'importer de moins en moins de biens manufacturés. Cette théorie a toujours été controversée. Comme le souligne Lines, sa validité dépend ainsi de la période historique de référence. La thèse se vérifie en tout cas depuis 1980 (Lines, 2004).

- Une diversification horizontale mal conçue peut contribuer à la baisse de prix du/des produit(s) agricole vers le(s)quel(s) on diversifie (South Centre, 2005a). Cela arrive si la diversification contribue à une surproduction de ce(s) produit(s). C'est ce problème qui a conduit, par exemple, à l'effondrement des prix du café en 2000-01. De fait, cet effondrement a principalement résulté d'une forte expansion de la production caféière du Vietnam, qui avait massivement investi à l'époque dans cette culture pour diversifier ses revenus à l'exportation (Lines, 2004).
- Développer la transformation locale requiert souvent d'importants investissements dans les infrastructures, le développement des ressources humaines ou le renforcement des capacités institutionnelles (South Centre, 2005a).
- La diversification horizontale et la diversification verticale supposent une protection suffisante du marché intérieur. Sans une protection adaptée, les produits dont on souhaite développer la culture ou la fabrication risquent d'être privés de débouchés locaux par des importations à bas prix. Or justement, cette protection fait défaut. En Afrique de l'Ouest et du Centre, l'un des obstacles au développement de la transformation locale du coton-fibre en produits textiles et vêtements réside dans la concurrence exercée par les importations à bas prix de prêt-à-porter neuf asiatique, et dans une moindre mesure de fripes européennes (Parmentier, Bailly, 2005).

A.4. RECOURIR AUX MARCHÉS À TERME

Les marchés à terme constituent aujourd'hui le principal outil préconisé pour gérer les risques liés à l'instabilité des prix. A ce titre, ils représentent probablement l'instrument le plus souvent mis en avant par les acteurs qui, pour diverses raisons, refusent catégoriquement toute tentative d'intervenir directement sur les marchés pour stabiliser les prix. C'est pourquoi il est utile de nous y attarder quelque peu.

Les marchés à terme sont des marchés où s'échangent, non pas des quantités physiques comme sur les marchés ordinaires, mais des promesses d'achat et de vente. C'est pourquoi on les qualifie souvent de « marchés de papier ». Les transactions opérées sur les marchés à terme peuvent prendre des formes très diverses, mais il en existe deux grandes catégories :

- Les « contrats à termes » (aussi appelés « futures »). Le contrat à terme, forme la plus simple de transactions opérées sur ce type de marchés, garantit au vendeur qu'à une certaine date, l'acheteur lui achètera une quantité donnée à un prix bien déterminé. Le vendeur, quant à lui, s'engage ainsi à livrer l'acheteur dans le respect de ces mêmes modalités (Boussard *et al.*, 2005). Outre la nature, la qualité et la quantité des marchandises ainsi que la date de livraison, le contrat à terme stipule également le lieu de cette livraison (Contamine, 2005).
- Les « options ». L'option prévoit deux choses. D'une part, si à une certaine date ou au cours d'une période donnée, le prix de la quantité négociée descend en dessous d'un prix plancher, l'acheteur sera tenu d'acheter au vendeur cette quantité à ce prix plancher, pour autant que le vendeur en manifeste clairement le souhait, c'est-à-dire « exerce son option » (alors dénommée option « put »). A l'inverse, si le prix ne descend pas sous ce prix plancher, l'acheteur est libéré de tout engagement. D'autre part, si à cette même date ou au cours de cette même période, le prix de la quantité négociée dépasse un prix plafond, l'acheteur sera tenu d'acheter au vendeur cette quantité à ce prix plafond, pour autant que le vendeur en manifeste clairement le souhait en exerçant son option (alors dénommée option « call ») (Solagral, 2003 ; Boussard *et al.*, 2005).

Reste qu'au final, sur ces marchés à terme, les marchandises ne sont pas souvent livrées (raison pour laquelle il s'agit bien de « marchés de papier »). Autrement dit, les obligations qu'ont les acheteurs de prendre livraison de ces marchandises, et celles qu'ont les vendeurs de livrer aux acheteurs, ne sont pas honorées la plupart du temps. Très souvent, les producteurs vendront en réalité leurs marchandises sur le marché ordinaire, c'est-à-dire le marché physique ou marché au comptant. Mais alors, à quoi servent les marchés à terme ? A quoi sert-il de procéder à des transactions dont la règle générale, plus que l'exception, veut qu'on ne les honore pas ? Comprendre la pertinence réelle de cette apparente absurdité revient à comprendre la manière très concrète dont le producteur utilise le marché à terme pour se protéger des risques de prix. En l'occurrence, lorsque le producteur souhaite uniquement se protéger contre les fluctuations de prix, il recourt au contrat à terme. Lorsqu'il entend plus spécifiquement se protéger contre les chutes de prix, c'est à l'option qu'il fait appel.

Pour y voir clair, prenons d'abord l'exemple d'un producteur opérant sur un marché à terme par le biais d'un contrat à terme. Ensuite, nous verrons brièvement en quoi l'option préserve des baisses de prix plus que de leur volatilité.

a. La protection offerte par le contrat à terme contre les fluctuations de prix

Supposons un producteur de pommes de terre de France qui, en mai 2006, planifie sa production⁷⁴. D'abord, avant de planter quoi que ce soit, le producteur commence par calculer un prix « d'objectif ». Ce prix doit lui permettre de vivre dignement de son activité. Supposons ce prix à 130 euros la tonne. Une fois fixé celui-ci, notre producteur se tourne vers le marché à terme. Objectif, trouver un acheteur qui accepte de s'engager à lui acheter à ce prix-là sa production pour une date ultérieure, soit avril 2007. Une fois établi le contrat à terme, notre producteur entame la production.

Arrive alors le mois d'avril 2007. Supposons que le prix auquel le producteur puisse vendre ses pommes de terre sur le marché physique ne soit que de 85 euros la tonne. Sans recours au contrat à terme, notre producteur subirait cette baisse de prix. Grâce au contrat à terme, par contre, il évitera cette baisse. Pour ce faire, il procède comme suit :

- Le producteur « liquide sa position de vendeur sur le marché à terme ». En clair, cela signifie qu'il rachète le même nombre de contrats à terme que ceux pour lesquels il s'est initialement engagé à livrer la marchandise aux conditions prévues. Ce faisant, il se libère de cet engagement de livraison. En liquidant ainsi son engagement à livrer, le producteur réalise un gain. En effet, pour des raisons sur lesquelles nous ne nous étendrons pas ici, les prix sur le marché à terme et ceux sur le marché physique (prix au comptant) varient dans la même direction et restent proches l'un de l'autre. Il en résulte que si le prix sur le marché physique est de 85 euros la tonne, le prix à terme ne peut en principe pas en être très éloigné. Supposons ainsi qu'il soit de 90 euros la tonne. Dans ce cas, parce qu'il rachète pour seulement 90 euros ce qui vaut 130 euros la tonne (le prix à terme pour lequel il s'était engagé à livrer), le producteur gagne 40 euros par tonne (130 – 90 euros).
- Dans le même temps, le producteur vend ses pommes de terres sur le marché physique, au prix de 85 euros la tonne comme précisé plus haut.
- Bilan de l'opération : au lieu de ne gagner que 85 euros la tonne ses pommes de terre sans recours au marché à terme, notre producteur gagne 85 euros la tonne (prix au comptant) + 40 euros par tonne (gain réalisé sur le marché à terme) = 125 euros la tonne, soit pratiquement le prix d'objectif qu'il s'était fixé (130 euros la tonne). Bref, si les prix au comptant ont bel et bien baissé, le producteur n'en a globalement pas subi les effets néfastes (Contamine, 2005).

⁷⁴ L'exemple pris ici se calque sur celui exposé dans une note de l'Union Nationale des producteurs de Pommes de Terre, en France. Voir Contamine, 2005.

Si par contre, le prix au comptant et le prix à terme de la tonne de pommes de terre sont respectivement de 200 et 205 euros en avril 2007, que se passe-t-il ? Le producteur procède alors comme suit :

- Il liquide sa position de vendeur sur le marché à terme. Rachetant à 205 euros la tonne ce qui ne vaut que 130 euros la tonne (le prix à terme auquel il s'était initialement engagé à livrer), il réalise une perte de 75 euros la tonne ($205 - 130$ euros).
- Dans le même temps, le producteur vend ses pommes de terre sur le marché physique, au prix de 200 euros la tonne comme précisé plus haut.
- Bilan de l'opération : au lieu de gagner 200 euros sans recours au marché à terme, le producteur ne gagne que 200 euros la tonne (prix au comptant) – 75 euros la tonne (perte réalisée sur le marché à terme) = 125 euros la tonne, soit pratiquement le prix d'objectif qu'il s'était fixé (130 euros la tonne) (Contamine, 2005)⁷⁵.

On le voit bien, la technique du contrat à terme a pour effet spécifique de stabiliser les prix reçus par le producteur en dépit des fluctuations de prix du marché. L'effet stabilisateur provient du fait que ce qui est gagné sur un marché est nécessairement compensé sur l'autre et inversement. C'est cette compensation qui est stabilisatrice, et elle est possible parce que les prix au comptant et les prix à terme suivent la même direction et demeurent proches les uns des autres.

Mais on perçoit aussi que la sécurité ainsi offerte au producteur a un coût : renoncer à tirer profit d'éventuelles hausses de prix du marché. Etant donné l'aversion pour le risque chez les producteurs, le jeu en vaut la chandelle. Mieux vaut sacrifier l'éventualité d'une vie faste pour assurer une vie décente, plutôt que de tenter le gros lot au risque de tout perdre. Du moins est-ce là la philosophie du contrat à terme. Une philosophie dont se démarque la technique des options.

b. La protection offerte par l'option contre les chutes de prix

L'option est souvent considérée comme plus avantageuse pour le producteur que le contrat à terme. Cela s'explique par le fait que tout en protégeant les producteurs d'éventuelles chutes de prix, elle lui offre la possibilité de bénéficier de possibles hausses (Solagràl, 2003). En ce sens, l'option joue sur le marché à terme le rôle d'un prix minimum garanti. En effet, le principe d'un tel prix est bien de consister en un seuil plancher en dessous duquel on ne descend pas, mais au-delà duquel on peut aller à souhait⁷⁶. Cette possibilité offerte par l'option résulte de ce qu'elle ne contraint nullement le producteur à livrer à terme à un prix fixe. Comme expliqué plus haut, elle lui offre juste la garantie de bénéficier d'un prix plancher lorsque le prix de marché tombe de fait sous ce seuil.

On le voit, que les transactions prennent la forme de contrats à terme ou d'options, les marchés à terme permettent aux producteurs et aux négociants opérant en leur sein de se protéger contre les fluctuations de prix. En somme, dès le moment où le producteur opérant sur ces marchés plante, ceux-ci lui donnent l'assurance de vendre la récolte à un prix bien déterminé (contrat à terme) (Solagràl,

⁷⁵ Il peut sembler étonnant que le producteur ne décide pas tout bonnement de vendre finalement sur le marché à terme, puisqu'il percevrait ainsi un prix de 130 euros la tonne, soit 5 euros la tonne de plus qu'en vendant au comptant. Mais il y a à cela une raison simple. A savoir qu'en vendant au comptant, le producteur évite en pratique un certain nombre de frais additionnels, tels que des frais supplémentaires de transport, qui lui incombent au contraire s'il vend selon les conditions fixées dans le contrat à terme initial. Et si l'on prend tout cela en compte, le producteur gagne en réalité davantage en vendant directement à 125 euros au comptant.

⁷⁶ Ce qui est dit ici s'applique au producteur qui, fort logiquement, ne se privera pas de hausses de prix si elles surviennent. Mais nous avons vu que l'option permet aussi au vendeur de contraindre l'acheteur à acheter à un prix plafond. Cette possibilité intéressera le transformateur intervenant sur le marché à terme pour limiter le coût de sa matière première.

2003), ou à un prix minimum (option). À ce titre, ces marchés sont souvent présentés comme une technique d'assurance (Boussard, 2000)⁷⁷.

Pour que les marchés à terme protègent les producteurs des risques de fluctuations et de chutes de prix, encore faut-il évidemment que quelqu'un accepte de les assumer. C'est là qu'entre en jeu le spéculateur. Comme précisé dans le chapitre précédent, il n'est en rien préoccupé par la marchandise physique. Son objectif est seulement de réaliser des gains, les plus importants possibles, en pariant judicieusement sur des hausses ou des baisses de prix, achetant par exemple lorsque les prix sont bas en espérant revendre lorsqu'ils sont plus élevés.

c. Les avantages des marchés à terme

En dehors de leur finalité même, les marchés à terme présentent des avantages certains. Parmi ceux-ci, on peut notamment citer les deux suivants :

- L'élargissement du champ des transactions possibles. Opérer sur les marchés à terme permet au vendeur et à l'acheteur de rechercher respectivement leurs clients et leurs fournisseurs dans un cercle bien plus vaste que ne le permettent leurs seules relations personnelles. Cet élargissement facilite les transactions : il est en principe plus facile de trouver un partenaire commercial dans un cercle plus vaste que plus restreint (Boussard, 2000 ; Boussard *et al.*, 2005)⁷⁸.
- Une transparence accrue. Sur les marchés physiques règne une certaine opacité. Les transactions qui s'y opèrent peuvent ainsi toujours être suspectées de manipulations occultes, dues à l'influence d'un lobby particulier, au fait que l'un des contractants dispose de plus d'informations que l'autre, etc. En revanche, les marchés à terme rendent d'une certaine manière les prix plus « vrais », plus « significatifs », dans la mesure où les transactions sont rendues publiques et où ils témoignent de l'ensemble des forces du marché à l'œuvre (South Centre, 2004 ; Boussard *et al.*, 2005 ; Contamine, 2005).

⁷⁷ Parallèlement, un large consensus se dégage pour considérer les mécanismes traditionnels d'assurance comme un outil inefficace pour gérer les risques liés à ces fluctuations (Boussard, 2000 ; Moreddu, 2000 ; Gilbert, 2007). Les raisons pour lesquelles il en va ainsi sont liées aux conditions auxquelles un assureur accepte d'assurer un risque donné, c'est-à-dire de verser à l'assuré des indemnités au cas où un événement spécifique (le « sinistre ») surviendrait au cours d'une certaine période. Cela, bien entendu, moyennant le versement par l'assuré d'une « prime de risque » (rémunération de l'assureur en échange de la couverture du risque). Ces conditions, en vertu desquelles un risque est dit « assurable », garantissent en somme à l'assureur que l'opération sera financièrement rentable pour lui. Parmi les exigences à satisfaire, deux nous intéressent ici plus particulièrement. D'une part, les probabilités d'occurrence des sinistres doivent être indépendantes les unes des autres. Cette condition revient à éviter à l'assureur qu'un sinistre donné, s'il devait se produire, survienne simultanément pour un grand nombre d'assurés, ce qui contraindrait l'assureur à verser une somme colossale d'indemnités. Or, le risque de prix en agriculture ne satisfait pas cette exigence : la moindre fluctuation de prix concerne toujours l'ensemble des producteurs du marché et non un seul ou quelques-uns. D'autre part, pour qu'un risque soit assurable, il est aussi requis que les probabilités d'occurrence des sinistres soient indépendantes des décisions des assurés une fois signé le contrat d'assurance. Or, le risque de prix ne satisfait pas non plus cette condition. Car si en raison de leur aversion pour le risque les producteurs produisent moins lorsque leurs revenus varient fortement, ils ont à l'inverse tendance à produire davantage lorsque leurs revenus sont stables. Par conséquent, pour peu qu'il soit efficace, un mécanisme d'assurances contre les risques liés aux fluctuations de prix incite nécessairement les agriculteurs à produire davantage. Ce faisant, il encourage la baisse des prix, et accroît alors la probabilité que l'assureur ne doive intervenir par le versement d'indemnités (Boussard, 2000). En fin de compte, dans le secteur agricole, assurer un risque de prix n'est financièrement pas rentable pour l'assureur.

⁷⁸ Certes, on pourrait trouver un inconvénient majeur à l'élargissement des transactions ainsi rendu possible. Les parties contractantes qui sont perdantes dans les transactions (celles obligées d'acheter à 200 une chose que d'autres achètent à 100, par exemple) pourraient être tentées de ne pas honorer leurs engagements, puisqu'elles traitent avec des gens qu'elles ne connaissent pas, alors qu'à l'inverse on ne peut se permettre de tricher avec des gens que l'on connaît et dont on risque d'avoir besoin à l'avenir. Mais cet inconvénient est évité. Car les marchés à terme sécurisent les transactions : les divers moyens techniques par lesquels ils sont organisés assurent la bonne réalisation des contrats, que ceux-ci soient menés à leur terme ou qu'ils soient liquidés selon les règles prévues (Boussard, 2000 ; Solagral, 2003).

d. Les limites des marchés à terme

Cela étant, quels que soient leurs mérites, les outils de gestion des risques de prix fondés sur les marchés à terme sont loin de résoudre tous les problèmes liés aux fluctuations et aux baisses de prix des matières premières agricoles. Finalement, ils se révèlent même au contraire d'un intérêt assez limité dans la pratique. Les raisons contribuant à cet état de fait sont notamment les suivantes :

- Les outils de gestion des risques fondés sur les marchés à terme ont une courte échéance. Pour les produits de base agricoles, les contrats opérés sur ces marchés sont généralement de six mois ou moins. Ils sont donc utiles pour couvrir les risques à court terme (généralement trois mois en ce concerne les produits agricoles), mais ne sont d'aucune aide pour gérer les risques de prix interannuels, à savoir les risques d'une année sur l'autre. Par conséquent, les marchés à terme ne stabilisent en rien les revenus des producteurs sur plusieurs années. Et à fortiori, ils n'immunisent pas davantage les revenus des agriculteurs contre le déclin séculaire des prix des matières premières agricoles (Solagral, 2003 ; Lines, 2004 ; South Centre, 2005a ; Parimal, 2006).
- Les instruments de gestion des risques fondés sur les marchés à terme sont inadaptés aux réalités du monde en développement. Ils sont dès lors inutilisables pour la majorité des producteurs des PED. Cette inadaptation s'explique notamment par les raisons suivantes :
 - *L'utilisation de ces outils de gestion des risques requiert des moyens financiers dont ne disposent pas les producteurs des PED* (Robbins, 2003 ; South Centre, 2005a).
 - *Ces instruments sont techniquement trop compliqués à utiliser* (South Centre, 2005a).
 - *Les produits de base principalement commercialisés sur les marchés nationaux des pays en développement ne sont généralement pas couverts par ces outils* (South Centre, 2005a).
- Les marchés à terme se nourrissent des fluctuations de prix, au détriment d'une majorité de producteurs. Le fonctionnement même des marchés à terme nécessite la présence des spéculateurs. Sans eux, impossible en effet pour les vendeurs sur les marchés à terme (producteurs et négociants) de se protéger contre les risques de prix. Or, l'activité spéculative, justement, n'a de sens que dans la mesure où les prix varient considérablement, sans quoi l'espérance de gain des spéculateurs serait minime et ceux-ci n'auraient donc aucun intérêt à couvrir les risques des autres opérateurs. Et si les spéculateurs ne créent pas l'instabilité des prix, on peut néanmoins considérer que souvent, ils l'exacerbent. Tout cela alors que dans le même temps, une majorité de producteurs n'a aucune protection contre les fortes fluctuations des prix de marchés des matières premières agricoles.

A.5. ACCROÎTRE LA PRODUCTION ET/OU LA PRODUCTIVITÉ

Comme vu précédemment, s'ils sont en mesure de le faire, les agriculteurs produisent davantage lorsque les prix baissent. L'accroissement de la productivité peut aussi apparaître comme une stratégie de réponse aux baisses de prix pour les producteurs qui en ont les moyens.

a. Le bénéfice attendu de l'accroissement de la production et/ou de la productivité

Produire plus permet de multiplier le bénéfice généré sur chaque unité produite, aussi maigre soit-il. De plus, cela peut entraîner la réalisation d'économies d'échelle, et ce faisant une diminution proportionnelle des coûts de production. De même, augmenter la productivité permet le plus souvent aussi une telle réduction. En adoptant ces stratégies, les agriculteurs espèrent individuellement compenser les baisses de prix et ainsi éviter une baisse de leurs revenus. Ils peuvent même espérer les

faire croître en gagnant de nouvelles parts de marché, abandonnées par les producteurs pour lesquels la baisse des prix aura été fatale.

b. Un avantage individuel hypothéqué à large échelle

Cette stratégie n'a de sens que si un nombre très restreint d'agriculteurs l'adoptent. Comme nous l'avons vu, si au contraire un nombre significatif d'agriculteurs réagissent ainsi aux baisses de prix, cela aboutit pour l'ensemble des agriculteurs du marché à amplifier les baisses de prix en accentuant la surproduction (Koning, Robbins, 2005). Résultat, les producteurs voient dans leur grande majorité leurs revenus baisser encore davantage, qu'ils aient ou non eux-mêmes parié sur ces stratégies de compensation des baisses de prix. De manière générale, il est donc clair qu'accroître la production et/ou la productivité n'est pas une stratégie pertinente pour faire face à la baisse des prix.

A.6. AMÉLIORER LA QUALITÉ DE LA PRODUCTION

Une autre parade souvent mise en avant pour faire face à la baisse des prix est l'amélioration de la qualité de la production.

a. Les avantages supposés de l'amélioration de la qualité

Au fondement de cette stratégie se trouve en premier lieu l'idée selon laquelle des produits de meilleure qualité se vendent plus cher : les consommateurs seraient sensibles à cette qualité. De fait, dans les pays du Nord, la demande pour des produits tropicaux de qualité semble croître (Solagral, 2003). Une demande que l'on peut avoir précisément pour objectif de stimuler en proposant de fait des produits de qualité supérieure.

Par ailleurs, on considère souvent qu'améliorer la qualité est également un moyen de réduire les excédents du marché, au sens où cela implique une sélection plus stricte de ce qui est exportable (Solagral, 2003). En ce sens, l'amélioration de la qualité est supposée contribuer à faire remonter les prix en réduisant l'offre.

L'Organisation Internationale du Café (OIC) insiste beaucoup sur l'amélioration de la qualité du café. En octobre 2002, elle lançait un programme en ce sens. Réformée en 2004, cette politique engage tous les pays membres de l'organisation à interdire les exportations de grains de café qui ne remplissent pas un standard minimum de qualité (ICO, 2007).

b. Une stratégie d'un intérêt très timide

Evaluer l'intérêt de cette stratégie d'amélioration de la qualité est bien difficile. Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il n'est pas évident, notamment pour les raisons suivantes :

- Sa capacité à faire remonter les cours internationaux se révèle dans la pratique très hypothétique (Solagral, 2003), de sorte qu'en tout état de cause, si capacité il y a, cette capacité ne peut être que très limitée.
- Elle est susceptible de contribuer à une baisse des prix des denrées de qualité supérieure, pour peu qu'elle aboutisse à en augmenter significativement l'offre. Selon Robbins, des agriculteurs peuvent ainsi avoir investi considérablement pour augmenter la qualité de leurs produits et avoir finalement la désagréable surprise d'être confronté à la baisse de leurs prix (Robbins, 2003).

Synthèse sur l'intérêt des remèdes « standards » à l'instabilité et aux baisses de prix

Le bilan général des stratégies les plus souvent préconisées pour faire face à l'instabilité et/ou aux baisses de prix est pour le moins mitigé.

Deux de ces stratégies s'avèrent clairement contre-productives du point de vue des objectifs qu'elles visent. D'une part, fusionner les marchés intérieurs en un marché mondial unique accentuerait l'instabilité des prix au lieu de la réduire. D'autre part, pour un grand nombre d'agriculteurs, accroître la production et/ou la productivité amplifierait les baisses de revenus plutôt que de les éviter.

Deux autres stratégies standards n'engendreraient certainement que de manière trop marginale les bénéfices escomptés. Supprimer les subventions directes ou indirectes à l'exportation ne contribuerait sûrement qu'à une très timide remontée des prix mondiaux des matières premières agricoles⁷⁹. De même, la capacité d'une amélioration de la qualité à augmenter les prix perçus par l'ensemble des producteurs du marché apparaît pour le moins limitée.

Les marchés à terme, quant à eux, constituent théoriquement une solution intéressante. Cependant, leurs principes de fonctionnement actuels (transactions de courte échéance, complexité technique, etc.) les rendent largement inopérants, particulièrement pour les producteurs du monde en développement. Dans leurs formes actuelles, les marchés à terme sont finalement bien plus utiles aux négociants qu'aux agriculteurs.

Enfin, diversifier horizontalement ou verticalement la production agricole représente à n'en pas douter un enjeu essentiel pour les économies nationales et les producteurs excessivement dépendants de l'activité agricole, et plus encore d'un nombre restreint de cultures d'exportation. C'est là un défi majeur à relever. Mais cela demande généralement beaucoup de temps et de moyens. Et cela nécessite une protection suffisante des marchés intérieurs, laquelle fait aujourd'hui défaut. Par conséquent, cette stratégie est globalement insuffisante pour faire face à l'instabilité et aux baisses de prix.

Un constat s'impose donc avec force : d'autres remèdes doivent être développés si l'on veut sérieusement adresser les problèmes liés à la volatilité et aux chutes de prix.

⁷⁹ Pour autant, rappelons qu'à l'évidence, mettre un terme au dumping économique à l'exportation est nécessaire.

B. Les réponses actuelles dominantes aux échanges internationaux non durables

Les réponses actuelles dominantes aux échanges non durables de matières premières agricoles sont-elles plus indiquées, appropriées, efficaces ?

B.1. LES RÉPONSES DE L'OMC

« A la base de l'OMC, il y a l'idée que l'ouverture des échanges, sur le principe de la réciprocité, de la non-discrimination et de règles acceptées par tous, est globalement bénéfique. [...] Mais l'ouverture n'est pas profitable à toutes conditions, sous toutes les latitudes et toutes les longitudes. Elle n'est pas une condition suffisante du développement. Faute de réunir un certain nombre d'éléments (qui relèvent non de l'OMC mais des politiques nationales et aussi, pour les pays pauvres, de la solidarité internationale), l'ouverture peut au contraire se traduire par des coûts supérieurs aux bénéfices. D'où l'importance de préserver, et c'est le cas au sein de l'OMC, des espaces d'autonomie permettant aux Etats de mener des politiques propres en fonction de leurs arbitrages sociaux, économiques et environnementaux » (de Ravignan, Meunier, 2006). Ces quelques propos émis en février 2006 par Pascal Lamy, actuel Directeur général de l'OMC, sont réjouissants. À les lire, on se dit en effet que l'OMC fournit sûrement les réponses appropriées pour rendre les échanges internationaux de produits de base agricoles et d'autres produits plus durables sur le plan économique, social et environnemental. On se le dit d'autant plus que comme le déclarait quelques mois plus tard le même Pascal Lamy, la principale mission de l'OMC, outre l'ouverture des marchés, est de « réguler le commerce mondial dans l'intérêt de tous les peuples » (Lamy, 2006).

Malheureusement, la réalité est très éloignée de telles déclarations. Nous avons eu l'occasion de nous en rendre compte dans le chapitre précédent. Si l'OMC reconnaît à tous ses Etats-membres le droit générique de lutter contre les poussées soudaines d'importations, ou celui de privilégier de manière souveraine un certain nombre de normes sanitaires ou environnementales, la marge de manœuvre concrète laissée aux Etats en la matière est clairement insuffisante ou impose tant de conditions pour être utilisées que dans la pratique, les pays concernés sont bien démunis face aux impacts néfastes d'échanges internationaux non durables de produits de base agricoles. Pire, nous avons également vu que le régime actuel de l'OMC légalise en quelque sorte le dumping à l'exportation⁸⁰.

Quant aux politiques d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du FMI qui ont précédé la naissance de l'OMC, elles ne sont pas d'une plus grande aide pour rendre les échanges internationaux des matières premières agricoles plus durables. Au contraire, elles ont également privé nombre de PED de toute marge de manœuvre suffisante pour protéger leurs économies nationales des effets néfastes engendrés par la non-durabilité économique, sociale et/ou environnementale de nombreux échanges.

⁸⁰ Certes, certains précédents juridiques faisant suite à des conflits commerciaux opposant des Etats-membres de l'OMC montrent que le recours à l'Organe de Règlement des Différends (ORD), tribunal de l'OMC, peut éventuellement condamner des pratiques de dumping économique à l'exportation. Mais le fait est que lorsque ces pratiques sont condamnées, elles ne le sont pas en tant qu'exportations à des prix inférieures aux coûts de production. Elles le sont uniquement en tant qu'elles contreviennent d'une façon ou d'une autre aux dispositions régissant l'agriculture au sein de l'OMC.

B.2. L'ÉLIMINATION DES SUBVENTIONS QUI SOUTIENNENT LE DUMPING ÉCONOMIQUE À L'EXPORTATION

En fin de compte, en matière de réponses aux échanges non durables de matières premières agricoles, une seule stratégie domine aujourd'hui véritablement les débats. Cette stratégie, déjà vue précédemment, est l'une de celles principalement envisagées pour contrer la baisse des prix de produits de base agricoles. Défendue le plus souvent par celles et ceux qui dénoncent à juste titre la manière dont l'OMC légalise implicitement le dumping économique à l'exportation, elle appelle à mettre fin à ce dumping en privilégiant spécifiquement et exclusivement la suppression des subventions qui le soutiennent⁸¹. Pour rappel, sans nécessairement viser la libéralisation totale des marchés agricoles, cette stratégie plaide en quelque sorte pour une libéralisation plus effective et plus équitable du commerce agricole mondial.

a. Une stratégie efficace mais incompatible avec les principes d'une agriculture viable

En termes d'efficacité, cette stratégie est convaincante : il ne fait guère de doute que supprimer toute subvention aux volumes exportés réduirait pratiquement à néant le risque d'exportations à des prix inférieurs aux coûts de production. Mais dans le même temps, elle contredit le principe d'une libre coexistence d'agricultures géographiquement distinctes, c'est-à-dire le droit pour tout agriculteur, où qu'il produise, à vivre décemment des fruits de son travail⁸². La contradiction de ce droit fondamental est évidente dans la mesure où cette stratégie entraînerait nécessairement la faillite d'une partie significative des exploitations agricoles subventionnées. Car si les subventions incriminées bénéficient aux volumes exportés, elles ne font pas que cela. Elles interviennent d'abord et avant tout pour compenser la faiblesse des prix de marché au regard des coûts de production comparativement élevés des exploitations concernées, et sont bel et bien nécessaires si l'on se place de ce seul point de vue.

b. Le cas du dumping-économique à l'exportation de coton-fibre

L'« Initiative sectorielle sur le coton » illustre bien cette stratégie de réponse au dumping économique à l'exportation et la manière dont elle contredit le principe d'une libre coexistence d'agricultures géographiquement distinctes. Cette initiative a été introduite par quatre pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre (AOC) peu avant la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC organisée à Cancun (Mexique) en septembre 2003. A l'origine, le « C4 » (les quatre pays en question : Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad) demandait la suppression pure et simple de toutes les subventions allouées par les Etats-Unis, l'Union européenne et la Chine à leur producteurs de coton. Depuis lors, cette demande s'est quelque peu « assouplie », se concentrant depuis avril 2005 non sur toutes les aides, mais sur l'ensemble des aides à l'exportation et des soutiens internes « ayant des effets de distorsion des échanges » (Parmentier, Bailly, 2005).

Si la fin du dumping économique à l'exportation de coton-fibre est parfaitement légitime, le faire en se contentant de supprimer les aides qui le sous-tendent est manifestement problématique. Cette manière de procéder revient en effet à conditionner l'amélioration supposée du sort des filières d'AOC, et d'ailleurs, à la fragilisation de la production cotonnière au Nord. Pour une raison évidente : la réalité des coûts de production du coton-fibre dans les pays développés est telle que quels que soient les impacts négatifs de ce dumping, les subventions qui le soutiennent sont globalement requises pour assurer la viabilité de la production dans ces pays. L'opportunité et la justesse d'une condamnation pure et simple, sans nuances, des aides cotonnières qui « pérennisent » ce dumping iraient de soi si ces aides étaient seulement un instrument de « domination des plus riches sur les plus pauvres ». Mais qu'on le veuille ou non, elles ne sont pas que cela. De manière générale, elles sont avant tout et dans le

⁸¹ Pour la plupart des acteurs concernés, ces subventions correspondent bien à la définition que nous en avons donnée précédemment. Définition selon laquelle ces subventions sont toutes celles qui peuvent être considérées comme distorsives des échanges en tant qu'elles bénéficient aux volumes exportés.

⁸² Pour rappel, ce principe fait partie intégrante de la notion d'agriculture viable explicitée dans le premier chapitre.

même temps nécessaires en vertu de la faiblesse des prix du marché, et des coûts de production comparativement élevés des exploitations cotonnières au Nord. Les chiffres le montrent.

L'Agricultural Policy Analysis Center (APAC) de l'Université du Tennessee précise par exemple qu'au cours de la saison 2001/02, les prix moyens pratiqués sur le marché intérieur des Etats-Unis ne couvraient qu'environ 60 % de la moyenne des coûts de production totaux du coton-fibre (Tiller, Schaffer, 2004). Toujours selon l'APAC, en dépit des aides accordées en 2001 par le gouvernement US au secteur du coton, les gains résultant de la production cotonnière restaient cette année-là en moyenne inférieurs de 27 % au coût de production moyen des exploitations (Ray *et al.*, 2003). D'après le Congressional Research Service (CRS) aux Etats-Unis, sur l'ensemble de la période allant de 1991 à 2003, les exploitations cotonnières états-uniennes percevaient annuellement un revenu moyen de 0,78 dollar US la livre. C'est-à-dire tout juste de quoi couvrir les coûts de production totaux qui, au cours de la même période, atteignaient eux aussi une moyenne annuelle de 0,78 dollar US la livre. Cela alors même que les prix du marché ne représentaient en moyenne que 0,57 dollar US la livre, le 0,21 dollar restant provenant des aides allouées au secteur (Womach, 2004). C'est dire combien la réduction drastique, voire la suppression pure et simple des subventions, conduirait dans le contexte actuel de bas prix du marché à la faillite d'une partie significative de la production cotonnière aux Etats-Unis.

c. A l'arrivée, des gagnants et des perdants

On le voit, concevoir pour unique stratégie d'élimination du dumping économique à l'exportation la simple suppression des subventions qui le soutiennent ne peut fatalement aboutir qu'à une seule chose : conditionner la viabilité de certaines filières à la nécessaire dégradation d'autres, et ce que l'on décide de mettre fin au dumping ou à l'inverse de le laisser perdurer. Car de deux choses l'une. Si l'on décide d'y mettre un terme, on améliore la situation des filières victimes du dumping, mais on provoque du même coup en bonne partie la faillite des filières dont les exportations posent problème. En revanche, si l'on décide de respecter le droit des agriculteurs des pays responsables de dumping à vivre décemment des fruits de leur travail, on pérennise une situation inacceptable pour les filières qui souffrent de cette pratique. Bref, quoi que l'on décide de faire, il y aura dans ces conditions des gagnants et des perdants. Se pose dès lors la question suivante : existerait-il d'autres stratégies susceptibles d'éviter ce jeu à somme nulle ?

Chapitre 5 : Soigner le mal à la racine. Les réponses de la gestion de l'offre

A. Le concept de « gestion de l'offre »

Compte tenu de l'insuffisance des réponses dominantes actuelles aux problèmes de prix (intérieurs et mondiaux) et d'échanges internationaux de produits de base agricoles, s'interroger sur la pertinence éventuelle de stratégies alternatives est pour le moins légitime. D'une part, on peut se demander si plutôt que de développer des stratégies d'adaptation ou de gestion des risques de prix inhérents à des marchés foncièrement instables, les acteurs n'auraient pas intérêt à privilégier une approche plus directe et finalement bien plus logique. À savoir : intervenir directement sur les marchés afin de rendre les prix plus stables et plus décents. D'autre part, on peut également se demander comment rendre plus durables les échanges internationaux, en conciliant au mieux les intérêts légitimes des différentes filières.

La gestion de l'offre constitue une piste privilégiée pour relever ces différents défis. En quoi consiste-t-elle ? Quels en sont les objectifs, les principaux outils et avantages ? Quelles en sont les difficultés propres ? La gestion de l'offre est-elle aujourd'hui réaliste ? C'est à l'ensemble de ces questions que se consacre ce chapitre. La présente section se concentre sur la définition de la gestion de l'offre, ses objectifs et ses outils.

A.1. LA DÉFINITION DE LA GESTION DE L'OFFRE ET SES OBJECTIFS

Dans le secteur de l'agriculture, la gestion de l'offre peut être définie comme l'usage combiné d'un ensemble d'outils de politiques agricoles visant à contrôler l'offre globale d'un marché de référence (national, régional ou international), en vue de garantir sur ce marché des prix plus stables, plus décents ou les deux pour un produit donné. En outre, parce qu'elle est une méthode d'intervention directe sur l'offre du marché de référence, et qu'elle affecte nécessairement aussi les échanges internationaux, la gestion de l'offre peut éventuellement se voir assigner, de manière plus ou moins explicite, des objectifs supplémentaires. En ce sens, en plus de l'objectif de prix plus stables et/ou plus décents, la gestion de l'offre peut éventuellement viser les objectifs suivants :

- Rendre les pratiques culturales plus durables sur le plan environnemental. Nous verrons que dans une certaine mesure, la gestion de l'offre y contribue nécessairement. Reste que l'incidence potentiellement positive de la gestion de l'offre sur l'environnement peut être systématisée et ainsi élevée au rang d'objectif à part entière.
- Rendre les pratiques culturales plus durables sur le plan social. C'est-à-dire contribuer à améliorer les conditions de travail de la main d'œuvre agricole.

- Rendre l'activité agricole et les pratiques culturelles économiquement plus durables. S'il apparaît évident, nous y reviendrons, que des prix plus stables et plus décents bénéficient globalement aux agriculteurs qui les perçoivent, il n'en va pas nécessairement de même pour les travailleurs agricoles, par exemple. Or, les systèmes de gestion de l'offre pourraient être conçus pour bénéficier plus systématiquement à ces derniers.
- Rendre les pratiques culturelles plus respectueuses de la qualité des aliments et de la santé des consommateurs. Là encore, bien qu'il ne s'agisse pas d'objectifs spécifiques à la gestion de l'offre, celle-ci n'en constitue pas moins une manière de contribuer à leur réalisation⁸³.

Les programmes de gestion de l'offre peuvent être classés de différentes manières. L'une des classifications possibles consiste à les distinguer selon qu'ils sont contrôlés par les gouvernements ou agences gouvernementales, ou par les organisations agricoles (Lines, 2007)⁸⁴. Au sein des programmes contrôlés par les autorités publiques, il est également possible de distinguer entre ceux reposant sur une participation volontaire des agriculteurs et ceux fondés sur une participation contrainte (South Centre, 2005b). La participation volontaire des agriculteurs dépend notamment de l'intérêt que revêtent à leurs yeux ces programmes. Elle dépend également des incitants conçus pour les amener à y participer, et des conséquences découlant de leur non participation éventuelle. Lorsque les conséquences d'une non participation sont très sévères, la participation aux programmes devient contrainte (South Centre, 2005b).

A.2. LES OUTILS DE LA GESTION DE L'OFFRE À L'ÉCHELLE NATIONALE

À l'échelle nationale, les instruments de la gestion de l'offre agissent pour une part sur l'offre provenant du marché intérieur. Mais équilibrer adéquatement l'offre à la demande au plan national implique aussi le contrôle de l'offre importée, celle-ci étant toujours susceptible de ruiner tout bénéfice des efforts de contrôle effectués sur l'offre produite nationalement. Pour que cela n'arrive pas, il importe à la fois d'ajuster les volumes importés, et les prix auxquels sont pratiquées ces importations.

Bien que ces instruments aient pratiquement tous été déjà évoqués dans cette étude, il est utile de rappeler en quoi ils consistent. En l'occurrence, les outils contribuant au contrôle de l'offre produite nationalement sont principalement les suivants (South Centre, 2005b ; De La Torre Ugarte 2007b ; Lines, 2007) :

- Des quotas de production ou de commercialisation. Un quota de production ou de commercialisation est un droit à produire et commercialiser une quantité donnée. Ces droits sont répartis entre producteurs. Cet instrument représente la première manière et la façon la plus directe de limiter les volumes produits sur le marché intérieur.
- Les mécanismes de « gel des terres » ou mises en réserve de terres arables. Ces mécanismes consistent à réduire les superficies mises en culture en vue de diminuer les quantités produites nationalement. La durée du retrait des terres peut généralement aller de trois à 10 ans. Ensuite, les terres peuvent être remises en culture.
- Les programmes de gestion des stocks, également appelés stocks tampons ou stocks d'intervention. Ces programmes sont particulièrement utiles pour compléter les quotas de

⁸³ Bien entendu, l'étendue des ambitions assignées aux systèmes de gestion de l'offre n'est pas sans incidence sur leur degré de faisabilité. Nous aborderons plus loin cette question.

⁸⁴ S'agissant des produits agricoles et non-agricoles, Lines souligne en outre que les programmes de gestion de l'offre peuvent être contrôlés par les entreprises (Lines, 2007).

production et des mises en réserve de terres arables. En effet, ni les quotas ni les programmes de réduction des surfaces cultivées ne permettent d'éviter tout risque d'excédents sur le marché, ne serait-ce qu'en vertu de hausses de rendements non anticipées toujours susceptibles de survenir. Le stockage de ces excédents, assumé par le gouvernement ou par les producteurs, permet de les « neutraliser ». Si d'aventure, les quantités produites s'avèrent insuffisante ultérieurement, une partie des stocks peut être libérée afin d'ajuster au mieux l'offre à la demande. En somme, les programmes de gestion des stocks permettent de garantir un ajustement rapide, à très court terme, de l'offre commercialisée.

Les principaux instruments nationaux de gestion de l'offre qui agissent sur l'offre importée sont quant à eux essentiellement les suivants :

- Les contingents ou quotas à l'importation. Un contingent ou quota à l'importation consiste en une limitation des volumes importés.
- Les taxes à l'importation ou droits de douane. Pour rappel, un droit de douane est un impôt prélevé sur une marchandise lors de son entrée sur le marché intérieur.
- Les barrières non-tarifaires. Ces barrières comprennent tous types de mesures de restriction des importations autre que des droits de douane. Elles correspondent notamment à des normes sanitaires et environnementales ou à des quotas à l'importation.

Considérés isolément, aucun des instruments énumérés ci-dessus n'est en mesure de garantir des prix plus stables ou plus décents, ou d'autres objectifs additionnels éventuellement assignés à la gestion de l'offre. La mesure dans laquelle les programmes de gestion de l'offre atteignent les objectifs visés dépend de leur capacité à combiner au mieux les différents instruments utilisés.

A.3. LES OUTILS DE LA GESTION DE L'OFFRE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE

A l'échelle internationale, la gestion de l'offre suppose pour un produit donné la coordination adéquate des politiques agricoles et économiques des principaux pays producteurs seuls, ou de ceux-ci et des principaux pays consommateurs, au moyen d'accords internationaux négociés en ce sens. Cette coordination repose donc d'abord sur une gestion de l'offre efficace des différents marchés intérieurs ou régionaux, et mobilise dès lors l'ensemble des instruments utilisés à ces échelles. En outre, la coordination adéquate des différentes politiques suppose encore le recours aux instruments suivants :

- Les quotas à l'exportation. Ces quotas correspondent à des droits à exporter. Ils visent en ce sens à limiter les quantités exportées, et concourent donc à équilibrer l'offre à la demande sur les marchés internationaux.
- Les taxes à l'exportation. Cette taxe consiste à prélever un impôt sur une marchandise lors de sa sortie du marché intérieur. Elle contribue à atteindre la bande de prix visée sur les marchés mondiaux⁸⁵. Elle constitue potentiellement aussi un moyen de financement du programme de gestion de l'offre à l'échelle internationale, les montants récoltés pouvant par exemple être alloués au financement de stocks tampons.

⁸⁵ Une fois taxé, le produit est exporté à un prix plus élevé. Or, les prix internationaux dépendent évidemment des prix auxquels les produits sont exportés. Nous avons d'ailleurs vu précédemment, par exemple, que les prix intérieurs sont susceptibles de contaminer les prix mondiaux.

Historiquement, avant qu'ils ne soient supprimés ou vidés de toute ambition d'intervention directe sur les marchés, les accords internationaux par produits reposaient sur deux mécanismes pour tenter de stabiliser les prix à des niveaux rémunérateurs : des quotas à l'exportation et des stocks tampons (South Centre, 2004 ; De La Torre Ugarte, 2007). Ces accords n'ont pas intégré de quotas de production (CSA, 2005 ; Koning, Jongeneel, 2006).

B. Les principaux avantages de la gestion de l'offre

Bien conçus et équilibrés, les systèmes de gestion de l'offre représentent une stratégie de réponse particulièrement adaptée à l'instabilité et aux baisses de prix de marché. En outre, ils peuvent également largement contribuer à rendre les échanges internationaux plus durables sur le plan économique surtout, mais aussi sur le plan environnemental et social.

B.1. DES PRIX DE MARCHÉ PLUS STABLES ET DÉCENTS AU BÉNÉFICE DE L'ENSEMBLE DES PRODUCTEURS

Par principe, stabiliser les prix de marché à des niveaux suffisamment rémunérateurs pour les producteurs est bien plus avantageux que d'accepter d'abord comme une donnée incontournable le fait qu'ils varient et baissent fortement, pour chercher ensuite à se protéger des conséquences néfastes découlant d'une telle situation. La stratégie de gestion de l'offre trouve dans cette évidence l'une de ses raisons d'être les plus fondamentales.

Des prix rémunérateurs peuvent être définis comme des prix couvrant idéalement la totalité des coûts de production de l'agriculteur. Néanmoins, en vertu de la diversité de ces coûts (particulièrement importante à l'échelle internationale), un prix supposé « décent » pour l'ensemble du marché de référence est en réalité plus ou moins rémunérateur pour les uns ou les autres. Par conséquent, même en présence de prix de marché globalement décents, des subventions restent nécessaires pour les producteurs dont les coûts sont les plus élevés. Cela étant, des prix plus élevés pour l'ensemble du marché bénéficient potentiellement à tous les agriculteurs, que leurs coûts soient bas ou élevés⁸⁶.

On perçoit bien ici l'un des avantages qu'il y a à assurer des revenus décents aux agriculteurs en le faisant par des prix de marché décents plutôt que par des aides compensatoires comblant des bas prix. Alors que l'attribution d'aides est toujours susceptible de bénéficier à une minorité d'agriculteurs au détriment d'autres, dans une certaine mesure la hausse générale des prix de marché d'une matière première donnée ne peut être suspectée de ne profiter qu'à une fraction des producteurs. Si des prix de marché plus élevés bénéficient davantage aux uns qu'aux autres, tous sont néanmoins appelés à voir leur situation s'améliorer en pareille circonstance.

B.2. UNE RÉPONSE AU DUMPING ÉCONOMIQUE À L'EXPORTATION RESPECTUEUSE DE L'ENSEMBLE DES FILIÈRES

Nous avons vu précédemment qu'assimiler la fin du dumping économique à l'exportation à la nécessaire suppression des aides qui le sous-tendent conduisait inévitablement à remettre en cause le droit générique de tout agriculteur, où qu'il produise, à vivre décemment des fruits de son travail. De sorte que quelle que soit l'attitude adoptée à l'égard du dumping (le tolérer ou y mettre un terme), celle-ci ne pouvait nécessairement que porter préjudice à certaines filières ou à d'autres. Se posait alors la question de savoir si d'autres stratégies n'étaient pas envisageables, qui soit susceptible de respecter les droits légitimes de l'ensemble des filières agricoles⁸⁷. Cette question a maintenant une réponse : la gestion de l'offre.

⁸⁶ Bien entendu, il arrive que la relation contractuelle reliant le producteur à l'opérateur qui lui achète sa production soit à ce point dissymétrique que ce producteur ne tire pas avantage de hausses de prix du marché. Reste néanmoins que des prix de marché plus élevés constituent un facteur contribuant à l'amélioration des revenus de l'ensemble des producteurs du marché.

⁸⁷ Voir le point B.2 du quatrième chapitre (« L'élimination des subventions qui soutiennent le dumping économique à l'exportation »).

De fait, la gestion de l'offre permet de mettre un terme aux exportations à des prix inférieurs aux coûts de production sans que cela n'hypothèque le droit générique mentionné plus haut. Il en est ainsi pour les raisons suivantes :

- Une gestion efficace de l'offre sur le marché intérieur réduit fortement l'offre disponible sur ce marché (ensemble de l'offre intérieure et de l'offre importée), et stabilise ce faisant les prix intérieurs à des niveaux de prix rémunérateurs, c'est-à-dire couvrant globalement les coûts de production de la majorité des agriculteurs du marché intérieur. Dans ces conditions, l'ensemble des producteurs intérieurs bénéficient de prix décents.
- En réduisant fortement l'offre intérieure, la gestion de l'offre limite de manière significative les volumes exportés. De plus, ce qui est exporté l'est à des prix couvrant globalement les coûts de production des producteurs exportateurs. Dans ces conditions, les exportations à des prix inférieurs aux coûts de production, et les effets de dépréciation des cours qu'elles entraînent, n'ont plus lieu d'être ⁸⁸.

Dans les pays dont les filières exportent aujourd'hui de grandes quantités de volumes à des prix inférieurs à leurs coûts de production, le passage de politiques non régulées des prix et des volumes à des politiques efficaces de gestion de l'offre aboutirait certainement à causer, ici et là, la faillite de quelques exploitations agricoles. Autrement dit, il serait naïf de croire qu'il soit possible de mettre un terme au dumping économique à l'exportation en évitant tout coût social pour la production intérieure dans ces pays. Mais pour autant, le coût social ainsi engendré serait certainement bien moindre à celui d'une élimination du dumping économique à l'exportation par la seule suppression des subventions qui le soutiennent. Du moins est-ce le cas si dans le cadre de la mise en œuvre du programme de gestion de l'offre, des aides compensatoires provisoires sont allouées aux agriculteurs les moins compétitifs pour compenser les baisses de revenus succédant à une forte réduction des volumes produits et commercialisés.

B.3. UNE RÉPONSE AUX POUSSÉES SOUDAINES D'IMPORTATIONS

La gestion de l'offre constitue également une stratégie de réponse appropriée pour protéger un pays ou une région de toute poussée soudaine des importations et des conséquences dramatiques qui en découlent. Cette protection suppose l'usage optimal des instruments qui conditionnent les importations. Dans le même temps, il est important de prendre en compte l'impact que ces mesures ont pour les consommateurs intérieurs : ceux-ci doivent pouvoir avoir accès à de la nourriture quantitativement et qualitativement suffisante.

⁸⁸ Remarquons au passage que lorsque la couverture globale des coûts de production des producteurs exportateurs (couverture découlant de la gestion de l'offre) aboutit à des prix à l'exportation tellement élevés qu'ils ne sont plus du tout concurrentiels sur les marchés internationaux, les volumes exportés sont d'autant plus réduits, jusqu'à éventuellement disparaître totalement. Cela à moins qu'un accord international pour le produit considéré ne « réserve » à chaque pays exportateur des parts de marchés spécifiques sur les différents marchés intérieurs des pays importateurs. Cela suppose non seulement que des quotas à l'exportation soient assignés à chaque pays producteur, mais en outre des dispositions soient prises pour garantir l'existence d'une demande pour ces exportations à prix non concurrentiels. Une manière de procéder est de contraindre les pays importateurs à n'importer que des quantités limitées en provenance de chaque pays exportateur. Concrètement, cela peut se faire par le biais d'un système de licences obligatoires d'importation imposé aux entreprises importatrices. Dans le secteur des produits textiles et des vêtements, un tel système était au centre de l'Accord Multifibre, puis de l'Accord sur les Textiles et les Vêtements qui lui a succédé avant son démantèlement définitif au 1^{er} janvier 2005.

B.4. LA CONTRIBUTION À DES PRATIQUES CULTURALES PLUS RESPECTUEUSES DE L'ENVIRONNEMENT, DES DROITS DES TRAVAILLEURS AGRICOLES ET DE LA QUALITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS

La gestion de l'offre peut contribuer à améliorer l'impact des cultures sur l'environnement. A vrai dire, pour autant qu'elle recourt à des quotas de production, elle le fait déjà nécessairement en partie sans qu'on le lui demande. En effet, limiter les quantités produites revient notamment à s'opposer à l'extension irréfléchie des surfaces cultivées, extension qui est une source évidente de dégâts environnementaux, entre autres liés à la forte déforestation dans certaines zones. En outre, si les mécanismes de mises en réserve de terres arables ne sont guère d'une grande utilité pour prendre plus grandement soin de l'environnement lorsqu'ils sont à court terme, il en va tout autrement des contrats de mises en réserve à long terme, d'une durée de 10 ans par exemple. En l'occurrence, de tels programmes ont entre autres pour effet de promouvoir l'amélioration de la qualité des sols, des ressources en eaux et/ou des formes de vie animales (De La Torre Ugarte, 2007).

Mais la gestion de l'offre peut encore davantage contribuer à un meilleur impact environnemental des cultures, de même qu'elle peut aussi jouer un rôle dans l'amélioration des conditions de travail de la main d'œuvre agricole, ou dans celle de la qualité sanitaire des aliments. Ces possibilités résident dans le choix des critères de détermination des quotas de production et/ou d'exportation utilisés dans la stratégie globale de gestion de l'offre. Plus précisément, parmi les critères pris en compte à ce niveau, rien n'interdit de conditionner l'étendue des droits à produire et/ou à exporter à :

- La durabilité environnementale des pratiques culturelles ;
- La qualité des conditions de travail de la main d'œuvre agricole (incluant les salaires payés aux travailleurs agricoles mais ne s'y réduisant pas)⁸⁹ ;
- La qualité sanitaire de la production (particulièrement lorsqu'il s'agit de produits alimentaires).

Bien sûr, rendre les pratiques culturelles plus durables sur le plan environnemental, social ou sanitaire est loin de ne dépendre que de la gestion de l'offre, et dépend même prioritairement de bien d'autres choses que de celle-ci. Reste que la gestion de l'offre est une occasion comme une autre d'agir en ce sens.

B.5. LE RENFORCEMENT DU POUVOIR DE MARCHÉ DES ORGANISATIONS AGRICOLES

Depuis les années 1980, on a assisté à une profonde évolution dans les rapports de force des différents acteurs des filières agroalimentaires. De plus en plus fortement concentrées horizontalement et verticalement en puissants oligopoles⁹⁰, des firmes industrielles souvent actives sur plusieurs marchés de produits sont parvenues à intégrer toutes les fonctions de la chaîne d'approvisionnement. Cette profonde évolution a considérablement accru le pouvoir de marché d'une centaine de firmes, et réduit en conséquence celui des millions de producteurs agricoles assurant la production (Losch, 2007)⁹¹.

⁸⁹ Remarquons au passage que si les prix rémunérateurs de systèmes efficaces de gestion de l'offre bénéficient en principe à l'ensemble des agriculteurs du marché, il n'en va pas nécessairement de même pour les travailleurs agricoles. Tout dépendra à cet égard de la mesure dans laquelle l'exploitant répercute les hausses de prix obtenus sur les salaires de sa main d'œuvre.

⁹⁰ La concentration horizontale signifie qu'un nombre restreint de firmes domine un stade donné de la chaîne d'approvisionnement (par exemple la transformation). La concentration verticale signifie que la même firme ou un nombre restreint d'entreprises dominant davantage de stades de la chaîne (Murphy, 2006).

⁹¹ Le « pouvoir de marché » peut être défini comme la capacité qu'un acteur de la chaîne (producteurs, firmes agroalimentaires, etc.) a de dicter ses conditions aux autres acteurs dans la négociation des prix et autres conditions des transactions.

Cette asymétrie fait obstacle à l'octroi de prix rémunérateurs pour les producteurs, car les firmes agroalimentaires profitent de leur position de force pour acheter à bas prix les produits aux agriculteurs.

Si l'on veut que les producteurs puissent obtenir de meilleurs prix pour ce qu'ils produisent, il est donc essentiel que leur pouvoir de marché croisse, de sorte que se rééquilibre le rapport de forces avec les firmes agroalimentaires. À ce niveau, la gestion de l'offre a un rôle important à jouer. Car si les firmes agroalimentaires sont en mesure d'acheter à bas prix, c'est notamment parce que les marchés sont saturés. Étant donné la surproduction chronique de ces marchés, les bas prix qui l'accompagnent et la concurrence entre producteurs qui en découle pour vendre la production, les agriculteurs ne sont pas en position d'exiger quoi que ce soit. À l'inverse, en équilibrant l'offre à la demande, la gestion de l'offre peut contribuer à fournir aux producteurs les moyens d'obtenir de meilleurs prix lorsqu'ils négocient avec les acheteurs (Koning, Robbins, 2005). Certes, dans la mesure où les géants de l'agroalimentaire sont beaucoup moins nombreux que les agriculteurs, ils bénéficient d'un avantage certain dans la négociation des prix. Mais cet avantage pourrait être réduit par le recours généralisé à des systèmes de « mise en marché collective ». De quoi s'agit-il ?

Tout comme la gestion de l'offre, la mise en marché collective vise à favoriser des prix plus stables et plus décents pour les agriculteurs. Pour ce faire, elle entend rééquilibrer le rapport de forces entre producteurs et géants de l'industrie. Au Canada, ce système est particulièrement développé. L'Union des producteurs agricoles du Québec (UPA) exprime en ces termes la spécificité de la démarche telle qu'elle est pratiquée dans ce pays : « *L'avantage fondamental de la mise en marché collective des produits agricoles c'est de permettre une négociation basée sur un nouveau rapport de force agriculteurs/acheteurs afin d'obtenir un prix décent et une juste rémunération des producteurs. En se regroupant selon des critères reconnus par la loi, les agriculteurs peuvent se donner un plan conjoint, lequel permet d'établir les conditions de production et de mise en marché de leurs produits. Ils en assument collectivement et démocratiquement la gestion et son financement est assuré par les contributions versées par tous les agriculteurs concernés. Ce rééquilibrage des forces en présence permet aux agriculteurs de mieux revendiquer un juste prix pour leurs produits et de se sortir d'un rapport de dépendance économique où les règles du jeu sont dictées unilatéralement* » (UPA, 2007).

Gestion de l'offre et mise en marché collective sont très complémentaires. Elles nécessitent toutes deux l'existence d'organismes de commercialisation⁹², ainsi que de solides organisations de producteurs (Danau, 2006).

B.6. UNE CONTRIBUTION À LA DIVERSIFICATION DES ÉCONOMIES

La gestion de l'offre peut aider à diversifier les économies des pays fortement tributaire d'un nombre restreint de produits de base agricoles. Elle peut notamment le faire en favorisant la création de débouchés locaux pour les matières premières et/ou les produits transformés (agricoles et/ou non agricoles) dont on souhaite développer la production :

- Dans ces pays, la hausse des prix de vente des produits agricoles accroîtrait le pouvoir d'achat d'une bonne partie des populations. Cette croissance du pouvoir d'achat local engendrerait une demande solvable.
- La protection des marchés locaux contre la concurrence insoutenable exercée par des importations à bas prix. Cette protection garantirait aux producteurs locaux des débouchés sur le marché intérieur.

⁹² Ces organismes sont similaires aux offices de commercialisation pour la plupart démantelés dans les PED au cours des années 1980.

C. Des mesures complémentaires à la gestion de l'offre

À l'évidence, la gestion de l'offre présente de nombreux avantages pour faire face aux problèmes de prix et d'échanges de matières premières agricoles. Pour autant, elle ne constitue pas une panacée universelle capable de résoudre à elle seule tous les problèmes. La gestion de l'offre gagne ainsi à être complétée par d'autres initiatives diversement prometteuses, englobant certains remèdes standards discutés précédemment. Parmi ces initiatives figurent les suivantes :

- Les initiatives visant à lutter contre les pratiques d'approvisionnement abusives des firmes agroalimentaires et de la grande distribution, et à défendre les droits des travailleurs et travailleuses agricoles situés tout en bas de la chaîne agroalimentaire. Ces initiatives sont essentielles pour améliorer la situation de ces travailleurs et travailleuses, alors que la gestion de l'offre ne permet pas d'agir directement à ce niveau.
- La diversification de la production agricole (horizontale et verticale). On l'a vu, cette diversification représente un enjeu essentiel pour les pays fortement tributaires du secteur agricole, et plus particulièrement encore de quelques cultures d'exportation. Qu'elle soit extrêmement complexe n'implique pas qu'il faille la laisser de côté.
- Les fonds de compensation à l'échelle internationale. Ces fonds peuvent aider à stabiliser les revenus globaux des filières agricoles dans un contexte de baisse des prix mondiaux⁹³.
- Le commerce équitable. Cette pratique alternative représente une solution réelle pour les coopératives d'agriculteurs qu'elle concerne. En plus de stabiliser à des niveaux décents les prix payés aux coopératives, cette démarche contribue à son échelle au renforcement des organisations de producteurs. Certes, le commerce équitable ne bénéficie concrètement qu'à une minorité (non négligeable) d'agriculteurs, et il ne peut prétendre concurrencer le commerce conventionnel en termes de volumes. Reste qu'il est en plein développement et qu'il montre tous les jours qu'un commerce mondial plus juste est possible.
- L'agriculture biologique et la lutte intégrée. Le développement de ces modes de culture constitue la manière la plus directe d'améliorer les conditions sanitaires et environnementales de la production agricole, et peut accroître les revenus nets des agriculteurs⁹⁴. La gestion de l'offre peut éventuellement aider à les développer, tout comme elle peut encourager des pratiques culturelles conventionnelles plus durables⁹⁵. Mais de toute évidence, promouvoir ces alternatives se justifie d'abord à part entière, indépendamment de la gestion de l'offre.

⁹³ Ces fonds jouent à l'échelle internationale le rôle stabilisateur que les caisses de stabilisation jouent à l'échelle nationale. S'alimentant en période de cours élevés, ils compensent les baisses de revenus globaux des filières découlant des baisses de prix internationaux. Leur financement ne va pas sans mal, en particulier dans le contexte de cours mondiaux plus souvent à la baisse qu'à la hausse. Néanmoins, moyennant certains aménagements, ces fonds pourraient aider à amortir les chutes de prix à l'échelle des économies nationales fortement dépendantes des cultures d'exportation. Depuis 2003, le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad demandent avec insistance la mise en place d'un fond de ce type dans le secteur du coton. Jusqu'à présent sans succès, les donateurs bilatéraux et multilatéraux refusant le principe d'un tel fond.

⁹⁴ Cet accroissement provient d'abord, le cas échéant, d'une réduction des coûts de production. Cette réduction découle de la diminution des dépenses effectuées pour l'achat des intrants chimiques, et tout particulièrement des pesticides de synthèse. Par ailleurs, l'agriculture biologique prévoit l'octroi d'une prime autorisant à vendre la production à des prix plus élevés.

⁹⁵ Elle peut le faire en conditionnant l'octroi de quotas de production ou d'exportation au respect de conditions sanitaires et environnementales de production décentes.

- L'amélioration de la qualité. Même si cette stratégie ne sera probablement pas d'un grand secours pour lutter contre les baisses de prix, elle a néanmoins du sens et possède son intérêt propre.
- Les marchés à terme. Certains auteurs insistent sur le fait qu'une amélioration du fonctionnement des marchés à terme est possible pour qu'ils répondent mieux aux besoins des agriculteurs. À supposer que ce soit effectivement le cas, pourquoi se priverait-on de le faire ?

D. Deux inconvénients de la gestion de l'offre

Outre qu'elle gagne à être complétée par d'autres initiatives, la gestion de l'offre n'est pas nécessairement facile à mettre en place et présente quelques inconvénients. D'où l'existence de nombreuses critiques. Cette section présente deux de ses principaux inconvénients, et examine le bien fondé des critiques associées. La section suivante se concentrera sur l'enjeu de la faisabilité des programmes de gestion de l'offre.

D.1. LA CRÉATION DE SITUATIONS DE RENTES

L'une des difficultés propre aux systèmes de gestion de l'offre tient à la notion de « prix rémunérateur » ou « prix décent ». Pour rappel, un tel prix peut être défini comme un prix couvrant idéalement les coûts de production. Compte tenu de la diversité de coûts de production entre producteurs, potentiellement très grande, on aperçoit immédiatement quel problème se pose, déjà évoqué précédemment : un même prix pourra être rémunérateur pour l'un, mais non pour l'autre. Dès lors, comment fixer le juste prix ? L'un des reproches ainsi souvent formulés à l'encontre de la gestion de l'offre est qu'ils créent des situations de rentes, certains producteurs tirant bien plus d'avantages du système que d'autres. Le système est ainsi souvent dénoncé comme « inéquitable ». A l'échelle internationale, le problème est particulièrement complexe, étant donné l'extrême diversité de coûts de production.

À l'examen, le reproche formulé n'est franchement pas des plus convaincants. Entre autres pour les deux raisons suivantes :

- Comme précisé plus haut, si certains agriculteurs bénéficient davantage de prix rémunérateurs, ce sont bien les agriculteurs dans leur ensemble, et non quelques-uns, qui sont amenés à en bénéficier. Dès lors, il faut choisir. Car de deux choses l'une. Faut-il renoncer à la gestion de l'offre et accepter ainsi l'instabilité et les baisses de prix pour chercher ensuite à s'en protéger ? Nous avons vu combien cette piste est insuffisante. N'est-il pas bien plus utile de garantir l'accroissement des revenus et leur stabilisation pour l'ensemble des agriculteurs, même si certains d'entre eux en profiteront plus que d'autres ? Les avantages considérables d'une telle stratégie ne sont-ils pas bien plus conséquents que ne l'est l'inconvénient relevé ?
- L'idée selon laquelle la gestion de l'offre est responsable des inégalités dans les bénéfices retirés par les uns et les autres de prix plus élevés est contestable. En effet, ces inégalités ne proviennent-elles pas bien davantage de la diversité des coûts de production que du fait de vouloir assurer à l'ensemble des agriculteurs des prix plus stables et plus décents ?

D.2. DES HAUSSES DE PRIX PROBLÉMATIQUES DANS CERTAINS PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Si pour un grand nombre de PED fortement tributaires de l'exportation d'un nombre restreint de matières premières agricoles, des prix plus décents peuvent s'avérer salutaires à plus d'un titre, ils peuvent en même temps poser problèmes pour d'autres pays. En effet, des prix plus élevés sont potentiellement synonymes de déficit de la balance commerciale, dépendant du type de produits importés dont les prix sont en hausse, et de la mesure dans laquelle le pays importateur compense ses dépenses croissantes à l'importation par des revenus croissants à l'exportation. En outre, si les producteurs pauvres des PED ne peuvent que tirer avantage d'une hausse du prix de vente de leurs produits, il n'en va pas de même pour les consommateurs urbains pauvres de certains pays. En effet,

ceux-ci verraient croître le coût des produits alimentaires sans que celle-ci ne soit compensée par une augmentation de leurs revenus. Une telle hausse est susceptible de rendre ces produits inaccessibles pour une majorité de ces consommateurs pauvres.

Ce problème est important. Il souligne la nécessité de contrer ces « dégâts collatéraux » de la gestion de l'offre par des mesures complémentaires. En l'occurrence, des subventions peuvent être utilisées dans ces pays pour ramener à des niveaux abordables les prix aux consommateurs pauvres. Cette politique a déjà été utilisée dans les PED par le passé, mais le FMI et la Banque mondiale exigent leur suppression dans le cadre de l'ajustement structurel (Toussaint, Millet, 2002).

Quoi qu'il en soit, le problème soulevé ne doit pas masquer les avantages considérables de la gestion de l'offre. À cet égard, il est par exemple intéressant de se rappeler ce que nous disions déjà dans l'introduction. Aujourd'hui, trois quarts des pauvres vivant avec moins de 1 dollar par jour à travers le monde (1,2 milliard de personnes au total) sont des ruraux. Et la majorité des victimes de la faim dans le monde sont des paysans du monde en développement, c'est-à-dire des producteurs et vendeurs de nourriture beaucoup plus que des acheteurs urbains.

Synthèse sur l'intérêt de la gestion de l'offre

Globalement, la gestion de l'offre comporte de très nombreux avantages, et non des moindres.

Son avantage le plus évident consiste à résoudre les problèmes de prix à la racine : rendre ces prix plus stables et plus décents. Par principe, quelle meilleure façon de lutter contre les effets néfastes de l'instabilité et des baisses de prix que de les annihiler purement et simplement ? Bien sûr, des compromis doivent être trouvés entre les intérêts respectifs des producteurs et des consommateurs (intermédiaires comme finaux). Et des mesures complémentaires doivent être prises ici et là si l'on veut éviter les quelques problèmes que cette hausse significative des prix générerait dans certains PED. Mais quoi qu'il en soit, les inconvénients de la gestion de l'offre ne font globalement pas le poids face aux bénéfices qui en découleraient.

En outre, la gestion de l'offre est une stratégie des plus appropriées pour rendre sensiblement plus durables les échanges internationaux sur le plan économique, social, environnemental ou même sanitaire. En particulier compte tenu de la marge de manœuvre qu'elle offre aux pays importateurs pour protéger souverainement leurs marchés locaux. La gestion de l'offre constitue ainsi un excellent moyen d'empêcher les poussées soudaines d'importations, aux conséquences si dommageables dans les PED. Qui plus est, elle permettrait l'arrêt du dumping économique à l'exportation dans le respect du droit de tout agriculteur, où qu'il produise, à vivre décemment des fruits de son travail. Un atout rare à une époque où les filières agricoles sont si souvent montées les unes contre les autres, comme si le salut des unes impliquait nécessairement la déroute des autres.

Par ailleurs, la gestion de l'offre peut contribuer à la diversification des économies fortement dépendantes du secteur agricole et en particulier d'un nombre restreint de cultures d'exportation. Elle peut notamment le faire en protégeant les marchés intérieurs de la concurrence insoutenable d'importation à bas prix, ainsi qu'en augmentant le pouvoir d'achat d'une partie significative des populations locales.

Enfin, la gestion de l'offre contribue à renforcer le pouvoir de marché des agriculteurs dans l'ensemble de la chaîne agroalimentaire. C'est là un apport essentiel, étant donné la nécessité plus actuelle que jamais de rééquilibrer les rapports de forces entre agriculteurs et géants de l'industrie de transformation agroalimentaire et de distribution.

E. La faisabilité de la gestion de l'offre

Les avantages supposés de la gestion de l'offre sont une chose. La faisabilité de cette stratégie en est une autre. Et l'on voit mal de quelle utilité la gestion de l'offre pourrait être si elle devait se résigner à n'être qu'un idéal irréaliste. Or justement, nombreuses sont les critiques à le souligner : la gestion de l'offre ne serait pas faisable. Ces critiques se sont particulièrement attachées à souligner l'échec des anciens accords internationaux par produits, mais elles portent également parfois sur la gestion de l'offre à l'échelle nationale ou régionale.

Alors, qu'en est-il au juste ? La gestion de l'offre fait-elle irrémédiablement partie d'un passé révolu ou constitue-t-elle au contraire une solution d'avenir ? Les développements qui suivent présentent d'abord quelques-unes des principales difficultés rencontrées par les systèmes de gestion de l'offre en matière de faisabilité. Ils se concentrent ensuite sur quelques mesures susceptibles de les surmonter et de tracer les contours d'une gestion de l'offre mieux adaptée aux contraintes spécifiques qui sont les siennes.

E.1. QUELQUES DIFFICULTÉS MAJEURES

La majorité des principales difficultés rencontrées par les programmes de gestion de l'offre valent pour l'échelle nationale, régionale ou internationale. Cela dit, la plupart d'entre elles s'avèrent nettement plus problématiques à l'échelle internationale.

a. La contrainte d'un réajustement constant des programmes de gestion de l'offre

Le marché international évolue en permanence : émergence de nouveaux pays producteurs, « montée en puissance » de certains d'entre eux, disparition d'autres, diversification de la production dans certains pays, gains de productivité ici ou là, etc. Tout cela oblige à un réajustement périodique et permanent des dispositions ou engagements prévus dans les programmes de gestion de l'offre (quotas, bandes de prix visées, etc.). Cette contrainte d'un réajustement constant est source de difficultés, dans la mesure où rien n'est jamais acquis : tout est constamment à refaire. À l'échelle internationale, où l'on sait combien les compromis entre acteurs sont souvent si difficiles à trouver, cette contrainte complique encore lourdement la tâche, en particulier si l'accord international voulu entend inclure aussi bien les principaux pays importateurs que producteurs.

b. L'allocation complexe des quotas

À l'échelle nationale et plus encore à l'échelle internationale, l'allocation des quotas s'avère souvent particulièrement complexe à plus d'un titre. Elle l'est notamment dans la mesure où il peut s'avérer difficile de convaincre les producteurs (agriculteurs individuels ou pays producteurs) d'y participer, pour des raisons diverses, parmi lesquelles les suivantes (South Centre, 2005b) :

- Les producteurs ayant les coûts de production les plus bas peuvent s'estimer lésés par un système de quotas. À moins que ces acteurs bénéficient de quotas nettement plus importants que ceux dont les coûts de production sont plus élevés, un tel système les prive en effet de parts de marchés qu'ils seraient autrement sûrement en mesure de conquérir.
- Les producteurs offrant une meilleure qualité de produits peuvent eux aussi s'estimer lésés. Cela arrive lorsqu'en vertu de la qualité supérieure de leurs produits, ces producteurs bénéficient d'une forte demande, supérieure à celle dont ils craignent devoir se contenter dans

un système de quotas. Cette difficulté peut être contournée si le système de quotas intègre cette donnée dans les critères d'allocation.

- Certains producteurs ou pays peuvent éventuellement jouer d'atouts personnels (contacts privilégiés, capacité importante de lobbying, etc.) pour obtenir des quotas anormalement élevés. À cet égard, les agricultures paysannes familiales sont susceptibles d'être désavantagées par rapport à une minorité de grandes exploitations industrielles.

L'allocation des quotas est également rendue difficile en raison de l'entrée de nouveaux producteurs et de la sortie d'autres susceptibles d'intervenir en permanence.

Plus fondamentalement encore, le choix des critères devant présider à la répartition des quotas est loin d'aller de soi. Ces critères sont en effet nombreux, et chacun d'entre eux revêt une importance variable pour les différents acteurs. Voici quelques exemples de critères susceptibles d'intervenir. Certains sont des critères plus « traditionnels » de marché, alors que d'autres peuvent être considérés comme des critères plus volontaristes destinés à faire de la gestion de l'offre un outil contributeur d'échanges internationaux plus durables sur le plan économique, social et environnemental :

- La compétitivité des différents producteurs (incluant les coûts de production) ;
- La qualité des produits (fonctionnelle ou sanitaire, par exemple) ;
- La durabilité environnementale des pratiques culturales (en tenant compte des terres disponibles et de la nécessité de ne pas les épuiser, par exemple) ;
- Le respect des droits des ouvriers et ouvrières agricoles (dont le droit à un salaire décent) ;
- À l'échelle internationale, l'importance que représente l'exportation d'une matière première donnée dans l'ensemble de l'économie nationale du pays producteur. Il peut sembler logique d'attribuer au pays des quotas (à la production ou à l'exportation) d'autant plus élevés que cette importance est grande⁹⁶.
- La satisfaction de la demande locale. Si l'on souhaite d'abord répondre aux besoins des populations locales avant d'exporter, il peut être intéressant de conditionner d'une manière ou d'une autre les droits à exporter à l'approvisionnement premier du marché intérieur.

En règle générale, on considère que les quotas sont plus faciles à fixer à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale. Cela tient essentiellement à la moindre diversité de coûts de production et à la moindre difficulté dans le réajustement des quotas dans le premier cas (South Centre, 2005b).

c. Le phénomène des « passagers clandestins »

L'expression « passagers clandestins » désigne l'attitude consistant pour des producteurs à tirer avantage d'un programme de gestion de l'offre sans participer pour autant au programme, et donc sans avoir eux-mêmes à en supporter les contraintes spécifiques. La situation typique en la matière consiste pour les producteurs concernés à tirer avantage des prix élevés rendus possibles grâce au système de gestion de l'offre, sans limiter eux-mêmes leurs volumes de production. Ils peuvent même être tentés d'accroître ces volumes, risquant ainsi de miner les bénéfices de la gestion de l'offre en favorisant la surproduction et donc la baisse des prix. Cette situation est particulièrement problématique lorsque les

⁹⁶ A noter qu'un effet secondaire dommageable d'un tel critère pourrait être alors de décourager la diversification d'une économie nationale fortement dépendante de l'exportation du produit considéré.

« passagers clandestins » représentent ensemble un pourcentage significatif de l'offre, ou lorsque l'un d'entre eux constitue à lui seul un acteur majeur du marché.

À l'échelle nationale, ce problème peut être facilement résolu, moyennant le recours à des mesures punitives autoritaires. À l'échelle internationale, en revanche, les choses sont bien plus compliquées. Comment empêcher un pays, qui est un acteur majeur du marché, de jouer au passager clandestin s'il décide de le faire (Koning, Jongeneel, 2006 ; South Centre, 2005b) ?

d. Le financement problématique des programmes de gestion de l'offre

À l'échelle nationale comme régionale ou internationale, certains programmes de gestion de l'offre se sont montrés particulièrement coûteux. C'est particulièrement le cas pour les programmes fondés en partie sur des stocks tampons et se passant dans le même temps de quotas de production. L'expérience a montré que ce type de programmes n'est pas financièrement viable : les prix décents incitent les producteurs à produire davantage, obligeant ainsi à stocker des excédents croissants. Or le stockage est souvent très coûteux. Vient alors un moment où le coût devient ingérable et le programme de gestion de l'offre s'effondre⁹⁷.

À l'évidence, ce type de difficultés peut être fortement atténué en limitant les quantités produites, puisque cela réduit du même coup les quantités à stocker. Mais même en limitant les volumes de production, le système peut s'avérer très coûteux. Il suffit pour cela qu'en raison de prix dopés par une forte demande, par exemple, des producteurs trichent et dépassent ainsi volontairement leurs quotas, obligeant à nouveau à stocker d'importants excédents (South Centre, 2005b). Le problème se pose davantage à l'échelle internationale.

e. Le pouvoir des firmes agroalimentaires et des entreprises de distribution

En règle générale, les firmes transformatrices de produits agricoles de base, qui disposent d'un pouvoir considérable dans la chaîne agroalimentaire, n'ont pas intérêt à ce que remontent les prix des matières premières agricoles, puisque cela diminuerait quelque peu leurs marges bénéficiaires toutes choses par ailleurs étant égales. C'est d'ailleurs pourquoi elles se sont jusqu'ici à de multiples reprises opposées à des tentatives de mise en place de programmes de gestion de l'offre, à l'échelle nationale comme internationale (Koning, Robbins, 2005). Tout au plus peuvent-elles avoir théoriquement intérêt à ce que les prix ne soient pas excessivement bas au point d'hypothéquer dangereusement la qualité des produits.

Les distributeurs, quant à eux, n'ont aucun intérêt à une remontée du prix des matières premières agricoles. De plus en plus concentrés et puissants, ces entreprises imposent aux firmes agroalimentaires la baisse de leurs prix, que celles-ci répercutent ensuite auprès des agriculteurs (Berthelot, 2006). Dans la mesure où firmes agroalimentaires et distributeurs disposent de moyens considérables pour faire valoir leurs positions auprès des gouvernements et des institutions internationales compétentes en matière d'agriculture, il est clair que leur opposition à des programmes de gestion de l'offre constitue un obstacle politique de taille à leur mise en œuvre.

E.2. DES PROPOSITIONS POUR UNE GESTION DE L'OFFRE RÉAMÉNAGÉE

Pour sérieuses qu'elles soient, les difficultés relevées en matière de faisabilité de la gestion de l'offre ne sont globalement pas infranchissables. Des aménagements sont possibles et nécessaires pour aider à les surmonter et à rendre crédible cette stratégie. De manière non exhaustive, les propositions qui suivent vont dans ce sens.

⁹⁷ C'est précisément l'une des raisons ayant conduit à l'effondrement des anciens accords internationaux par produits (CSA, 2005).

a. Une flexibilité accrue

L'expérience montre que pour être viables et contenir dans des limites acceptables les coûts financiers d'un programme de gestion de l'offre à l'échelle nationale, régionale et plus encore à l'échelle internationale, le programme en question doit se montrer suffisamment flexible dans l'utilisation des instruments mobilisés. Si la répartition des quotas n'est pas assez souple que pour s'ajuster assez rapidement à l'entrée de nouveaux producteurs et à la sortie d'autres, par exemple, cela peut amplifier les tensions entre producteurs et dès lors risquer de faire échouer le programme. Autre exemple, si la définition des bandes de prix visées est trop rigide, cela peut contraindre à stocker des quantités d'excédents excessives et nuire ainsi à la viabilité financière du programme ⁹⁸. Dans le secteur du lait, l'efficacité du système canadien de gestion de l'offre s'explique notamment par sa flexibilité dans les réajustements des quotas et des bandes de prix (Lines, 2007). De manière générale, une flexibilité accrue en lieu et place de règles trop strictes et rigides permet de mieux gérer la contrainte d'un réajustement constant des programmes de gestion de l'offre.

b. La « carotte » et le « bâton »

Koning & Robbins ont récemment formulé des réponses crédibles au délicat problème des passagers clandestins à l'échelle internationale ⁹⁹. En l'occurrence, ils proposent de recourir à un double système de la « carotte » et du « bâton » (Koning, Robbins, 2005 ; Koning, Jongeneel, 2006):

- La carotte consisterait en un transfert graduel des quotas de production des pays à coûts de production élevés aux pays à plus bas coûts. Un tel système rendrait plus attractive la participation des différents pays à l'accord international voulu, et réduirait donc d'autant le risque de passagers clandestins. Il constituerait une réponse à l'une des difficultés majeures rencontrées par l'allocation des quotas, à savoir les réticences des producteurs à bas coûts à participer à l'arrangement.
- Le bâton consisterait quant à lui à réduire et à rendre moins stables les prix perçus par les passagers clandestins. Pour y parvenir, le secrétariat international ayant en charge l'administration de l'accord pour la matière première considérée se doterait de sa propre société commerciale. Cette société aurait notamment pour tâche d'intervenir sur les marchés à terme pour rendre moins rentables les comportements de passagers clandestins¹⁰⁰.

c. Le financement de la gestion de l'offre à l'échelle internationale par une taxe à l'exportation

Comme le proposent notamment Koning & Jongeneel, la viabilité financière d'accords internationaux de gestion de l'offre pourrait notamment s'appuyer sur l'imposition par tous les pays producteurs d'une taxe commune à l'exportation, qui s'ajouterait aux taxes nationales existantes. Les recettes de cette taxe seraient mises à disposition du secrétariat international de la matière première considérée. Le secrétariat les utiliserait notamment pour acheter des excédents et les stocker. Un tel système serait d'autant plus viable qu'il permettrait l'autofinancement du programme international de gestion de l'offre. Bien évidemment, le système devrait être finement ajusté de sorte que les taxes imposées ne minent pas l'avantage de prix de marché plus rémunérateurs (Koning, Jongeneel, 2006).

⁹⁸ En clair, le stockage peut devenir financièrement ingérable si la bande de prix visée est « cadencée » à des seuils excessivement élevés au regard d'évolutions très défavorables des prix « naturels » du marché. En effet, pareille situation conduit logiquement à stocker des quantités trop importantes d'excédents, ce qui peut s'avérer trop coûteux. Tout cela revient à dire qu'un certain compromis doit être réalisé entre le niveau de prix rémunérateurs à atteindre et les conditions changeantes du marché.

⁹⁹ Voir également Koning, Jongeneel, 2006.

¹⁰⁰ Voir les auteurs renseignés pour des explications plus détaillées.

d. Des pouvoirs publics qui jouent leur rôle

Nous avons vu précédemment que la gestion de l'offre pouvait contribuer à rééquilibrer le rapport de forces disproportionné entre d'un côté une minorité de firmes agroalimentaires, et de l'autre des millions de producteurs. Mais vu l'opposition de ces firmes à cette stratégie et l'influence considérable de ces acteurs sur le politique, comment favoriser la mise en place de telles mesures ?

Poser la question, c'est y répondre. En l'occurrence, dans le secteur agricole, la responsabilité des pouvoirs publics n'est-elle pas notamment de veiller au respect des droits économiques et sociaux des agriculteurs ? Pour rappel, les Etats qui ont ratifié un ensemble de textes internationaux de référence en matière de droit international, se sont engagés à faire respecter ces droits. Dans le premier chapitre de cette étude, nous avons vu que les droits en question englobaient, entre autres principes d'une agriculture viable, le droit à un revenu décent aux agriculteurs et à leurs familles. Dès lors, si respecter ce droit nécessite en pratique la mise en place de programmes de gestion de l'offre ainsi que le recours à la mise en marché collective, les pouvoirs publics n'ont-ils pas le devoir de veiller à la concrétisation de ces conditions ?

e. Une bonne gouvernance

Une condition essentielle à la viabilité de la gestion de l'offre tient à la qualité de la gouvernance qui en garantit la bonne mise en œuvre. Une gouvernance de qualité devrait notamment satisfaire les deux conditions suivantes :

- Un rôle prépondérant des pouvoirs publics dans le programme de gestion de l'offre. S'il n'appartient pas nécessairement au politique de mettre lui-même en œuvre le programme de gestion de l'offre, il lui incombe en revanche de veiller à assurer un cadre réglementaire qui garantisse cette bonne mise en œuvre. Au Canada, le système de gestion de l'offre appliqué dans le secteur de la volaille est ainsi essentiellement contrôlé par les producteurs eux-mêmes, mais dans le cadre d'un cadre légal réglementaire clairement défini (De La Torre Ugarte, 2007).
- Une participation des différents acteurs de la chaîne agroalimentaires affectés par le programme de gestion de l'offre : agriculteurs, firmes agroalimentaires et consommateurs (De La Torre Ugarte, 2007). Les pouvoirs publics doivent pouvoir garantir le caractère démocratique du processus d'élaboration et de négociation des mesures adoptées, dans le cadre du respect des intérêts légitimes des différents acteurs concernés. La consultation et la participation effectives des différents acteurs apparaissent comme essentielles pour assurer la légitimité du programme développé. Pour autant, l'exigence de prix rémunérateurs pour les producteurs ne peut être évacuée sous prétexte qu'elle ne rencontrerait pas les exigences de l'agroalimentaire¹⁰¹.

f. Des ponts entre les accords internationaux par produits

Pour un produit donné, un accord international, aussi équilibré soit-il, peut difficilement éviter les frustrations de certains pays. Une manière de réduire les frustrations pourrait être de créer des liens entre les différents accords internationaux, de sorte que des pays moins avantagés que d'autres pour certains produits puissent en revanche être davantage bénéficiaires que d'autres pour d'autres produits. Bien conçus, ces liens pourraient accroître la faisabilité politique entre les différents pays concernés (CSA, 2005).

¹⁰¹ Il s'agit bien de respecter les intérêts *légitimes* des différents acteurs. Ne font assurément pas partie de ces intérêts le refus pur et simple le principe d'une rémunération décente aux producteurs.

g. Un ajustement adéquat des objectifs assignés à la gestion de l'offre aux échelles nationale et internationale

Comme précisé précédemment, outre les objectifs de prix plus stables et décents, les programmes de gestion de l'offre peuvent très bien viser d'autres objectifs, comme ceux de rendre les pratiques culturelles plus respectueuses de l'environnement ou des droits des travailleurs dans les plantations. Cela étant, il convient de placer à la bonne échelle ces exigences additionnelles. L'enjeu d'une répartition adéquate des quotas entre producteurs illustre bien cet aspect de la faisabilité de la gestion de l'offre.

Dans le cadre d'un accord international, conditionner d'emblée l'allocation aux différents pays de quotas de production et d'exportation à l'obligation de respecter des normes environnementales et/ou sociales exigeantes peut s'avérer dangereux. De manière générale, cela amplifierait en effet bien davantage les tensions entre pays, et risquerait ainsi d'hypothéquer toute possibilité d'accord. D'autant que les différents pays pourraient ressentir comme une ingérence excessive dans leurs politiques nationales l'imposition de tels critères dans la répartition des quotas.

En revanche, dans le respect de la souveraineté nationale des Etats, chaque pays pourrait nationalement conditionner l'obtention de quotas à des normes sociales et environnementales. Cela participerait de l'allocation nationale des droits à produire obtenus dans le cadre de l'accord international.

h. L'instauration d'offices de commercialisation performants

On l'a vu, la gestion de l'offre et la mise en marché collective nécessitent le renforcement des organisations de producteurs et la mise en place d'organismes de commercialisation, similaires aux offices de commercialisation présents dans les PED et qui ont été en grande partie démantelés dans les années 1980. Souvent, ce type d'organismes n'a pas bonne presse, en raison de la corruption qui dans de nombreux pays du monde en développement, en a gangrené le bon fonctionnement au détriment des producteurs. Mais faut-il jeter l'enfant avec l'eau du bain ? La corruption bien réelle dans de nombreux cas n'est pas un passage obligé, et ne retire rien à la nécessité de mettre en œuvre des systèmes de mises en marché collective incluant la gestion de l'offre. Des offices de commercialisation plus transparents, mieux gérés et plus performants devraient être instaurés en ce sens.

i. La nécessité d'une approche au cas par cas

Les propositions énoncées plus haut valent pour la majorité des différents contextes nationaux ou internationaux où la question de la faisabilité de la gestion de l'offre est posée. Mais cela ne signifie pas que tous les programmes de gestion s'équivalent, et qu'il soit ainsi possible de définir un « modèle du genre », une formule « clef sur porte » indifféremment applicable à tous les produits et à tous les marchés. Au contraire, pour avoir une chance de fonctionner, les programmes de gestion de l'offre doivent nécessairement tenir compte des spécificités de chaque contexte. Voici quelques-unes de ces spécificités :

- Le degré de concentration des acteurs. Il est par exemple à priori plus facile de solliciter un accord international lorsque la production est assurée par un nombre restreint d'exploitations.
- L'existence éventuelle de produits de substitution. En règle générale, plus un produit a de substituts, moins un accord international sera aisé. En effet, l'existence de substituts réduit la capacité à neutraliser des variations de l'offre et de la demande du produit dont on cherche à réguler les prix. Il suffit par exemple que le substitut devienne soudainement bien plus concurrentiel pour que la demande migre du produit régulé au substitut.

- Le coût spécifique du stockage du produit considéré. Ce coût, lié à la difficulté du stockage, peut être bien plus important pour un produit que pour un autre. Plus il est élevé, moins le stockage est aisé.
- Le type d'exploitations agricoles concernées. Par exemple, contrôler le volume de ce qui est produit sera d'autant plus difficile que la production est assurée par une multitude de petits producteurs plutôt que par un nombre plus restreint de grandes exploitations.
- La communauté d'appartenance des principaux pays producteurs. Dans la mesure où il y a à priori peu de chances que des pays développés ne collaborent aujourd'hui à des accords internationaux par produits, un accord international paraît bien difficile pour le coton-fibre, dont le deuxième producteur et premier exportateur mondial sont les Etats-Unis. Par contre, un produit comme le cacao, dont la production est fortement concentrée, assurée à 67 % des volumes totaux par l'Afrique et complètement absente des pays développés, les perspectives sont à priori bien meilleures (Koning, Jongeneel, 2006).

Par le passé, l'une des raisons ayant conduit à l'échec de nombreux programmes de gestion de l'offre à l'échelle internationale réside justement dans un manque d'adaptation des programmes à leurs contextes spécifiques (Lines, 2007). Il s'agit d'en retenir les leçons.

Synthèse sur la faisabilité de la gestion de l'offre

À l'évidence, la mise en œuvre de la gestion de l'offre se heurte à de nombreuses difficultés. Ces difficultés sont en général bien plus sérieuses au plan international qu'à l'échelle nationale ou même régionale. Mais des aménagements sont possibles. Au final, la gestion de l'offre apparaît faisable dans de nombreux contextes, à condition que l'on s'en donne les moyens et que les programmes soient suffisamment bien adaptés aux particularités de chaque contexte. Bien sûr, elle sera plus aisée dans un cas que dans un autre.

Même à l'échelle internationale, la gestion de l'offre apparaît possible pour plusieurs produits. Elle l'est notamment pour des produits tropicaux tels que le cacao, par exemple¹⁰². Finalement, les véritables obstacles à cette stratégie interventionniste ne sont pas tant techniques que politiques. Et il serait bon d'éviter une confusion : la faisabilité de la gestion de l'offre est une chose, la volonté politique de la mettre en œuvre en est une autre.

¹⁰² Koning & Jongeneel ont récemment proposé un plan d'action en 10 mesures pour la mise en place d'un accord organisant la gestion de l'offre internationale du cacao, en tenant notamment compte d'objectifs environnementaux. La proposition montre, simulation chiffrée à l'appui, qu'un tel accord est tout à fait possible. En revanche, comme le soulignent ces auteurs, un accord organisant la gestion internationale de l'offre pour le coton ne paraît pas possible (Koning, Jongeneel, 2006).

Conclusion

De toute évidence, les marchés agricoles ne fonctionnent pas de manière viable. L'instabilité et les chutes de prix colossales intervenues depuis des décennies le démontrent, de même que la non durabilité économique, sociale, environnementale ou sanitaire des échanges internationaux de matières premières. Partout dans le monde, les droits fondamentaux d'une majorité de paysans sont violés et le respect de l'environnement est bafoué. Dans les pays fortement tributaires de l'agriculture et tout spécialement de quelques cultures d'exportation, ce sont les populations dans leur ensemble qui souffrent de cette crise de l'agriculture mondiale.

Clairement, la libéralisation croissante de l'agriculture n'est pas la voie à suivre pour garantir une agriculture viable partout dans le monde. Pas plus que l'organisation actuelle des chaînes agroalimentaires, génératrice de rapports de force inégaux entre acteurs. Une profonde remise en question de ces dynamiques est plus que jamais indispensable. Des alternatives crédibles existent en ce sens. En particulier, la mise en place de programmes de gestion de l'offre des matières premières agricoles s'avère incontournable pour stabiliser à des niveaux décents les revenus des agriculteurs et rendre les échanges internationaux de produits de base agricoles économiquement plus durables. Elle peut également contribuer à rendre ces échanges plus durables du point de vue social, environnemental ou sanitaire. Telle est la conclusion majeure de cette étude. La pertinence de recourir à la gestion de l'offre pour réguler les prix et les échanges de matières premières agricoles se fonde sur trois constats essentiels :

- Les remèdes standards aujourd'hui proposés pour faire face aux problèmes de prix et d'échanges sont insuffisants et parfois même contre-productifs ;
- Les avantages théoriques de la gestion de l'offre sont en revanche nombreux et manifestes ;
- La mise en place de la gestion de l'offre est globalement possible, même si cette faisabilité n'est pas aisée et qu'elle suppose une évaluation au cas par cas.

Une demande exprimée par des voix croissantes

La mise en place de la gestion de l'offre se justifie d'autant plus que de nombreuses organisations agricoles la demandent aujourd'hui avec insistance. En témoigne par exemple l'Appel de Chapecó, adopté en janvier 2005 par un grand nombre de fédérations et organisations paysannes et de producteurs agricoles, ainsi que d'ONG de développement. Au total, 55 fédérations, organisations agricoles et ONG issues d'Afrique Australe, d'Afrique de l'Ouest et de l'Est, d'Europe, d'Amérique Centrale, d'Amérique du Nord et du Sud et d'Asie, en sont signataires. Provenant autant de pays développés que de pays en développement, ces acteurs insistent entre autres choses sur la nécessité d'« assurer des prix agricoles rémunérateurs grâce à une combinaison d'instruments adaptés à la diversité des situations », tout en « excluant le dumping sous toutes ses formes ». Et les mêmes acteurs de préciser ensuite deux des mesures qu'ils préconisent: « *Au niveau international, reconnaître le droit à la protection, mais aussi renforcer la gestion de l'offre sur les marchés mondiaux (...) en commençant par les produits tropicaux* »¹⁰³ (Appel de Chapecó, 2005).

Les organisations signataires de l'Appel de Chapecó ancrent leur démarche dans la nécessaire reconnaissance de la « souveraineté alimentaire ». A savoir : « *le droit des peuples à une alimentation saine, dans le respect des cultures, produite à l'aide de méthodes durables et respectueuses de l'environnement, ainsi que leur droit à définir leurs propres systèmes alimentaires et agricoles* » (Déclaration de Nyéléni, 2007). Développé pour la première fois par Via Campesina en 1996, ce

¹⁰³ L'Appel de Chapecó fait suite à la Déclaration de Dakar datée de mai 2003. Les deux textes peuvent être consultés sur le site Internet <http://www.dakardeclaration.org>. Ce site a été conçu par un réseau de plus de trente organisations paysannes et de producteurs agricoles du Nord comme du Sud.

principe plaide entre autres pour « *des prix agricoles liés aux coûts de production : c'est possible à condition que les Etats ou Unions aient le droit de taxer les importations à trop bas prix, s'engagent pour une production paysanne durable et maîtrisent la production sur le marché intérieur pour éviter des excédents structurels* » (Via Campesina, 2003). La gestion de l'offre fait donc partie intégrante de la souveraineté alimentaire. Une souveraineté qui est aujourd'hui revendiquée par un nombre croissant d'agriculteurs et autres acteurs à travers le monde. En février 2007, à Nyéléni (Mali), plus de 500 représentants d'organisations de paysans, de pêcheurs traditionnels, de peuples autochtones, de peuples sans terre, de travailleurs ruraux ou encore d'éleveurs nomades et autres groupes émanant de plus de 80 pays au total, ont ainsi défendu ce principe fondamental à l'occasion du Premier Forum mondial pour la Souveraineté Alimentaire.

Des raisons d'espérer

Mais quels que soient les intérêts de la gestion de l'offre, sa faisabilité ainsi que les demandes répétées d'une majorité d'agriculteurs et autres acteurs de mettre en œuvre cette stratégie, les choses ne bougeront pas tant que les responsables politiques resteront essentiellement fermés à cette approche. Or, la gestion de l'offre n'a globalement pas bonne presse de ce côté, nous l'avons vu. Cela étant, il est aujourd'hui permis d'espérer, notamment à l'échelle internationale où l'on assiste à un regain d'intérêt pour la gestion de l'offre. À cet égard, l'initiative la plus significative est la Communication adressée le 7 juin 2006 auprès du Comité de l'Agriculture de l'OMC par le Groupe africain (41 Etats-membres de l'OMC). Cette Communication (no TN/AG/GEN/18) formule quatre propositions majeures concernant les produits agricoles, parmi lesquelles les deux suivantes :

- L'adoption par l'OMC d'un instrument juridique autorisant clairement les pays producteurs, seuls ou avec les pays consommateurs, à procéder collectivement à des arrangements internationaux en vue de stabiliser les prix à l'exportation des produits agricoles primaires à des niveaux équitables et rémunérateurs. De tels arrangements pourront être négociés par les pays producteurs eux-mêmes ou résulter de négociations menées sous l'égide de la CNUCED ou d'organisations internationales de produit. Ils reposeront notamment sur le recours à un contrôle de la production excédentaire et/ou à l'imposition de restrictions à l'exportation.
- Une assistance technique et financière pour la mise en place de ces arrangements internationaux, fournie par les organisations compétentes incluant la CNUCED, les organisations internationales de produit, la Banque mondiale, le FMI et peut-être l'OMC. Les ressources financières viseraient notamment à compenser les pertes de revenu susceptibles de survenir au cours de la période suivant immédiatement la mise en place de systèmes de gestion de l'offre.

Cette proposition montre qu'un intérêt politique réel existe aujourd'hui pour la gestion de l'offre dans le chef des pays les plus directement touchés par l'instabilité et les baisses des prix internationaux des cultures d'exportation. Recevra-t-elle l'attention qu'elle mérite dans le cadre des négociations commerciales de l'OMC ? Plus de 1500 organisations agricoles et ONG des quatre coins du globe plaident directement ou indirectement en ce sens. Dans leur *Appel à l'action sur la crise des matières premières agricoles*, ces organisations demandent en effet à l'ensemble des Etats-membres de l'OMC de soutenir la proposition africaine¹⁰⁴.

¹⁰⁴ L'Appel à l'action sur la crise des matières premières agricoles est reproduit en annexe.

Annexe : Appel à l'action sur la crise des matières premières agricoles

Appel à l'action sur la crise des matières premières agricoles

Position commune de soutien à la proposition du Groupe africain soumise au Comité de l'Agriculture de l'OMC le 7 juin 2006

Les signataires de la présente position commune sont préoccupés par la crise majeure et continue à laquelle sont confrontées les économies nationales fortement dépendantes de l'exportation de matières premières agricoles.

DES PRIX DE MARCHÉ INSTABLES ET NON REMUNERATEURS

A l'échelle internationale, les prix des matières premières agricoles se caractérisent par une instabilité permanente et une baisse à long terme. Par exemple, entre 1980 et 2005, les prix mondiaux du sucre, du coton-fibre, du café et du cacao ont respectivement baissé de 25%, 32%, 44% et 47%. En prenant en compte l'inflation intervenue au cours de cette période, ces chutes de prix ont été comprises entre 69% et 78%.

Cette situation a porté gravement atteinte aux économies des pays pauvres qui dépendent de ces biens pour leurs revenus à l'exportation, restreignant la capacité des gouvernements à assurer la gestion des services publics les plus essentiels et à combattre la pauvreté. Les prix bas et instables ont conduit à des revenus significativement moindres pour les agriculteurs et travailleurs agricoles de ces pays.

Favorisées par l'insistance des agences donatrices à orienter les politiques agricoles vers l'exportation, les crises de surproduction chroniques sur les marchés mondiaux contribuent en grande partie à cette crise.

LA GESTION DE L'OFFRE

Les marchés agricoles mondiaux ne comportent aucun mécanisme à même de garantir des prix stables et rémunérateurs. Au contraire, sur la plupart des marchés, l'instabilité des prix résulte de l'insensibilité de l'offre comme de la demande aux variations de prix. C'est là une caractéristique intrinsèque de ces marchés, et c'est pourquoi seuls des mécanismes exogènes au marché peuvent y remédier. Or, la libéralisation croissante de l'agriculture a privé les autorités publiques des outils de politiques nécessaires pour agir en ce sens. En particulier, les instruments publics de la gestion de l'offre ont été abandonnés sur bon nombre de marchés nationaux et régionaux, et ne sont même plus discutés à l'échelle internationale.

Pourtant, de nombreux experts partagent désormais la même analyse: les quotas de production, restrictions et taxes à l'exportation, mécanismes de stockage des excédents, contingents à l'importation, droits de douanes et autres outils de la gestion de l'offre sont des instruments importants que les états doivent pouvoir utiliser pour réguler les prix et les échanges de matières premières agricoles.

L'ESCALADE TARIFAIRE

Si les pays pauvres étaient en mesure de réduire leur dépendance à l'exportation de matières premières, leurs économies seraient moins vulnérables. Mais lorsqu'ils tentent de réduire cette dépendance en misant sur le développement de la transformation locale des produits de base agricoles, ces tentatives sont minées par la « progressivité » des droits de douane imposée par les pays importateurs, et qui consiste à appliquer des droits de douane d'autant plus importants que le degré de

transformation du produit importé est élevé. Les barrières qui empêchent les produits transformés des pays en développement d'accéder aux marchés de beaucoup de pays développés restent significatives, en particulier pour les pays les plus pauvres.

LA REPONSE DU GROUPE AFRICAIN A L'OMC

Ces dernières années, les gouvernements des pays africains ont entrepris différentes démarches pour s'attaquer aux problèmes mentionnés plus haut dans le cadre des négociations commerciales internationales. La plus importante est la plus récente : la Communication adressée le 7 juin 2006 auprès du Comité de l'Agriculture de l'OMC par le Groupe africain (41 Etats-membres de l'OMC). Cette Communication (no TN/AG/GEN/18) formule quatre propositions majeures en ce qui concerne les produits agricoles :

- Des réductions satisfaisantes du niveau de la progressivité des tarifs, à négocier entre pays.
- L'adoption par l'OMC d'un instrument juridique autorisant clairement les pays producteurs, seuls ou avec les pays consommateurs, à procéder collectivement à des arrangements internationaux en vue de stabiliser les prix à l'exportation des produits agricoles primaires à des niveaux équitables et rémunérateurs. De tels arrangements pourront être négociés par les pays producteurs eux-mêmes ou résulter de négociations menées sous l'égide de la CNUCED ou d'organisations internationales de produit. Ils reposeront notamment sur le recours à un contrôle de la production excédentaire et/ou à l'imposition de restrictions à l'exportation.
- Une assistance technique et financière pour la mise en place de ces arrangements internationaux, fournie par les organisations compétentes incluant la CNUCED, les organisations internationales de produit, la Banque mondiale, le FMI et peut-être l'OMC. Les ressources financières viseraient notamment à compenser les pertes de revenu susceptibles de survenir au cours de la période suivant immédiatement la mise en place de systèmes de gestion de l'offre.

La Communication demande également des procédures appropriées pour négocier l'élimination des 'mesures non tarifaires' touchant le commerce des produits de base.

Pour les signataires de la présente position commune, les propositions formulées le 7 juin 2006 par le Groupe africain peuvent sérieusement contribuer à résoudre les problèmes décrits plus haut. En ce sens, elles représentent assurément une opportunité à saisir dans la perspective de reprise des négociations agricoles menées dans le cadre plus large des négociations du cycle de Doha.

Compte tenu de tout ce qui précède, les signataires :

- **soutiennent avec force les propositions formulées par le Groupe africain le 7 juin 2006 auprès du Comité de l'Agriculture de l'OMC ;**
- **invitent l'ensemble des Etats-membres de l'OMC à faire de même ;**
- **demandent qu'en plus d'être soutenues dans le cadre des négociations du cycle de Doha, les mesures proposées par le Groupe africain le soient également au-delà et en dehors de l'OMC, dans les diverses instances compétentes et négociations relevantes en la matière.**

Liste des signataires établie au 5 mars 2007 :

Les fédérations et réseaux nationaux ou internationaux suivants adhèrent à la présente position commune :

1. ABC (Platform Aarde Boer Consument), Pays Bas: regroupe 5 organisations agricoles à l'échelle nationale.
2. ActionAid International, Afrique du Sud: regroupe des ONG de solidarité internationale présentes dans plus de 40 pays répartis en Afrique, en Asie, en Amérique et en Europe.
3. AEFJN (Réseau Foi et Justice Afrique-Europe), Antenne de France: rassemble 71 organisations religieuses et missionnaires catholiques françaises actives en France et en Afrique.
4. AEFJN, Antenne de France/Pôle de Strasbourg: regroupe une douzaine d'organisations religieuses et missionnaires catholiques françaises actives en France et en Afrique.
5. AEFJN, Antenne d'Italie: regroupe une dizaine d'organisations religieuses et missionnaires catholiques italiennes actives en Italie et en Afrique.
6. AEFJN, Antenne de Madrid, Espagne: regroupe plus de 20 organisations religieuses et missionnaires catholiques espagnoles actives en Espagne et en Afrique.
7. AOPP (Association des Organisations Professionnelles Paysannes), Mali: regroupe 127 organisations paysannes à l'échelle nationale.
8. Conseil canadien pour la coopération internationale, Ottawa: regroupe 100 ONG canadiennes de solidarité internationale.
9. CILONG (Centre d'Information et de Liaison des ONG), Tchad: regroupe 43 ONG de développement à l'échelle nationale et internationale.
10. CNCD (Centre National de Coopération au Développement), Belgique: regroupe près de 100 associations belges de développement.
11. Coordination SUD, France, regroupe plus de 120 ONG françaises de solidarité internationale.
12. EUROBAN, Paris: regroupe plus de 20 syndicats nationaux et internationaux et ONG présents dans différents pays européens et ailleurs.
13. FECONG (Fédération des Collectifs d'ONG), Mali: regroupe 15 collectifs maliens d'ONG, qui représentent au total plusieurs centaines d'ONG nationales et internationales de développement.
14. FONGTO (Fédération des Organisations Non Gouvernementales au Togo), Togo: regroupe près de 100 ONG togolaises et étrangères de développement.
15. Friends of the Earth Europe, Bruxelles: regroupe plus de 30 organisations environnementales nationales en Europe.
16. IFAT (International Fair Trade Association), Pays-Bas: regroupe près de 300 organisations de commerce équitable établies dans 70 pays d'Asie, du Moyen-Orient, d'Afrique, d'Amérique du Sud, d'Amérique du Nord, d'Europe et de la ceinture Pacifique.
17. JPIC (Justice, Peace and Integrity of Creation of the Missionaries of Africa), Pays-Bas: rassemble 9 organisations religieuses à l'échelle nationale.
18. MEJN (Malawi Economic Justice Network), Malawi: regroupe plus de 100 organisations à l'échelle nationale, incluant notamment des ONG et des syndicats.
19. PFSA (Plate-Forme Souveraineté Alimentaire), Belgique: regroupe 41 organisations belges comprenant des associations de développement, d'agriculteurs, de consommateurs et de protection de l'environnement.
20. RODADDH (Réseau des ONG de Développement et Associations de Défense des Droits de l'Homme et de la Démocratie), Niger: regroupe 78 ONG et Associations nigériennes des droits de l'homme et de la démocratie.

Les organisations nationales ou locales suivantes adhèrent également à la présente position commune:

1. ADDC-Wadata (Association de Défense des Droits des Consommateurs), Niger
2. Almocafre, S. Coop. And. De consumo ecológico, Espagne
3. Association of Social and Ecological Intervention, Grèce
4. Banana Link, Royaume-Uni
5. CCPA (Cadre de Concertation des Producteurs d'Arachide), Sénégal
6. CIDAC (Centro de Intervenção para o Desenvolvimento Amílcar Cabral), Portugal
7. Congrégation des Sœurs des Sacrés-Coeurs, France
8. CRBM/Manitese, Italie

9. CSA (Collectif Stratégies Alimentaires), Belgique
10. DeZign Incorporated, Zimbabwe
11. Ecologistas en Acción, Burgos, Espagne
12. Ecocentro, Espagne
13. Economic Justice and Development Organization (EJAD), Pakistan
14. Fair, Italie
15. Fédération Artisans du Monde, France
16. Global Basic Income Foundation, Pays-Bas
17. Humanitas, Slovénie
18. IATP (Institute for Agriculture and Trade Policy), Etats-Unis et Suisse
19. IDEAS (Iniciativas de Economía Alternativa y Solidaria), Espagne
20. JTM - Córdoba, Espagne
21. Koperattiva Kummerc Gust, Malte
22. Mouvement pour une agriculture équitable (MAÉ-MAÉ), Québec, Canada
23. MAP (Mouvement d'Action Paysanne), Belgique
24. Missionnaires d'Afrique, France
25. Oxfam Canada, Canada
26. Oxfam-Magasins du Monde, Belgique
27. Oxfam-Solidarité, Belgique
28. Oxfam-Wereldwinkels, Belgique
29. Peuples Solidaires, France
30. Peuples Solidaires Belgique, Belgique
31. Newspaper *RIKSI*, Grèce
32. Solidarité, France
33. SOS Faim, Freddy Destrait, Belgique
34. Traidcraft Exchange, Royaume-Uni
35. Umanotera, Slovenian Foundation for Sustainable Development, Slovénie
36. WERVEL, Belgique
37. World Development Movement (WDM), Royaume-Uni

Sont également signataires de la présente position commune les personnes individuelles suivants :

1. Aileen Kwa, Suisse
2. Gilles Besner, Québec, Canada
3. Kevan Bundell, Royaume-Uni
4. Marta Cano, Colombie
5. John Fowler, Royaume Uni
6. Rafael Gómez Díaz, Espagne
7. Anna Karlsson, Royaume-Uni
8. Tom Lines, Royaume-Uni
9. Kathy McAfee, Etats-Unis
10. Faith Mansfield, Canada
11. Doris Monrós Sánchez, Espagne
12. David J. Pardo Arquero, Espagne
13. Sophie Pasleau Callejón, Espagne
14. Peter Robbins, Royaume-Uni
15. Esther Rubio López, Espagne
16. M. Santiago Molina, Espagne

Pour plus d'informations ou pour signer cette position commune, contacter Stéphane Parmentier (stephane.parmentier@mdmoxfam.be) ou Tom Lines (tlines@globalnet.co.uk)

REFERENCES

- AllAfrica. (2006). Burkina Faso : la filière coton – un secteur en crise. [16/10/2006]. Disponible <<http://fr.allafrica.com/stories/200608090730.html>>
- Araujo Bonjean C., Calipel S., Traoré F. (2006). *Impact des aides américaines et européennes sur le marché international du coton*. CERDI (Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International), 100 p.
- Beaudoin A.D. (2006). *Le marché a perdu la clé des champs*. UPA (Union des producteurs agricoles), 31 slides (powerpoint).
- Becker G.-S., Chite R.-M., Jones J.-Y., Jurenas R., Rawson J.-M., Sek L., Womach J., Zinn J., Osbourn S., Hanrahan C.-E., Bearden D.-M. (1996). *The 1996 Farm Bill : comparison of selected provisions with previous law*. CRS (Congressional Research Service), U.S. Library of Congress, 29 p.
- Bélières J.-F., Bosc P.-M., Faure G., Fournier S., Losch B. (2002). *Quel avenir pour les agricultures familiales d'Afrique de l'Ouest dans un contexte libéralisé ? Dossier n°113*. IIED (International Institute for Environment and Development), 40 p.
- Berthelot J. (2005a). *La boîte verte : une boîte noire qui cache la boîte en or*. Solidarité, 18 p.
- Berthelot J. (2005b). *Qu'est-ce qu'une subvention à l'exportation ?* Solidarité, 2 p.
- Berthelot J. (2006). *Souveraineté alimentaire, prix agricoles et marchés mondiaux*. Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest, 15 p.
- Biagotti I. (2005). *Aides agricoles : autopsie d'un système inégalitaire. Pour engager un vrai débat sur la politique agricole commune*. Agir ici, Confédération paysanne, 14 p.
- Boussard J.-M. (2000). *Assurances et marchés à terme : similitudes et différences*. INRA (Institut National de la Recherche Agronomique), 13 p.
- Boussard J.-M. (2007). L'instabilité, un phénomène accidentel ou structurel ? In Boussard J.-M., Delorme H. (direction). *La régulation des marchés agricoles internationaux. Un enjeu décisif pour le développement*. L'Harmattan, p. 53-70.
- Boussard J.-M., Gérard F., Piketty M.-G. (2005). *Libéraliser l'agriculture mondiale ? Théories, modèles et réalités*. CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement), 135 p.
- Brown O., Gibson J. (2006). *Boom or Bust. Developing countries' rough ride on the commodity price rollercoaster*. IISD (International Institute for Sustainable Development), 23 p.
- CCCH (Central de Cooperativas Cafetaleras de Honduras), CONTAG, FEDECOCAGUA, Frente Solidario, Foro Del Café, GLACC (Global Alliance on Commodities and Coffee), Junta Nacional del Café, Karnataka Growers Federation, Koffie Coalitie, La Central, NUCAFE (National Union of Coffee Agri-Businesses and Farm Enterprises), Oromia Coffee Farmers Cooperative Union, Oxfam International. (2006). *Des raisons de changer. Faire entendre la voix des petits producteurs dans le prochain Accord international sur le Café*. Les organisations mentionnées, 23 p.
- CE (Commission européenne). (2006). *Réforme de la PAC : les ministres de l'agriculture adoptent une réforme radicale du secteur sucrier*. [22/04/07]. Disponible <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/194&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=en>>
- CEE (Communauté Economique Européenne). (1957). *Traité instituant la Communauté économique européenne*. [22/04/07]. Disponible <<http://mjp.univ-perp.fr/europe/1957rome2.htm#2>>
- Chaddad F.-R., Jank M.-S. (2006). The Evolution of Agricultural Policies and Agrobusiness Development in Brazil. In American Agricultural Economics Association. *Choices. 2nd Quarter 2006*, p. 85-90.
- Charvet J.-P. (2005). La politique agricole commune de l'Union européenne. In Mazoyer M., Roudart L. (direction). *La fracture agricole et alimentaire mondiale. Nourrir l'humanité aujourd'hui et demain*. Universalis, p. 145-164.
- CMT (Confédération Mondiale du Travail), Département socio-économique. (2004). *Manuel de la dette*. CMT, 48 p.
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). (2006). *Informations sur le sucre*. [22/04/07]. Disponible <<http://www.unctad.org/infocomm/francais/sucre/ecopol.htm>>
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). (2007). *Coton. Marché*. [15/02/07]. Disponible <<http://www.unctad.org/infocomm/francais/coton/marche.htm>>

- CNUED (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement). (1992). *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*. [26/02/07]. Disponible <<http://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm>>
- Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ONU (Organisation des Nations Unies). (1999). *Observation générale 12 (vingtième session, 1999)*. [26/02/07]. Disponible <<http://www.fao.org/Legal/rtf/cescr-f.htm>>
- Contamine A.-C. (2005). *Présentation Marché à Terme*. UNPT (Union Nationale des Producteurs de Pommes de Terre), 10 p.
- Courade G., Devèze J.-C. (2006). Introduction thématique. Des agricultures africaines face à de difficiles transitions. In Agence Française de Développement. *Afrique contemporaine n°217. Afrique et développement*. De Boeck, p. 21-41.
- CSA (Collectif Stratégies Alimentaires). (2005). *Atelier sur les Politiques Agricoles et Commerciales Solidaires. Prix, soutiens et gestion de l'Offre*. CSA, 25 p.
- Danau A. (2006). *La déclaration de Dakar, et l'appel de Chapecó, stratégie pour la souveraineté alimentaire*. CSA (Collectif Stratégies Alimentaires), 30 p.
- Debar J.-C. (2005). La politique agricole américaine. In Mazoyer M., Roudart L. *La fracture agricole et alimentaire mondiale. Nourrir l'humanité aujourd'hui et demain*. Universalis, p. 165-178.
- De La Torre Ugarte D.-G. (2007). *The Contributions and Challenges of Supply Management in a New Institucional Agricultural Trade Framework. ECOFAIR TRADE DIALOGUE Discussion Papers N°6*. Heinrich Böll Foundation, Misereor, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, 53 p.
- De Ravignan A., Meunier L. (2006). *Faut-il brûler l'OMC ?* [15/05/2007] <http://www.alternatives-economiques.fr/site/246_005_bove_omc_lamy.html>
- Devèze J.-C. (2004). Les aricultures familiales africaines entre survie et mutations. In Agence Française de Développement. *Afrique contemporaine n°210. Dossier : Afrique du Sud*. De Boeck, p. 157-170.
- ECA (Economic Commission for Africa). (2003). *Minimizing the Impact of Commodity Shocks in Africa for Debt Sustainability*. ECA, 17 p.
- FAO (Food and Agriculture Organization). (1996). *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*. [12/03/07]. Disponible <<http://www.fao.org/docrep/003/w3613f/w3613foo.HTM>>
- FAO. (2004). *La situation des marchés des produits agricoles 2004*. FAO, 56 p.
- FAO. (2005d). *Le subventionnement du coton dans les pays riches provoque la baisse des cours dans le monde entier*. [25/04/07] Disponible <<http://www.fao.org/newsroom/fr/focus/2005/89746/index.html>>
- FAO. (2006a). *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2006. Eradiquer la faim dans le monde – bilan 10 ans après le Sommet mondial de l'alimentation*. FAO, 41 p.
- FAO. (2006b). *FAO Briefs on Import Surges – Issues. N°4. Import Surges : What are the contributing domestic factors ?* FAO, 4 p.
- FAO. (2006c). *FAO Briefs on Import Surges – Issues. N°3. Import Surges : What are their external causes ?* FAO, 4 p.
- FAO. (2007). *FAO Briefs on Import Surges – Commodities. N°2. Import Surges in Developing Countries : The Case of Rice*. FAO, 6 p.
- FARM (Fondation pour l'Agriculture et la Ruralité dans le Monde). (2006). *Le coton africain après Hong-Kong – Annexe*. FARM, 6 p.
- Félix A. (2006). Eléments pour une refonte des politiques agricoles en Afrique sub-saharienne. In AFD (Agence Française de Développement). *Afrique contemporaine n°217. Afrique et développement*. De Boeck, p. 159-172.
- FUGEA (Fédération Unie de Groupements d'Eleveurs et d'Agriculteurs) (2006). Dossier Agriculture paysanne et le paysannat. In FUGEA. *Les Voix Paysannes. Le journal de l'agriculture paysanne durable. N°39-40*, FUGEA, p. 2-11.
- GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). (1947). *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*. GATT, 83 p.
- Géronimi V., Mathieu L., Taranco A. (2007). Les cours internationaux des produits agricoles : tendances et cycles. In Boussard J.-M., Delorme H. (direction). *La régulation des marchés agricoles internationaux. Un enjeu décisif pour le développement*. L'Harmattan, p. 27-51.
- Gilbert C.-L. (2007). Gestion des risques versus stabilisation. In Boussard J.-M., Delorme H. (direction). *La régulation des marchés agricoles internationaux. Un enjeu décisif pour le développement*. L'Harmattan, p. 245-256.

- Glipo A. (2006). *Achieving Food and Livelihood Security in Developing Countries : The Need for a Stronger Governance of Imports. ECOFAIR TRADE DIALOGUE Discussion Papers N°2*. Heinrich Böll Foundation, Misereor, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, 64 p.
- Groupe de Cairns. (2007). *Member countries*. [22/04/07]. Disponible < <http://www.cairnsgroup.org/map/index.html> >
- Gupta B. (2004). *The history of the International Tea Market, 1850-1945*. [26/04/2007]. Disponible <<http://eh.net/encyclopedia/article/gupta.tea>>
- HCNUDH (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme). (1966). *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. HCNUDH, 4 p.
- HCNUDH. (2003). *Statut des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*. HCNUDH, 7 p.
- Hermelin B. (2007). L'OMC est-elle une enceinte de régulation internationale ? In Boussard J.-M., Delorme H. (direction). *La régulation des marchés agricoles internationaux. Un enjeu décisif pour le développement*. L'Harmattan, p. 311-325.
- ICO (International Coffee Organization). (2007). *Improving quality*. [06/05/2007] Disponible <http://www.ico.org/improving_quality.asp>
- IDEAS Centre. (2005). *Nouvelles sur le coton, note d'information n°13*. IDEAS Centre, 3 p.
- Karinge (2006). *Insécurité alimentaire en Afrique subsaharienne : à la recherche de solutions durables*. In Commission européenne. *eCourrier. La lettre d'information en ligne de la coopération au développement ACP-UE. N°13. Juillet 2006*, Commission européenne, p.4.
- Keita M.S., Nubukpo K. (2005). *L'impact sur l'économie malienne du nouveau mécanisme de fixation du prix du coton-graine*. CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement), 42 p.
- Kesteloot T. (2006). *Un avenir partagé pour l'agriculture paysanne*. [26/04/07]. Disponible < http://www.oxfamsol.be/fr/article.php3?id_article=527 >
- Kesteloot T., Vannoppen J. (2005). *Agriculture familiale et sécurité alimentaire*. [22/01/07]. Disponible <http://www.oxfamsol.be/fr/article.php3?id_article=637>
- Koning N. (2006). *Agriculture, développement et échanges internationaux : Leçons à tirer de la Politique Agricole Commune de l'Union Européenne*. ROPPA, 10 p.
- Koning N., Jongeneel R. (2006). *Souveraineté alimentaire et cultures d'exportation. La CEDEAO peut-elle créer un OPEP du cacao durable ?* Université de Wageningen, 14 p.
- Koning N., Robbins P. (2005). Where There's a Will There's a Way : Supply Management for Supporting the Prices of Tropical Export Crops. In IIED (International Institute for Sustainable Development), ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development). *Agricultural Commodities, Trade and Sustainable Development*. IIED, ICTSD, p. 181-200.
- Kooistra K., Termorshuizen A., Pyburn R. (2006). *The sustainability of cotton, Consequences for man and environment*. Wageningen University, 76 p.
- Lamy P. (2006). *L'Organisation mondiale du commerce: un laboratoire pour la gouvernance mondiale. Allocution de M. Lamy. Conférence Malcolm Wiener — John. F. Kennedy School of Government, Université de Harvard*. [15/05/2007] Disponible < http://www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl47_f.htm >
- Lanfranchi M.-P. (2007). La confrontation des normes sanitaires et environnementales au droit de l'OMC. In Boussard J.-M., Delorme H. (direction). *La régulation des marchés agricoles internationaux. Un enjeu décisif pour le développement*. L'Harmattan, p. 197-212.
- Lines T. (2004). *Commodities Trade, Poverty Alleviation and Sustainable Development. The Re-Emerging Debate*. Common Fund for Commodities, 40 p.
- Lines T. (2007). *Supply Management. Options for Commodity Income Stabilisation*. IISD (International Institute for Sustainable Development), 20 p.
- Losch B. (2007). Quel statut pour l'instabilité des prix dans les changements structurels des agricultures du Sud ? In Boussard J.-M., Delorme H. (direction). *La régulation des marchés agricoles internationaux. Un enjeu décisif pour le développement*. L'Harmattan, p. 113-131.
- Mazoyer M. (2002). Mondialisation libérale et pauvreté paysanne. Quelle alternative ? In CETRI (Centre Tricontinental). *Question agraire et mondialisation. Alternatives Sud Vol. IX*. L'Harmattan, p. 5-26.
- Mazoyer M. (2005). Développement agricole inégal et sous-alimentation mondiale. In Mazoyer M., Roudart L. (direction). *La fracture agricole et alimentaire mondiale. Nourrir l'humanité aujourd'hui et demain*. Universalis, p. 15-35.
- Mazoyer M. (2007). *La place et le rôle des agricultures familiales dans le développement dans les différentes zones géographiques*. INA (Institut national agronomique Paris-Grignon), 9 p.

- Mazoyer M., Roudart L. (2005). Introduction. In Mazoyer M., Roudart L. (direction). *La fracture agricole et alimentaire mondiale. Nourrir l'humanité aujourd'hui et demain*. Universalis, p. 7-12.
- Mercoiret M.-R. (2006). Les organisations paysannes et les politiques agricoles. In AFD (Agence Française de Développement). *Afrique contemporaine n°217. Afrique et développement*. De Boeck, p. 135-157.
- Millet D., Toussaint E. (2002). *50 Questions, 50 Réponses sur la dette, le FMI et la Banque mondiale*. CADTM (Comité pour l'annulation de la dette du Tiers-Monde), Sylepse, 262 p.
- Moreddu C. (2000). *Approches pour la gestion des risques en matières de revenu dans les pays de l'OCDE*. OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economique), 55 p.
- Murphy S. (2006). *Concentrated Market Power and Agricultural Trade. ECOFAIR TRADE DIALOGUE Discussion Papers N°1*. Heinrich Böll Foundation, Misereor, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, 41 p.
- OIT (Organisation Internationale du Travail). (2007). *Liste des pays membres de l'OIT (180)*. [25/02/07]. Disponible < <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/country.htm>>
- ONU. (1948). *Déclaration universelle des droits de l'homme*. [23/02/07]. Disponible <http://www.un.org/french/aboutun/dudh/dudh_text.htm>
- ONU. (2007). *Liste des Etats Membres*. [15/03/07]. Disponible < <http://www.un.org/french/aboutun/etatsmbr.shtml>>
- OMC. (2007). ... <http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm4_f.htm>
- Oxfam International. (2002). Chapitre 6. Matières premières : Un commerce en déclin. In Oxfam International. *Deux poids deux mesures. Commerce, globalisation, et lutte contre la pauvreté*. Oxfam International, p. 171-199.
- Oxfam International. (2004). *Finding the Moral Fiber, Why reform is urgently needed for a fair cotton trade ?*. Oxfam International, 47 p.
- Parimal J. (2006). *Rethinking Policy Options for Export Earnings*. South Centre, 49 p.
- Parmentier S. (2006a). *A la rencontre du coton*. Oxfam-Magasins du monde, 25 p.
- Parmentier S. (2006b). Le dumping de coton-fibre : quelle réponse y apporter ? Le Sud contre le Nord, ou l'émergence d'un modèle agricole viable aux quatre coins du globe ? In FUSAGx (Faculté Universitaire des Sciences Agronomiques de Gembloux). *BASE (Biotechnologie, Agronomie, Société et Environnement), Volume 10, numéro 4 (2006)*, FUSAGx, p. 299-308.
- Parmentier S., Bailly O. (2005). *Coton. Des vies sur le fil*. Oxfam-Magasins du monde, décembre 2005, 152 p.
- Pearce R., Morrison J.-M. (2002). Les offices nationaux de commercialisation de produits agricoles des pays en développement et leur rôle dans le contexte des négociations de l'OMC. In FAO, Division des produits et du commerce international. *Etudes de la FAO sur des aspects sélectionnés des négociations de l'OMC sur l'agriculture*. FAO, p. 103-117.
- Poinssot B., Petrini Poli F. (2005). *Le Farm Bill américain (2002-2007)*. Ambassade de France aux Etats-Unis, Mission Economique de Washington, 2 p.
- Ray D.-E., De La Torre D.-G., Tiller K.-J. (2003). *Repenser la Politique Agricole des Etats-Unis : Changer d'orientation pour assurer des revenus aux agriculteurs du monde entier*. APAC (Agricultural Policy Analysis Center), University du Tennessee, 72 p.
- Revelli P. (2006). *Fruits amers de la « banane dollar » équatorienne*. [22/04/07]. Disponible < <http://www.monde-diplomatique.fr/2006/05/REVELLI/13417>>
- Représentants signataires de la Déclaration de Nyéléni. (2007). *Déclaration de Nyéléni*. [28/05/2007] Disponible < <http://www.nyeleni2007.org/spip.php?article286>>
- Représentant(e)s d'organisations paysannes et de producteurs agricoles de 4 continents, avec l'appui d'ONG de développement et d'agro-économistes. (2005). *Appel de Chapecó*. [25/06/2007]. Disponible <http://www.dakardeclaration.org/IMG/pdf/Dakar_Chapeco_FR_corr-3.pdf>
- Robbins P. (2003). *The tropical commodities disaster*. Global Issues, 196 p.
- Roudart L. (2005). Les politiques agricoles et alimentaires au risque des négociations internationales. In Mazoyer M., Roudart L. (direction). *La fracture agricole et alimentaire mondiale. Nourrir l'humanité aujourd'hui et demain*. Universalis, p. 37-59.
- Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique. (2007). *Lancement à Nairobi d'un partenariat stratégique entre le Portugal et l'Afrique pour la promotion de la diversité biologique pour le développement*. Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, 3 p.
- Solagral. (2003). *Etude sur des mesures de réduction de la volatilité des prix des matières premières*. Solagral, 81 p.

- South Centre. (2004). *Commodity Market Stabilisation and Commodity Risk Management : Could the Demise of the Former Justify the Latter ?* South Centre, 35 p.
- South Centre. (2005a). *Problèmes et défis en matière de politiques auxquels doivent faire face les pays en développement tributaires des produits de base.* South Centre, 33 p.
- South Centre (2005b). *A Conceptual Framework to understand Supply Management Programmes.* South Centre, 18 p.
- STCP (Sustainable Tree Crops Program) (2002). *Child Labor in the Cocoa Sector of West Africa. A synthesis of findings in Cameroun, Côte d'Ivoire, Ghana, and Nigeria.* IITA (International Institute of Tropical Agriculture), 25 p.
- Steinfeld H., Gerber P., Wassenaar T., Castel V., Rosales M., de Haan C. (2006). *Livestock's long shadow. Environmental issues and options.* FAO, 408 p.
- Tiller K.-J., Schaffer H.-D. (2004). *U.S. Cotton subsidies under fire : would subsidy elimination really help farmers worldwide ? Communication at the Beltwide Cotton Conference, San Antonio, Texas, 9th of January 2004.* APAC, 10 p.
- UCS (Union of Concerned Scientists). (2001). *Industrial Agriculture : Features and Policy.* [13/02/07]. Disponible <http://www.ucsusa.org/food_and_environment/sustainable_food/industrial-agriculture-features-and-policy.html>
- UCS. (2001). *The Costs and Benefits of Industrial Agriculture.* [13/02/07]. Disponible <http://www.ucsusa.org/food_and_environment/sustainable_food/costs-and-benefits-of-industrial-agriculture.html>
- Van Haaren W.T.M., Van der Laan H.L. (1990). *L'ajustement structurel et les offices de commercialisation des produits agricoles.* African Studies Centre, 5 p.
- Via Campesina. (2003). *Résolution.* [03/06/2007]. Disponible <http://www.viacampesina.org/main_fr/index.php?option=com_content&task=view&id=76&Itemid=27>
- Vorley B. (2003). *Food Inc., Corporate concentration from farm to consumer.* IIED, 47 p.
- Westcott P.-C., Price J.-M. (2001). *Analysis of the U.S. commodity loan program with marketing loan provisions.* USDA, Economic Research Service, 22 p.
- Westcott P.-C., Young C.-E., Price J.-M. (2002). *The 2002 Farm Act. Provisions and implications for commodity Markets.* USDA, Economic Research Service, 61 p.
- Womach J. (2004). *Cotton production and support in the United States.* CRS (Congressional Research Service), The Library of Congress, 14 p.
- WWF (World Wide Fund For Nature). (2005). *Agriculture and Environment : Cocoa. Habitat conversion & deforestation.* [17/03/2007]. Disponible <http://www.panda.org/about_wwf/what_we_do/policy/agriculture_environment/commodities/cocoa/environmental_impacts/index.cfm>
- Young E., Shields D.-A. (1996). *1996 FAIR act frames farm policy for 7 years* (Agricultural outlook supplement). USDA, Economic Research Service, 8 p.
- Ziegler J. (2001). *Le droit à l'alimentation. Rapport établi par M. Jean Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, conformément à la résolution 2000/10 de la Commission des droits de l'homme.* Document E/CN.4/2001/53. ONU, 34 p.